

The article analyzes the problems of civil protection of the population. It is emphasized that one of the most important factors ensuring the development of the organization and conduct of civil protection in the public administration system is the systematization and improvement of the institutional and legal foundations of this activity. The main approaches to the definition of such concepts as “public security”, “national security”, “civil protection” are considered, conclusions are drawn that civil protection of the population in emergency situations is an essential element of the state’s national security.

Keywords: national security, public administration, civil protection, public security.

УДК 351.86

*Махортов П. П.,
адъюнкт учебно-научно-
производственного центра
Национального университета
гражданской защиты Украины
Украина, г. Харьков*

**Государственное управление гражданской
защитой населения как фактор
общественной безопасности**

*(Public administration of civil protection of the
population as a factor of public security)*

Постановка проблемы. Деятельность органов государственного управления в сфере гражданской защиты имеет свою специфику, организационно-управленческого, методологического и иного характера, в силу того, что система осуществления гражданской защиты, как любая социальная система, требует корреляции с меняющимися внешнеполитическими и внутригосударственными условиями, порождающими различные виды угроз безопасности государства.

Научное познание взаимоотношений органов государственного управления и граждан в сфере гражданской защиты, необходимость совершенствования законодательного регулирования деятельности в данной сфере предполагают выделение единой концептуально-методической основы государственных механизмов такого регулирования, основанного как на системном представлении о воздействии государства на исследуемые отношения в целом, так и на выделении в нем особенных, присущих именно государственно-управленческому регулированию, признаков.

Это обуславливает необходимость исследования гражданской защиты как комплексной государственно-управленческой категории и построения категориального ряда,

который должен содержать ключевые понятия, призванные объемно представить рассматриваемую категорию в качестве специфического управленческого явления в государственно-управленческой сфере.

В этой связи следует отметить, что в отечественном законодательстве и научной литературе в настоящее время продолжается формирование единого понятийного аппарата в сфере обеспечения безопасности Украины, организации гражданской защиты от чрезвычайных ситуаций, что, в определенной степени, обуславливает неоднозначные интерпретации содержания таких понятий, как «гражданская защита», «общественная безопасность», «гражданская оборона», а также взаимосвязанного с исследуемыми категориями понятия «чрезвычайные ситуации», обладающего многоаспектным содержанием и весьма неоднородной структурой.

По нашему мнению, гражданская защита является одной из важнейших составляющих национальной безопасности, обеспечение которой включено в перечень задач, поставленных перед органами государственного управления Украины.

Анализ последних публикаций. В последние годы специалисты во многих сферах науки достаточно активно занимаются проблемами государственного управления гражданской защиты населения. Так, разным аспектам данной проблематики посвящены работы А. Возженникова, П. Гамана, С. Домбровской, В. Емельянова, Л. Жуковой, Н. Нижник, О. Островерх, С. Пирожкова, А. Ромина, В. Садкового, Г. Сытника, О. Труша и других авторов. Однако, несмотря на достаточно большой массив публикаций, по нашему мнению, существует некоторая неопределённость в определении основных понятий. Ряд авторов используют понятие гражданская оборона, некоторые авторы полагают, что более уместно использовать понятие гражданская защита. Существуют разные подходы в соотношении понятий национальная и общественная безопасность. Всё это требует комплексного изучения данной проблематики.

Цель статьи. Исходя из вышеизложенного, целью данной статьи является анализ основных научных категорий определяющих сферу гражданской защиты (обороны)

населения в чрезвычайных ситуациях с акцентом на роль общественной безопасности в государственном управлении

Изложение основного материала. В широком смысле к функциям системы государственного управления (в современной Украине данной сферой занимается, в частности, Министерство внутренних дел Украины, куда входит и Департамент по ликвидации чрезвычайных ситуаций) по обеспечению общественной безопасности может быть отнесен весь перечень их обязанностей, изложенных в Положении о данной структуре, что обуславливает необходимость более детального анализа и структуризации понятия общественной безопасности как важнейшей составной части национальной безопасности, цели функционирования системы государственного в данной области, и обуславливает необходимость раскрытия сущности реальных и прогнозируемых угроз общественной безопасности, к числу которых, несомненно, относятся чрезвычайные ситуации различного характера.

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих развитие организации и ведения гражданской защиты в системе органов государственного управления, является систематизация и совершенствование институционально-правовых основ данной деятельности, что, в свою очередь, способствует выделению в логике данной статьи взаимосвязанной с ней деятельности в области обеспечения общественной безопасности и анализу этой научной категории.

В этой связи следует подчеркнуть, что категории «оборона» и «безопасность» рассматриваются в качестве субъекта, в ведении которого они находятся. Так, в Конституции Украины подчёркивается, что в ведении Украинского государства находятся: оборона и безопасность.

Термин «безопасность», как отмечал К. Вельский, встречался у специалистов в области полицейского права XVIII – первой половины XIX вв., обращавших внимание на то, что безопасность в смысле охраны своих подданных (граждан) «составляет как бы жизнь и душу государства» [1, с. 258]. Знаменитый немецкий ученый В. Гумбольдт доказывал, что

призвание государства сводится, главным образом, к обеспечению безопасности своих подданных (граждан), а «объем понятия безопасности» обширен и разнообразен, имеет объективную и субъективную стороны» [2, с. 88]. Ж. Ведель определял безопасность как «деятельность, направленную на предупреждение опасности, угрожающей коллективу или частным лицам, начиная от предотвращения заговоров против безопасности государства и кончая предотвращением несчастных случаев» [3, с. 466].

Современное законодательство структурировало содержание понятия «безопасность». В Конституции Украины, согласно [статьям 1, 2, 17, 18](#) и [92](#), государство определяет основы и принципы национальной безопасности и обороны, цели и основные принципы государственной политики, которые будут гарантировать обществу и каждому гражданину защиту от угроз [4].

Однако в научной литературе высказывались дискуссионные идеи о равнозначности, в определенном смысле, конкретных систем безопасности. Например, Л. Шершнев акцентировал внимание на взаимосвязи целевых ориентации и задач, решаемых отдельными системами безопасности, а также на равнозначности государственной и общественной систем безопасности в вопросе контроля над армией, утверждая, что при этом будет действовать «...принцип сопряженности и одновременно сохранения самостоятельности, независимости друг от друга общественной и государственной систем контроля, единого законодательного регулирования их деятельности и разрешения возникающих противоречий между ними» [5, с. 12].

В последнее время в отечественной и зарубежной науке появился термин «национальная безопасность», смысловое содержание которого потребовало уточнения, очевидно, в силу того, что прилагательное «национальные» был изначально тесно связано, прежде всего, с многонациональностью украинского государства.

Традиционно под национальной безопасностью понимается защищенность государства от внешних военных угроз; в соответствии с Концепцией национальной безопасности Украины, принятой Законом Украины «О национальной безопасности

Украины» от 21.06.2018 г. № 2469-VIII [6]. Этим Законом определяются и разграничиваются полномочия государственных органов в сферах национальной безопасности и обороны, создается основа для интеграции политики и процедур органов государственной власти, других государственных органов, функции которых касаются национальной безопасности и обороны, сил безопасности и сил обороны, определяется система командования, контроля и координации операций сил безопасности и сил обороны, вводится всеобъемлющий подход к планированию в сферах национальной безопасности и обороны, обеспечивая таким образом демократический гражданский контроль над органами и формированиями сектора безопасности и обороны.

В современных условиях, по нашему мнению, категорию «национальная безопасность» можно представить как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие, оборону и безопасность государства».

Определяя роль органов государственной управления в системе обеспечения национальной безопасности, можно утверждать, что «обеспечение национальной безопасности - целенаправленная деятельность государственных и негосударственных (общественных) институтов, граждан по выявлению и предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства».

С этой точки зрения несомненный интерес представляет акцент на то, что «одним из основных органов государственной системы обеспечения национальной безопасности по количественному составу сил и средств безопасности является Министерство внутренних дел».

Основными приоритетами национальной безопасности Украины являются основные понятия и категории, определяющие понятие безопасности, к которым относятся понятия «общественная безопасность» и «порядок». Они понимаются как защищенность жизненно важных для общества и личности интересов, прав и свобод человека и гражданина,

обеспечение которых является приоритетной задачей деятельности сил безопасности, других государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц и общественности, которые предпринимают согласованные меры по реализации и защите национальных интересов от воздействия угроз государственной безопасности, как защищенность государственного суверенитета, территориальной целостности и демократического конституционного строя и других жизненно важных национальных интересов от реальных и потенциальных угроз невоенного характера; угрозы национальной безопасности Украины, понимаемые как явления, тенденции и факторы, которые делают невозможным или усложняют, или могут сделать невозможным или затруднить реализацию национальных интересов и сохранение национальных ценностей Украины.

Комплексный осмотр сектора безопасности и обороны – это процедура оценки состояния и готовности составляющих сектора безопасности и обороны к выполнению задач по назначению, по результатам которой разрабатываются и уточняются концептуальные документы развития составляющих сектора безопасности и обороны, определяются меры, направленные на достижение ими необходимых сил и средств для выполнения задач по назначению в текущих и прогнозируемых условиях безопасной среды. Национальная безопасность Украины понимается как защищенность государственного суверенитета, территориальной целостности, демократического конституционного строя и других национальных интересов от реальных и потенциальных угроз и ряд других основополагающих терминов и понятий, определяющих национальную безопасность государства.

Важным, на наш взгляд, является определение общественной безопасности в качестве неотъемлемой части национальной безопасности, охватывающей общественные отношения в сфере предотвращения или устранения угрозы для жизни, здоровья людей и их имущества, органически связанной с личной безопасностью граждан и общественным порядком. Структуризация данного понятия позволила известному исследователю К. Вельскому выделить две базовые его составляющие, которые, по мнению ученого, обуславливали

признаки, характеризующие общественную безопасность и как непосредственный объект в полицейской сфере, и как юридическую категорию: положение, при котором отсутствует опасность для личности, общества и государства; меры государства, поддерживающие такое положение и создающие у граждан чувство защищенности [1].

Общественную безопасность, по нашему мнению, можно трактовать как обстановку, характеризуемую отсутствием конфликтов на национальной, религиозной или иной почве, и в этом аспекте общественная безопасность коррелирует с общественным спокойствием.

На наш взгляд, в области государственного управления категорию «общественная безопасность» можно определить как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий.

Ряд авторов, выделяя специфику именно общественной безопасности, утверждают, что это безопасность всех основных компонентов отдельной личности или коллектива, которые представляют собой некую совокупную ценность, охраняемую государством и его органами [7–8]. Другие авторы утверждают, что понятие общественной безопасности достаточно широко используется в практике Министерства внутренних дел, в котором общественная безопасность отождествляется с состоянием защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в государстве, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями [9–10]. С точки зрения системного подхода общественная безопасность представляет совокупность ценностей, интересов, угроз и других факторов, конкретизация которых, несомненно, будет способствовать повышению эффективности ее обеспечения.

В административно-правовом и государственно-управленческом аспектах А. Воронов

характеризовал общественную безопасность как состояние защищенности нормами административного права определенной совокупности общественных отношений, складывающихся в области жизнедеятельности личности, безопасного функционировании государственных органов, общественных организаций (объединений) и граждан, реализации их прав, свобод и законных интересов [11, с. 34].

Важным для целей настоящего исследования представляется вывод, согласно которому к числу административно-правовых методов обеспечения безопасности следует отнести методы, которые применяются уполномоченными субъектами исполнительной власти в целях предупреждения, выявления и устранения вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды, связанной с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, а также ряд административно-правовых методов, применяемых в целях предупреждения, выявления и устранения административных правонарушений, чрезвычайных природных и иных социальных ситуаций, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Одним из существенных признаков общественной безопасности является то, что она наиболее эффективно обеспечивается при наличии общественного порядка. Однако следует обратить внимание на то, что «общественные отношения, которые создают в государстве обстановку спокойствия и безопасности, составляют систему волевых общественных отношений, совокупность которых можно назвать общественным порядком в узком смысле слова» [12].

В этой связи можно отметить, что исторически во многих законодательных актах понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность» трактовались как родственные и взаимно дополняющие. В настоящее время деятельность по охране общественного порядка может быть охарактеризована как наиболее значимая часть обеспечения общественной безопасности в силу того, что она существенным образом направлена на защиту норм организации социального бытия как факторов общественной

безопасности.

Функциональным признаком общественной безопасности является то, что она обеспечивается системой Министерства внутренних дел, деятельность которой по охране общественного порядка способствует созданию эффективной системы управляющего влияния на факторы, обуславливающие возникновение общественно опасных деяний, конфликтов, а также катаклизмов социального, природного и техногенного свойства, проявляющихся во всех сферах жизнедеятельности личности, общества и государства.

Данные угрозы, как правило, подразделяются по направленности и содержанию на относящиеся к политической, экономической, социально-культурной, государственно-управленческой, информационно-телекоммуникационной, экологической, научно-технической и к иным сферам, а также связанные криминализацией наиболее важных сфер жизнедеятельности государства и общества.

Своеобразную классификацию угроз национальной (общественной) безопасности по источникам нанесения вреда предложили учёные Н. Миняйленко и А. Лунгу, разделив их на природные, источником которых выступают природные явления и процессы, и антропогенные – в них источником выступает человек и различные системы [13]. В свою очередь, антропогенные угрозы было предложено разделить, в зависимости от местонахождения источника, на внешние и внутренние, однако справедливо отмечалось, что в большинстве своем эти угрозы могут иметь одинаковый характер (угрозы политического, экономического, техногенного, социального, террористического и информационного характера могут быть как внешними, так и внутренними). Тем не менее, существуют угрозы, имеющие только внешний или внутренний источник, например, военная имеет ярко выраженный внешний характер.

Приведем выделенные большинством ученых наиболее важные индикаторы угроз общественной безопасности, коррелируемые с угрозами возникновения чрезвычайных ситуаций самых разнообразных типов. Это, прежде всего, индикаторы угроз политического, экономического и государственно-управленческого характера, включающие, в частности,

политическую нестабильность, обострение политической борьбы между различными партиями за власть, увеличение несанкционированных массовых выступлений граждан и другие; индикаторы угроз этнического и религиозного . характера: увеличение количества межэтнических конфликтов; появление в средствах массовой информации сообщений о преимуществах одной конфессии над другой и другие; индикаторы угроз криминального характера – увеличение числа тяжких и особо тяжких преступлений, остающихся нераскрытыми; появление угроз массового характера, таких как массовые беспорядки, групповые нарушения общественного порядка, массовые неповиновения осужденных в местах лишения свободы; факты, свидетельствующие о проникновении представителей криминалитета в структуры власти и управления, законодательные органы и др.); индикаторы угроз природного свойства: сообщения о неординарных изменениях природного температурного режима, штормовые предупреждения; информация сейсмологов об аномальных зонах и возмущениях земной коры, резких изменениях солнечной активности и др., данные о появлении заболеваний, могущих вызвать эпидемии.; индикаторы угроз техногенного характера, к числу которых относятся сведения об источниках повышенной опасности, способных вызвать на этих объектах аварии и катастрофы, не соответствующий требованиям уровень техники безопасности и технологической надежности производственных систем; пресловутый «человеческий фактор».

Следует признать оптимальным дихотомическое деление вышперечисленных угроз общественной безопасности и их индикаторов с учетом видовой направленности на угрозы криминального характера, связанные с правонарушениями и преступностью и некриминального характера, включающие природные, техногенные и социальные.

Представляется значимым, что проблемы общественной безопасности в целом и ее подсистем целесообразно анализировать не только с позиций современности; необходимо их тесно увязывать с потребностями, возможностями и направлениями перспективного периода.

Следовательно, формирование системы общественной безопасности и ее подсистем не

может быть статичным по формам и методам практической реализации, оно должно учитывать реально сложившуюся ситуацию, как в целом, так и в отдельных сферах, а также наиболее вероятную динамику тенденции развития.

В этой связи следует, на наш взгляд, обратить внимание на то, что формирование политики национальной безопасности в целом, общественной безопасности и ее составляющих, в том числе и организации гражданской защиты, требует объективного рассмотрения, как текущего положения, так и перспективных условий жизни страны.

Очевидно, что представление общественной безопасности как системы отношений, складывающихся лишь при использовании объектов, представляющих повышенную опасность для общества, либо при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями и другими чрезвычайными обстоятельствами, в настоящее время не в полной мере соответствует современному законодательству, в котором было представлено легитимное определение безопасности как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз».

Таким образом, вышеизложенное позволяет интерпретировать категорию общественной безопасности в Украине как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и последствий чрезвычайных ситуаций, что, в свою очередь, обуславливает расширение содержательного аспекта системы обеспечения общественной безопасности и включение в нее организации и ведения гражданской защиты.

По-нашему мнению, представленные размышления, связанные с понятием общественная безопасность, не исчерпывают всего многообразия научной элементной базы понятия национальная безопасность. В этой связи очевидным представляется необходимость дальнейших исследований в определении категориального аппарата в сфере гражданской защиты населения.

References

1. Velsky, K. (2004). Police law. Lecture course. Moscow: Business and Service. P. 258.
2. Humboldt, V. (2011). Experience in establishing the limits of state activity. *Sociology of power*. No. 4. P. 88.
3. Vedel, J. (1973). Administrative law of France. M.A. Krutogolov (Ed.). Moscow: Progress. P. 466.
4. Constitution of Ukraine: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Shershnev, L. (1996). Public security system in the national security system. *Security*. No. 7. P. 12.
6. On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine of June 21, 2018 No. 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua ›laws› show›2469-19>.
7. Sadkova, V., Romin, O., Ostroverh, O., Dombrovskaya, S. (2013). Public administration in the field of civil protection in Ukraine: normative and equal aspect. Kharkov: Oberig. 190 p.
8. Khamkoev, B.T. (2011). Problems of determining public safety. *Administrative law and process*. No. 7. P. 11–13.
9. Yezheev, M.F. (2005). Fundamentals of Defense of Ukraine. Kyiv: Edition of NADU. 176 p.
10. Klimenko, N. (2014). Public Administration in Emergency Situations in Ukraine: From Civil Defense to Civil Defense (1991–2012). *Public Administration: Improvement and Development*. No. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_7.
11. Voronov, A.M. (2002). Management of internal affairs bodies in the field of public safety. Moscow: Mir. P. 34.
12. Gorbunova, O. (1967). On the definition of the concept of "public order" in the Soviet science of administrative law. *Proceedings of the Irkutsk State University*. T. XIX. The series is legal. Vol. 8. Part 2. Irkutsk: Vuzizdat. P. 332.
13. Minyalenko, N.N., Lungu, A.S. (2010). Genesis of internal troops as an element of the system of ensuring national security of the state. *Military Law Journal*. No. 1. P. 23–24.