

Шойко Василь Анатолійович,
к.і.н., доц.,
заступник начальника інституту – головний інженер
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту,
м. Київ
ORCID 0000-0001-8670-8779

УДК 351

doi: 10.34213/tp.20.01.08

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Обґрунтовано, що в історії становлення та розвитку функцій держави у сфері захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій залишився період, який потребує конкретизації, суттєвого доповнення та збагачення відомими історичними фактами.

Визначено, що в загальному випадку тема початку зародження та сталого розвитку заходів пожежної безпеки отримала значно більший інтерес науковців, ніж історична тематика започаткування механізмів державного управління у сфері захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій у цілому. Доведено, що на сьогодні не існує спільної думки стосовно класифікації етапів їхньої еволюції у відповідних часових рамках. Проте майже всі науковці галузі державного управління роблять наголос на тому, що зміни, що мали місце на світовій військово-політичній арені, мають прямий вплив на цей процес. Особливо це стосується змін у способах проведення збройної боротьби та появи сучасних засобів ураження і варіантів їхнього бойового застосування.

Виокремлено три основних етапи розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту: X ст. до н.е. – XVIII ст. н.е., XVIII ст. – 30-ті рр. XX ст. та 30-ті рр. XX ст. – наш час.

Ключові слова: еволюція розвитку, механізми державного управління у сфері цивільного захисту, історія розвитку, наслідки надзвичайних ситуацій, заходи пожежної безпеки.

Постановка проблеми. За сучасних вимог до спроможностей сил оборони проблему розроблення й застосування ефективних механізмів державного управління у сфері безпеки, націлених на запобігання катастрофам, лихам та іншим надзвичайним ситуаціям, як і на максимальне зменшення їхніх наслідків, не може бути вирішено, якщо не буде проаналізовано і взято до уваги історичні закономірності та досвід у становленні функцій держави стосовно захисту населення і земель від надзвичайних ситуацій.

Одним із найважливіших заходів щодо отримання повної та різнобічної інформації стосовно змісту та сутності предмета державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, їхніх наслідків, щодо розуміння сучасного становища інституціональних засад роботи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та оборони, щодо окреслення меж предметної сфери державно-управлінської науки є проведення огляду-аналізу цієї державної функції від початку її виникнення та до сучасних етапів розвитку [1, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження та аналіз процесів розвитку функцій держави стосовно захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій проводили такі вчені, як В. Владимиров [2], Н. Клименко [3], К. Колотилова [4], О. Труш [5] та багато інших.

Проте вивчення розвитку деяких заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям для зниження рівня їхнього руйнівного впливу на життя і діяль-
© Шойко В. А., 2020

ність населення не вирішують завдання розроблення універсального, простого у використанні інструментарію з розвитку функцій держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що свідчить про необхідність надійного наукового супроводу щодо поставленого питання.

Мета статті – визначення історії становлення та розвитку функцій держави у сфері захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових робіт із зазначеної тематики дає змогу припустити, що в історії становлення та розвитку функцій держави у сфері захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій залишився період, що потребує конкретизації, суттєвого доповнення та збагачення відомими історичними фактами. Цей період, який не отримав належної уваги діячів науки, охоплює розвиток сфери державного управління безпекою з найдавніших часів до початку ХХ ст.

Деякі наукові джерела цей проміжок часу або взагалі не охоплюють, або окреслюють його надто абстрактно та спрощено. Водночас автори цих джерел не вважають за необхідне детально досліджувати історію розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та оборони і починають аналіз цієї теми з 1914–1918 рр., тобто з періоду Першої світової війни, коли було записано перші відомості про проведення заходів місцевої протиповітряної оборони [1, с. 12].

Науковці, які є авторами колективної монографії із законодавчого забезпечення захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій та їхніх наслідків починають досліджувати історію розвитку та становлення законодавства в цій сфері з часів Київської Русі. За початок своїх досліджень вони беруть першу згадку про застосування заходів протипожежної безпеки, яка з'явилася у збірнику законів “Руська правда”, заснованому ще в XI ст., за часів володарювання князя Ярослава Мудрого.

Автори тієї ж монографії наводять дані про те, що різні стихійні лиха, такі як повені, посухи, голод, епідемії, нашими пращурами пояснювалися не інакше як Божа кара за їхні гріхи. На думку народу тих часів, це мало регулюватися швидше церквою, ніж державою. З цього приводу автори колективної монографії формулюють досить дискусійну теорію про те, що історично законодавчі акти у сфері захисту територій і населення від надзвичайних ситуацій та їхніх наслідків базуються на засадах, що регулюють відносини в галузі протипожежної безпеки.

У науковій статті К. Колотилової надано результати і висновки дослідження теми правового забезпечення протипожежних заходів, записаних у збірнику “Руська правда”, та процесу розвитку механізмів державного управління боротьбою з вогнем від часів стародавньої Русі [4, с. 82].

Варто зазначити, що тема початку зародження та сталого розвитку заходів пожежної безпеки отримала значно більший інтерес науковців, ніж історична тематика започаткування механізмів державного управління у сфері захисту населення й територій від наслідків надзвичайних ситуацій у цілому [6, с. 4].

Заслуговують на увагу спроби проаналізувати вітчизняну та зарубіжну історію розвитку механізмів державного управління під час надзвичайних ситуацій, яка бере початок зі стародавніх часів та продовжує розвиватися в наші дні, а разом із тим і спроби запропонувати авторське бачення стосовно історичної періодизації цього процесу [7, с. 57].

Проте маю констатувати, що на сьогодні написано все ще недостатньо наукових робіт із питань дослідження історії започаткування та формування механізмів державного управління захистом населення і територій від надзвичайних ситуацій, починаючи зі стародавніх часів та до сучасності.

В історії будь-якої країни завжди мали місце події, пов'язані з протистоянням різним небезпечним явищам, таким як стихійні лиха і катастрофи, та захистом громадян від небезпеки, яка виникала внаслідок воєнних дій або збройних конфліктів. Проблема захисту цивільних громадян від небезпек, що спричинені воєнними діями, існує від початку виникнення первісних форм збройної боротьби та залишається актуальною й досі. Будь-яка технологічна новизна у військовій справі лише пришвидшувала цю тенденцію, потребуючи все більш сучасних рішень стосовно захисту територій, держави та громадян.

Учені, які досліджували розвиток механізмів державного управління системами цивільного захисту і оборони, не дійшли спільної думки стосовно класифікації етапів їхньої еволюції у відповідних часових рамках. Проте майже всі вони роблять наголос на тому, що зміни, які мали місце на світовій військово-політичній арені, мають прямий вплив на цей процес. Особливо це стосується змін у способах проведення збройної боротьби та появи сучасних засобів ураження і варіантів їхнього бойового застосування [8, с. 62]. Н. Клименко [7] виділяє три основних етапи розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту: 1) X ст. до н.е. – XVIII ст. н.е., 2) XVIII ст. – 30-ті рр. XX ст., 3) 30-ті рр. XX ст. – наш час [8, с. 62–63] (рисунок)

Відповідно до запропонованої на рисунку періодизації, перший етап (X ст. до н.е. – XVIII ст. н.е.) є так званим доінституційним етапом. Він характеризується упровадженням деяких заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям та зниження рівня їхнього руйнівного впливу на життя й діяльність населення на тих територіях, де могли виникнути надзвичайні ситуації різного походження – напад іноземних завойовників, повені, посухи, пожежі тощо.

Такі заходи використовували у Стародавньому Єгипті, Китаї, у Київській Русі, Московському царстві, Нідерландах. Вони мали вираження у будівництві мурів, дамб або будь-яких інших укріплень, проведенні заходів пожежної безпеки. Для цього використовувалася праця рабів, варті, військових та залучалося місцеве населення.

Погоджуюся із загальним обрисом цього історичного періоду та хочу додати, що відлік початку цього етапу варто розпочинати з того моменту, коли, як зазначається в різноманітних історичних джерелах, уперше з'являються відомості про появу стародавніх державних утворень у Месопотамії, Стародавньому Єгипті, Фінікії, Персії, Давній Греції, Хозарському каганаті, що відноситься приблизно до IV–III тис. до н. е.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, розглядаючи історію становлення та розвитку функцій держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, дійдено висновку, що, до сьогодні збереглася недостатня кількість історичних джерел щодо захисту населення під час війн та стихійних лих у період античності та середньовіччя, що не дозволяє точніше їх періодизувати. Також доведено, що існують об'єктивні труднощі у визначенні чітких хронологічних рамок формування державно-урядової діяльності у сфері цивільного захисту в цілому, оскільки зміни в її концептуальних та інститу-

ційних основах розвитку не були одночасними і здебільшого є пов'язаними з разовими фактами вчинення посягань на життя мирних жителів, а не з тривалими процесами та подіями.



Рисунок. Основні етапи розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
2. Владимиров В. А. Общие теоретические и научно-методические основы гражданской защиты. *Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования*. 2013. № 1, т. 3. С. 570–579.
3. Клименко Н. Г. Постійно діючі органи з координації діяльності органів виконавчої влади з техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні (1993–2015 роки). *Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фах. вид. Академії муніцип. управління*. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=887>.
4. Колотилова К. Н. Становление контрольно-надзорной функции государства в сфере обеспечения пожарной безопасности в древнерусском праве. *Вестник Челябин. гос. ун-та. Секция "Право"*. 2010. № 33 (214). С. 82–84.
5. Труш О. О. Историчний розвиток державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* 2009. № 2. С. 87–97. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf>.
6. Андреев С. О. Підхід до періодизації історії розвитку функції держави щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 2. С. 19.
7. Клименко Н. Г. Особенности государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций: теоретический и исторический аспекты : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2008. С. 225.
8. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : дис. ... канд. політ. наук (д-ра філос.) за спец. 21.01.01 / Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ, 2020. С. 293.
9. Romanenko Ye., Kozakov V., Chaplay I. Public-civilian communicative network as a phenomenon in public administration. *International Journal of Legal Studies*. 2017. № 2. С. 287–294.

References

1. Andrieiev, S.O. (2017). Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku [State Civil Protection Systems: Institutional Foundations and Development Issues]. Khakiv: Tim Pablish Hrup [in Ukrainian].
2. Vladimirov, V.A. (2013). Obshchye teoretycheskiye y nauchno-metodycheskiye osnovy hrazhdanskoj zashchyty [General theoretical and scientific-methodological foundations of civil protection]. *Stratehiya hrazhdanskoj zashchyty: problemy y yssledovaniya, 1, is. 3, 570–579* [in Russian].
3. Klymenko, N.H. (2015). Postiino diiuchi orhany z koordynatsii diialnosti orhaniv vykonavchoi vldy z tekhnogenno-ekolohichnoi bezpeky, zakhystu naselennia i terytorii, zapobihannia i reahuvannia na nadzvychajni sytuatsii v Ukraini (1993–2015 roky) [Permanent bodies for coordinating the activities of executive bodies on technogenic and environmental safety, protection of the population and territories, prevention and response to emergencies in Ukraine (1993–2015)]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok : elektron. nauk. fakhove vyd. akademii munitsypalnoho upravlinnia, 9*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=887> [in Ukrainian].
4. Kolotilova, K.N. (2010). Stanovlenie kontrolno-nadzornoy funktsii gosudarstva v sfere obespecheniya pozharной bezopasnosti v drevnerusskom prave [The formation of the control and supervisory function of the state in the field of fire safety in Old Russian law]. *Vestnik Chelyab. gos. un-ta. Sektsiya "Pravo", 33 (214), 82–84* [in Russian].
5. Trush, O.O. (2009). Istorychnyi rozvytok derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Historical development of state policy in the field of civil protection in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 2, 87–97*. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf> [in Ukrainian].
6. Andrieiev, S.O. (2016). Pidkhid do periodyzatsii istorii rozvytku funktsii derzhavy shchodo zakhystu naselennia i terytorii vid nadzvychajnykh sytuatsii [An approach to periodizing the history of the development of the state's function of protecting the population and territories from emergency situations]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia, 2, 19* [in Ukrainian].

7. Klymenko, N.H. (2008). Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii: teoretychnyi ta istorychnyi aspekty: *Candidate's thesis*. Kiev [in Ukrainian].

8. Leshchenko, O.Ya. (2020). Transformatsiia systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv hibrydnogo typu: *Candidate's thesis*. Kiev [in Ukrainian].

9. Romanenko, Ye., Kozakov, V. and Chaplay, I. (2017). Public-civilian communicative network as a phenomenon in public administration. *International Journal of Legal Studies*, 2, 287–294.

Shoyko V. A.,

*PhD of Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Institute –
Chief Engineer of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv
ORCID 0000-0001-8670-8779*

HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF FUNCTIONS OF THE STATE IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS

The article substantiates that in the history of the formation and development of the functions of the state in the field of protection of the population and territories from emergency situations there is a period that needs to be specified, substantially supplemented and enriched with known historical facts. This period, which did not receive the attention of scientists, covers the development of the field of public security management from ancient times, to the beginning of the twentieth century.

It is determined that, in the general case, the topic of the beginning of the emergence and sustainable development of fire safety measures has received much more interest of scientists than the historical theme of the establishment of public administration mechanisms in the field of protection of the population and territories from the consequences of emergencies, in general. It is proved that, to date, there is no consensus on the classification of the stages of their evolution in the relevant time frames. However, almost all scholars in the field of government emphasize that the changes that have taken place in the global military and political arena have a direct impact on this process. In particular, it concerns changes in the ways of conducting armed combat and the emergence of modern means of destruction and variants of their combat use.

There are three main stages of the development of mechanisms of public administration in the field of civil protection: the first stage (X century BC - XVIII century AD), the second stage (XVIII century - 30 years of XX century), and the third stage (1930's - our time).

Keywords: evolution of development, mechanisms of public administration in the field of civil protection, history of development, consequences of emergencies, fire safety measures.

Надійшла до редакції 20.02.2020 р.