

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 34.01.351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-2/1>

ГЕНЕЗА ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

THE GENESIS OF LEGISLATIVE REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

Горбаченко Ю.М., к.і.н.,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
*Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Панімаш Ю.В., к.пед.н.,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
*Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Кузнецова Л.В., к.ю.н.,
завідувач кафедри публічного права
Східноєвропейський університет імені Рауфа Аблязова

Стрімкий сучасний соціально-економічний розвиток суспільства з його глобалізаційними економічними процесами, пов'язаними з розвитком виробництва різного роду та виду, промисловості, інформаційних ресурсів постає як негативний виклик щодо загрози національній безпеці та обороні держави, захист якої, як свідчать історичні процеси розвитку, зазвичай здійснювався і продовжує здійснюватися двома дієвими шляхами, а саме силовим методом та на законодавчому рівні. Ці шляхи на кожному етапі розвитку державності повинні модернізуватися та удосконалюватися в бік покращення навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

Стаття присвячена дослідженню становлення та розвитку законодавчого унормування питань щодо цивільного захисту та цивільної оборони. Зазначається, що сучасний стан загроз техногенного та природного характеру вимагає негайного законодавчого реагування задля вирішення питань безпеки життєдіяльності людини, її захисту від різних надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій.

Коллективом авторів окреслена необхідність вивчення державно-правових подій та явищ, що супроводжують державу та впливають на формування її державно-правових інститутів, а також допоможуть зрозуміти, яку саме систему нормативно-правових заходів варто застосувати задля зниження ризику їх впливу на життя й здоров'я людини та навколишнє природне середовище.

У статті проведено аналіз нормативно-правової бази цивільного захисту від історії формування кодифікованого законодавства загалом. Установлено, що законодавство щодо регулювання правовідносин, пов'язаних із цивільним захистом, пройшло свій окремий розвиток та викликано необхідністю швидкого реагування на державному рівні на наявні тоді суспільні небезпеки, викликані як техногенними факторами, так і факторами громадсько-політичного та соціально-економічного характеру.

Доведено, що сьогодні сформована законодавча база щодо закріплення механізму регулювання та попередження негативних явищ техногенного та природного характеру. Проте сучасні біологічні та технічні виклики, що супроводжують не тільки нашу державу, але й увесь світ, вимагають тісної міжнародної співпраці. Така співпраця полягає не тільки в ратифікації міжнародних документів, але й у спільному їх відпрацюванні та закріпленні.

Ключові слова: цивільний захист, цивільна оборона, техногенна ситуація, природні катаклізми, епідемія, епізоотія, небезпека, законодавство у сфері цивільного захисту.

The rapid modern socio-economic development of society, with its globalization economic processes associated with the development of production of various kinds, industries, information resources appears as a negative challenge to the threat to national security and defense. The protection of which, as evidenced by historical processes of development has usually been and continues to be carried out in two effective ways: by force and at the legislative level. These paths must be modernized and improved at every stage of state development in the direction of improving the environment and human health.

The article is devoted to the study of the formation and development of legislative regulation of issues related to civil defense and civil defense. It is noted that the current state of man-made and natural threats requires immediate legislative response to address the safety of human life, its protection from various emergencies, fires and dangerous events.

The team of authors outlined the need to study state and legal events and phenomena that accompany the state and influence the formation of its state and legal institutions, and help to understand what system of legal measures should be applied to reduce the risk of their impact on human life and health and the natural environment.

The article analyzes the legal framework of civil protection, starting with the history of the formation of codified legislation in general. It is established that the legislation in the regulation of legal relations related to civil protection has undergone its own development and is caused by the need for rapid intervention at the state level to the existing social dangers caused by both man-made factors and factors of socio-political and socio-economic nature.

It is proved that today the legislative base has been formed to consolidate the mechanism of regulation and prevention of negative man-made and natural phenomena. However, modern biological and technical challenges that accompany not only our country, but the whole world require close international cooperation. Such cooperation consists not only in the ratification of international documents, but also in their joint elaboration and consolidation.

Key words: civil defense, civil defense, technogenic situation, natural disasters, epidemic, epizootic, danger, legislation in the field of civil defense.

Нині немає жодної країни, що не перебувала б у техногенній небезпеці, наслідком чого є погіршення навколишнього природного середовища, екологічні катаклізми, епідемії та епізоотії. Так, тенденція до зростання кількості природних та особливо техногенних надзвичайних ситуацій, важкість їх наслідків змушують розглядати їх не тільки як серйозну загрозу для окремої людини, суспільства та довкілля, але й як національну небезпеку. Першим кроком на шляху до подолання такої небезпеки є створення відповідного законодавчого поля.

Зародження законодавства про цивільний захист бере свій початок ще із «сивої давнини», а саме з часів Київської Русі, за якої було прийнято перший кодифікований збірник «Руська Правда». В цьому збірнику зазначено, що стихійні лиха (епідемії, посухи, голод, повені) розглядалися нашими пращурами як «кара Бога за гріхи наші» і підлягали швидше церковному, ніж державному регулюванню.

Історія формування та розвитку законодавства про цивільний захист пов'язана з прийняттям Постанови Раднаркому праці СРСР «Про організацію повітряної хімічної оборони території Союзу РСР» від 14 травня 1927 року, прийняття якої було викликано надзвичайною ситуацією, що сталася в Європі [2]. Так, навесні 1915 року німецька армія під час воєнних дій застосувала проти французьких та бельгійських військових хімічну зброю, а саме хімічну атаку хлором. У зазначеній Постанові було окреслено заходи щодо посилення захисту від можливих ударів з повітря по стратегічно важливим районам країни, куди входили території українських земель, а саме аеродромам, спорудам залізничного та водного транспорту, засобам зв'язку, фабрикам, складам та великим населеним пунктам. Таким чином, цією Постановою було окреслено мобілізаційні заходи щодо посилення протиповітряної оборони від повітряних нападів. В цей час розпочинається навчання добровільними формуваннями населення щодо захисту від повітряної хімічної атаки.

У жовтні 1932 року Постановою Раднаркому СРСР було затверджено Положення про протиповітряну оборону СРСР. Згідно з цим Положенням, було створено місцеву протиповітряну оборону як складову частину системи протиповітряної оборони держави. Місцева протиповітряна оборона являла собою низку заходів, яких вживали місцеві органи влади задля захисту населення та об'єктів економіки від нападу з повітря, ліквідації наслідків його ударів, створення нормальних умов для роботи промислових підприємств, електростанцій, транспорту.

З весни 1935 року в країні розпочалися створюватися добровільні штаби, служби та формування місцевої протиповітряної оборони, які на законодавчому рівні були закріплені Постановою РНК СРСР «Про місцеву (цивільну) протиповітряну оборону Москви, Ленінграда, Баку і Києва» від 20 червня 1937 року [4, с. 231]. Новелою такої Постанови було закріплення безпосереднього керівництва місцевою протиповітряною обороною місцевими органами влади, тобто Радами депутатів трудящих, а до складу виконкомів міських Рад цих міст були введені посади заступників голів виконкомів Рад депутатів трудящих з питань місцевої протиповітряної оборони (нині ці функції виконують управління та відділи цивільного захисту відповідних органів виконавчої влади).

Згодом по всій території колишнього СРСР почали створюватися на базі підприємств та організацій допоміжні служби місцевої протиповітряної оборони, зокрема служба оповіщення, служба зв'язку, медико-санітарна служба, служба охорони порядку та безпеки в населеному пункті, водопостачання та каналізація.

Задля удосконалення форм поширення санітарно-оборонних знань і навичок були введені нормативи комплексу «Готовий до санітарної оборони» (ГСО) для дорослих і «Будь готовий до санітарної оборони» (БГСО) для школярів. Упровадження цих нормативів покладалося на

комітети Товариства Червоного Хреста і Червоного Півмісяця [3].

У листопаді 1940 року на території України в обласних центрах було створено управління протиповітряної оборони, а в містах і районах – штаби та служби міст і районів.

Таким чином, у довоєнний період була сформована потужна система захисту населення та стратегічних об'єктів народного господарства від загроз із повітря. Так, зокрема, лише протягом 1940 року на фабриках і заводах, в установах, колгоспах і радгоспах колишнього СРСР було проведено 181 тис. тренувань на тривалість перебування в засобах індивідуального захисту, організовано 105 тис. походів у протигазах.

Характерною особливістю першого періоду воєнного часу було те, що вже до 18 годин 22 червня 1941 року в усіх містах республіки було встановлено цілодобове чергування відповідальних осіб, особливий склад формувань переведено на казармене положення, введена в дію система межових спостережних пунктів, а також організовано нагляд на дахах висотних будинків членами груп самозахисту. Перші ж дні війни переконливо показали високу готовність системи місцевої протиповітряної оборони та водночас розкрили в ній деякі недоліки, що швидко були усунені.

Головну роль у мобілізації повітряної оборони та успішному вирішенні завдань, що постало перед державою у зв'язку з нападом фашистської Німеччини на Радянський Союз, відіграла Постанова РНК СРСР «Про загальну обов'язкову підготовку населення до протиповітряної оборони» від 2 липня 1941 року. Так, відповідно до цієї Постанови, всі громадяни від 16 до 60 років мали опанувати необхідні знання з повітряної оборони. До того ж усі чоловіки віком від 16 до 60 років та жінки віком від 18 до 50 років зобов'язувалися входити до групи самозахисту [4, с. 233].

На виконання зазначеної вище Постанови Міністерство внутрішніх справ СРСР від 3 липня 1941 року затвердило Положення про групи самозахисту житлових будинків, установ і підприємств. Також у цей період урядом України було прийнято рішення про створення спецбатальйонів для ліквідації диверсійних груп, що були закинуті на територію нашої країни.

Закінчення Другої світової війни, відновлення економіки країни викликали зміни в організації народного господарства, а також зміни в протиповітряній обороні країни. Таким чином, перед місцевою протиповітряною обороною постало завдання безпосередньої участі у відновленні народного господарства та удосконаленні власної організаційної структури з урахуванням досвіду, набутого під час війни, а також необхідності подальшого зміцнення обороноздатності країни.

Подолавши наслідки Другої світової війни, наша країна зіткнулася з новою загрозою, а саме швидким нарощуванням ядерної зброї та її запасів США, тому зусилля місцевої протиповітряної оборони почали зміщуватися в бік захисту населення від сучасних засобів ураження, створення умов, що забезпечують надійність роботи об'єктів народного господарства в умовах нападу з повітря, проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт. В цей же час, згідно з Наказом МВС УРСР від 10 червня 1950 року, почали формуватися в областях, а з 1956 року і в районах штаби протиповітряної оборони [14].

У квітні 1960 року, згідно з Наказом Міністра Оборони СРСР від 22 квітня 1960 року, штаби області були переведені у підпорядкування Міністерства Оборони СРСР, а начальники штабів області були зараховані до кадрової служби Радянської Армії [1, с. 5].

У липні 1961 року місцева протиповітряна оборона була перетворена на Цивільну оборону, яка стала складовою частиною системи загальнодержавних оборонних заходів, яких вживали у мирні і воєнні часи задля захисту

населення й народного господарства держави від зброї масового ураження та інших засобів масового ураження противника, а також для проведення рятувальних та невідкладних аварійно-рятувальних робіт в осередках ураження, зонах можливого затоплення. Були утворені штаби цивільної оборони в усіх союзних, автономних республіках, краях, областях, містах, районах, об'єктах народного господарства [15, с. 66]. Таким чином, система цивільної оборони охопила всю країну і почала будуватися за територіально-виробничим принципом.

Керівництво заходами цивільної оборони здійснювалось як по горизонталі, тобто по лінії Рад народних депутатів та керівників підприємств, так і по вертикалі, тобто по лінії міністерств і відомств.

Так звана холодна війна 70–80-х років минуло століття висунула вимогу перед цивільною обороною щодо її удосконалення. Так, було вжито цілий комплекс організаційних заходів щодо перебудови усіх ланок цивільної оборони: від органів управління до організації зв'язку, забезпечення невоєнізованих формувань сучасними засобами захисту, уточнення поточних та стратегічних планів та завдань, що вирішуються у мирний та воєнний час.

У 80-х роках штаби і формування цивільної оборони області залучалися до боротьби з великими стихійними лихами, брали участь у розробленні та вжитті профілактичних заходів, спрямованих на зменшення збитків за можливих стихійних лих, аварій і катастроф.

Україна, отримавши статус незалежної держави, однією з першочергових задач поставила перед собою формування політики щодо забезпечення життєдіяльності населення у техногенно безпечному та екологічно чистому світі, адже з часом потенційна небезпека щодо виникнення надзвичайних ситуацій не зменшувалась, а збільшувалась, що стало поштовхом для прискорення законодавчого унормування питань, пов'язаних із цивільним захистом та цивільною обороною.

Реалізація державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру була розпочата з прийняттям у 1993 році Законів України «Про цивільну оборону» та «Про пожежну безпеку», у яких було закріплено кожному праву на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха, а забезпечення пожежної безпеки визнавалось як невід'ємна частина державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища [10].

Нині правову основу безпеки життєдіяльності перш за все становить Конституція України, у статті 3 якої зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, що є катастрофою планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави, про що говориться у статті 16 Конституції України [5].

На реалізацію норм Конституції України у 1996 році Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада № 1364 було створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [13]. Воно було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поведінки з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи. У 2004 році це Міністерство

було реорганізовано в Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, а у 2005 році воно було перейменовано в Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а також було ліквідовано Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Закон України «Про аварійно-рятувальну службу» від 14 грудня 1999 року визначав організаційні, правові та економічні засади створення і діяльності аварійно-рятувальних служб, обов'язки, права, гарантії соціального захисту та відповідальність рятувальників, а також питання міжнародного співробітництва у сфері ліквідації надзвичайних ситуацій [12].

У 2000 році було прийнято три Закони України щодо цивільного захисту населення. Першим став Закон «Про правовий режим надзвичайного стану», який визначав сам зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення, особливості діяльності органів державної влади тощо. Другим став Закон «Про правовий режим воєнного стану», який визначав зміст правового режиму воєнного стану та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану. Третім став Закон «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», що визначав організаційні та правові основи захисту не тільки громадян України, але й іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [8; 7; 11].

У 2004 році приймається Закон України «Про правові засади цивільного захисту», який визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, а також виокремлював повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління у сфері цивільного захисту [9].

У жовтні 2012 року було прийнято Кодекс Цивільного захисту України [6], тобто першого кодифікаційного акта у сфері цивільного захисту, у статті 1 якого говориться, що він регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, а також визначає повноваження органів державної влади. Цей Кодекс складається з 12 розділів, 32 глав та 140 статей, тобто є потужним нормативно-правовим документом щодо регулювання відносин у сфері цивільного захисту.

До кодифікованої джерельної бази, що регулює відносини у сфері цивільного захисту, окрім зазначеного вище Кодексу, слід віднести КУпАП, КК України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Земельний кодекс, Основи законодавства України про охорону здоров'я. До спеціальних законів, що регулюють правовідносини у сфері цивільного захисту, варто перш за все віднести Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

Таким чином, історико-правовий аналіз формування законодавства у сфері цивільного захисту свідчить про те, що правове закріплення цієї проблематики завжди було першочерговим завданням держави, яка вчасно реагувала на світові виклики техногенного та природного характеру. Проте події останніх років перед державою поставили нові завдання щодо системи цивільного захисту, насамперед ними стала модернізація законодавства в бік міжнародного співробітництва, орієнтація держави на європейські стандарти цивільної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреев С. Підхід до періодизації історії розвитку функції держави щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 2. С. 2–19.
2. Горденко С. Історія розвитку і становлення цивільного захисту України. URL: <http://ephseir.phdpu.edu.ua/bitstream/handle/89898989/3254> (дата звернення: 05.02.2021).
3. Єрічева Т., Палієнко О. Історія розвитку і становлення безпеки життєдіяльності як науки. URL: <http://hephseir.phdpu.edu.ua/bitstream/handle> (дата звернення: 05.02.2021).
4. Енциклопедія історії України. Т. 2 / за заг. ред. В.А. Смолія. Київ : Наукова думка, 2004. 688 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.02.2021).
6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14> (дата звернення: 15.02.2021).
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1647-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14> (дата звернення: 15.02.2021).
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 15.02.2021).
9. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24 червня 2004 року № 1859-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15> (дата звернення: 15.02.2021).
10. Про цивільну оборону : Закон України від 3 лютого 1993 року № 2974-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12> (дата звернення: 15.02.2021).
11. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та доприродного характеру : Закон України від 8 червня 2000 року № 1809-III. URL: http://earch.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM009983.html (дата звернення: 15.02.2021).
12. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV. URL: <http://www.interbuh.com.ua/ua/view/operegulations/7348> (дата звернення: 15.02.2021).
13. Про Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 року № 1364. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/kp961364> (дата звернення: 15.02.2021).
14. Цивільна оборона – історія становлення. URL: <http://dczn.zt.gov.ua/History.html> (дата звернення: 10.02.2021).
15. Шойко В. Історія становлення та розвитку функцій держави у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2020. № 1 (68). С. 62–67.