

УДК 355.58.001; 351.862.001

Андреев С.А. – канд. наук по гос. упр.
andreyev.s@mail.ru

Гражданская защита и гражданская оборона как одни из наиболее приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности
Civil protection and civil defense as one of the most priority ways of providing the national security

В направлении эффективного обеспечения национальной безопасности, гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций суверенные государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, достигли разных результатов. Даже в тех странах СНГ, которые сегодня могут служить ориентиром для партнеров в вопросах развития государственности, обеспечения территориальной целостности, обороноспособности, региональной и национальной безопасности, население вряд ли удовлетворено существующим уровнем защищенности от угроз, связанных с рисками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного, природного, социально-политического и военного характера.

Впервые в новейшей истории Украины борьба за власть, ресурсы и определение внешнеполитического вектора развития нашего государства привела к социально-политическому конфликту такого характера и масштаба, сроки и перспективы разрешения которого в данный момент совершенно не очевидны, а трагические последствия будут еще очень долго сказываться на судьбах как отдельных людей, так и страны в целом.

Есть достаточные основания утверждать, что известные события, происходящие в Украине начиная с конца 2013 г. по сей день, в частности «антитеррористическая операция» в восточных регионах Украины, послужили хорошим тестом для определения готовности системы обеспечения национальной безопасности и единой государственной системы гражданской защиты Украины к действиям по предназначению, результаты выполнения которого, на наш взгляд, не могут быть признаны положительными.

Упомянутые события, помимо множества прочих негативных последствий для страны, продемонстрировали низкую эффективность государственного механизма системы обеспечения национальной безопасности, отвечающего за сегмент гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, что, как никогда ранее, актуализировало необходимость поиска путей его усовершенствования и, соответственно, изучения вопросов, связанных с концептуализацией гражданской защиты как важнейшего элемента формирования системы национальной безопасности.

Вопросы национальной безопасности изучают специалисты различных наук, в частности: М. Абдурахманов, А. Возжеников, В. Горбулин, Ю. Даник, М. Дзлиев, Э. Карте, Р. Коэн, В. Манилов, Н. Махутов, С. Мосов, В. Мунтиян, У. Перри, Г. Почепцов, С. Смутьский, Г. Сытник, В. Шамрай, А. Шевченко и др.

В свою очередь, проблемы развития систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, вопросы усовершенствования их задач, функций, форм и методов работы находятся в поле зрения ученых В. Акимова, Б. Бочарова, В. Владимирова,

Ю. Воробьева, Н. Долгина, Л. Жуковой, Н. Клименко, С. Мосова, Б. Порфирьева, В. Тищенко, М. Фалеева, В. Федоренко, Г. Федулова, Р. Цаликова, Ю. Шпаковского и др.

В последнее время в специальной литературе, в том числе в украинских и российских изданиях, появляется все больше научных статей, в которых поднимается вопрос о возрастании роли гражданской защиты и гражданской обороны в обеспечении национальной безопасности государства [1, С. 501-511; 2, С. 95-104; 6, С. 45-51; 8, С. 76-78]. Однако в этих публикациях лишь акцентируется внимание на данной проблематике и, к сожалению, не предлагаются пути решения теоретико-методологических проблем, связанных с концептуализацией гражданской защиты как важнейшей составляющей системы национальной безопасности государства, в частности, со структурированием этой системы в контексте необходимости четкого определения в ней места гражданской защиты.

Если теория национальной безопасности на сегодняшний день достаточно полно разработана представителями политических, военных, правовых и других наук, то научно-теоретические основы государственного управления в сфере обеспечения гражданской защиты и гражданской обороны, особенно с учетом современных глобализационных тенденций и нынешней геополитической ситуации в мире, находятся лишь на начальном этапе формирования и не удовлетворяют существующим вызовам и угрозам современности, потребностям развития государства и общества.

Подобные пробелы в науке государственного управления и в смежных науках являются одной из причин несовершенства институциональных основ деятельности государственных систем гражданской защиты, гражданской обороны и их аналогов в постсоветских республиках, а также неэффективной интеграции упомянутых систем с соответствующими системами обороны, региональной и национальной безопасности.

Цель статьи – определить место и роль гражданской защиты в системе национальной безопасности, сформулировать первичные научно-теоретические положения, позволяющие уяснить логические, структурные и функциональные связи гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты с системой национальной безопасности.

Исследование упомянутого вопроса, на наш взгляд, представляет собой комплексную научно-прикладную задачу, решение которой предусматривает решение ряда промежуточных задач в этой области науки, в частности:

- 1) структурирование национальной безопасности, а также системы ее обеспечения в контексте четкого определения места гражданской защиты и тех сфер проявления национальной безопасности, которые включает в себя или с которыми связана отрасль государственного управления, именуемая гражданской защитой;
- 2) разработку и обоснование унифицированного определения термина гражданская защита, четкое определение предметной области гражданской защиты, ее задач и принципов, а также связи с системой гражданской обороны;
- 3) теоретико-методологическое обоснование подходов к пониманию семантического значения понятия «чрезвычайная ситуация» и разработке критериев классификации чрезвычайных ситуаций.

Ключевым фактором решения проблемы концептуализации гражданской защиты как одной из важнейших составляющих системы национальной безопасности является параллельное комплексное решение сформулированных научно-практических задач, что, по объективным причинам, невозможно осуществить в рамках одной научной статьи. В связи с

этим попытаемся решить первую из вышеуказанных задач, а остальные будут предметом исследования в последующих публикациях.

На большинство из перечисленных выше вопросов современная наука, несмотря на весь имеющийся в ее распоряжении исследовательский инструментарий, к сожалению, не дает четких и однозначных ответов. На практике это приводит к тому, что вопросами гражданской защиты на государственном, региональном и местном уровнях занимается множество как коллегиальных (Кабинет Министров Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины, комиссии по вопросам техногенно-экологической безопасности и ЧС, эвакуационные комиссии, штабы по ликвидации последствий ЧС и др.), так и единоличных (высшие должностные лица государства, руководители центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и др.) субъектов государственного управления, функции и задачи которых в соответствующей сфере зачастую сформулированы абстрактно или дублируются. Следствием этого является формирование режима политической и юридической безответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение тех или иных мероприятий по обеспечению гражданской защиты.

Аналогичные выводы также можно сделать и в отношении всей системы обеспечения национальной безопасности.

В значительной степени именно упомянутые факторы обуславливают низкий уровень защищенности населения, территорий, материальных и культурных ценностей от угроз, связанных с рисками возникновения чрезвычайных ситуаций различного характера и масштаба.

Реализация задач гражданской защиты в конечном итоге направлена на достижение состояния защищенности человека, общества и государства от угроз, связанных с рисками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и военного характера, что непосредственно связано с целеполаганием национальной безопасности. К тому же как обеспечение гражданской защиты, так и достижение национальной безопасности строятся на схожих принципах и осуществляются практически одним и тем же субъектным составом.

Несмотря на, казалось бы, очевидную тесную семантическую и логическую взаимосвязь национальной безопасности государства и сферы гражданской защиты (ранее традиционно называемой гражданской обороной – *прим. авт.*), ни в одном из известных нам украинских энциклопедических и иных научных источников по вопросам национальной безопасности и/или гражданской защиты последняя не выделяется как отдельная сфера национальной безопасности или же относительно самостоятельный элемент системы ее обеспечения.

Примечательно и то, что в авторитетных украинских энциклопедических изданиях по вопросам государственного управления [5] и национальной безопасности [3] значение терминов гражданская защита и гражданская оборона вообще не раскрывается.

То обстоятельство, что гражданская защита или же гражданская оборона не включаются в перечень видов (сфер, секторов) национальной безопасности, объясняется, в первую очередь, разностью понятий национальная безопасность, гражданская оборона, гражданская защита, поскольку, как указывалось выше, национальная безопасность трактуется как состояние защищенности... [3, С. 41], гражданская оборона – как

государственная система... [4, С. 314], а гражданская защита – как функция государства... [7, ч. 1 ст. 4] или как комплекс мероприятий по защите... [4, С. 313].

К тому же сам термин гражданская защита в науке и практике появился относительно недавно (в 1994 г.) и на сегодняшний день отсутствует его унифицированное определение. Хотя в то же время следует констатировать, что подходы к определению предметной сферы науки и практики, именуемой гражданская защита, во многих странах весьма схожи и относят к этой сфере деятельность по предотвращению ЧС техногенного, природного и военного характера, реагированию на них, минимизации и ликвидации последствий таких ситуаций.

Искусственное невключение гражданской защиты в перечень видов (сфер, секторов) национальной безопасности вызывает глубокое недоумение, поскольку совершенно очевидно, что гражданская защита – это комплексное, консолидированное направление государственно-властной деятельности, которое предусматривает решение задач и функционирование механизмов, затрагивающих многие виды и секторы национальной безопасности, а государственная система гражданской защиты, таким образом, является важнейшим структурным звеном системы обеспечения национальной безопасности государства.

Утрата объектами техногенной, общественной, политической, военной, экологической и природной безопасности каких-либо из своих системообразующих свойств, основных характеристик, параметров и сущности при патогенных (дезорганизирующих, деструктивных) воздействиях со стороны различных предметов, явлений или процессов является опасным фактором, провоцирующим чрезвычайные ситуации.

Иными словами, нарушение баланса в обеспечении безопасности человека, общества и государства, появление опасных факторов и событий в упомянутых сферах, могут привести к возникновению ЧС определенного характера, логичным следствием чего должна быть активизация деятельности соответствующих структурных элементов системы обеспечения национальной безопасности и государственной системы гражданской защиты к действиям по предназначению. В связи с этим можно констатировать, что гражданская защита – это функционально более широкое направление государственной деятельности, интегрирующее такие сферы проявления национальной безопасности как техногенная, природная, социально-политическая и военная.

В свое время, еще в 1958 г., известный немецкий специалист по вопросам гражданской обороны Эрих Хампе в фундаментальном труде «Стратегия гражданской обороны» указывал на то, что «...гражданская оборона ныне затрагивает не только интересы каждого отдельного человека, но и все стороны общественной жизни, являясь, следовательно, общественным делом в полном смысле слова...» [10, С. 7]. Сегодня данный тезис актуален как никогда.

Системный анализ энциклопедических, доктринальных, нормативных и иных научных источников, в которых приводится определение понятия «гражданская защита», описываются ее задачи, функции, принципы, организационные и прочие основы деятельности, классифицируются чрезвычайные ситуации, дает основания для следующего вывода: сфера государственного управления, связанная с выполнением задач по гражданской защите, имеет межотраслевой (межведомственный) характер, поскольку ЧС, деятельность по предотвращению которых и реагированию на них составляет ядро соответствующей

предметной области государственного управления, различны по своему характеру и источнику происхождения, они затрагивают многие составляющие сферы и виды национальной безопасности (военную, общественную, пожарную, политическую, социальную, техногенную, экологическую и др.).

К тому же, например, недавно созданная в Украине единая государственная система гражданской защиты, по сути, интегрировала в себя и бывшую систему гражданской обороны, выступает ее правопреемником, и, следовательно, выполняет задачи по противодействию ЧС различного характера как в мирное, так и в военное время.

Анализ причин возникновения, динамики и опыта преодоления военных конфликтов в ряде стран мира за последние десятилетия (Ирак, Югославия, Ливия, Сирия, Украина, Чечня), масштабных и резонансных чрезвычайных ситуаций социально-политического характера (например, взрыв бомбы на Бостонском марафоне в США, террористические акты в г. Волгограде Российской Федерации, трагические общественно-политические события в Украине с конца 2013 – по настоящее время) дает основания утверждать, что вопросы обеспечения гражданской защиты в стратегическом ракурсе будут иметь все более важное значение при решении проблем глобальной, региональной и национальной безопасности.

В данном контексте следует акцентировать внимание на необходимости безотлагательного изменения концепции гражданской защиты и практического усовершенствования механизмов государственного управления в этой сфере в сторону усиления превентивных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства от террористических актов и других ЧС социально-политического характера, поскольку системы гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в западных и постсоветских странах традиционно, хотя и с разным уровнем эффективности, ориентированы на противодействие техногенным, природным и военным ЧС.

В связи с существенной трансформацией геополитической и геоэкономической обстановки, распространением нетрадиционных способов и методов ведения войн, которые все больше имеют признаки асимметричного характера, в частности способов диверсионной, партизанской, гибридной и неконвенциональной войн, широким использованием высокоточного оружия в современных вооруженных конфликтах, повышением уровня природных и техногенных угроз появляются серьезные предпосылки для концептуального переосмысления принципиальных основ стратегии гражданской защиты и формирования на этой основе качественно нового вида государственно-управленческой деятельности, а именно государственного управления в сфере обеспечения гражданской безопасности в условиях ЧС, обусловленных военными, общественно-политическими, социально-экономическими, природными, техногенными факторами или их совокупностью.

Заблаговременное планирование и осуществление комплекса мероприятий по защите населения, общества и государства в таких условиях сегодня должны стать одним из приоритетов деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что сфера государственного управления, именуемая гражданской защитой, должна занимать особое место среди других видов (сфер, секторов) национальной безопасности, а государственные системы обеспечения гражданской защиты и аналоги – соответственно играть более важную и значимую роль в системе обеспечения национальной безопасности любого государства и

признаваться учеными и практиками обязательным элементом формирования данной системы.

Гражданская защита как специфическая функция государства, направленная на предотвращение чрезвычайных ситуаций в мирное время и в особый период, функционально тесно связана с национальной безопасностью, а государственные системы гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты выступают неотъемлемым структурным звеном системы обеспечения национальной безопасности.

Гражданская защита должна играть консолидирующую роль среди таких видов (сфер, секторов) национальной безопасности, как техногенная, общественная, политическая, военная, экологическая и природная, а государственные системы обеспечения гражданской защиты и их аналоги занимать особое место в системе обеспечения национальной безопасности государства и общества.

Учитывая новые геополитические, геоэкономические и военные реалии, стратегия и концепция гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты требуют принципиального обновления, а механизмы государственного управления, направленные на решение задач по противодействию чрезвычайным ситуациям различного характера, нуждаются в качественном усовершенствовании.

Эти обстоятельства обуславливают необходимость проведения фундаментальных теоретико-методологических исследований по соответствующим направлениям в целях внедрения действенных, практически ориентированных методов обеспечения защищенности населения, объектов жизнеобеспечения, материальных и культурных ценностей от угроз, связанных с рисками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного, природного, социально-политического и военного характера.

Литература

1. Владимиров В.А. Национальная безопасность и гражданская защита // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2012. № 1. Т. 2. С. 501-511 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-grazhdanskaya-zaschita> (дата обращения: 11.04.2015).
2. Воробьев Ю.Л. Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. № 2 Т. 3. С. 95-104 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-upravlenie-strategicheskimi-riskami-v-rossii#ixzz30Tyt75h2> (дата обращения: 11.04.2015).
3. Государственное управление в сфере национальной безопасности: слов.-справочн. / состав.: Г. П. Сытник [и др.]; под общ. ред. Г. П. Сытника. К.: НАГУ, 2012. 496 с.
4. Гражданская защита. Энциклопедия. / Ю. Л. Воробьев [и др.]; под общ. ред. С. К. Шойгу; МЧС России. М.: Моск. тип. № 2, 2006. т. 1, А-К. 568 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України; наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. К. : НАДУ, 2011.
6. Зокоев В.А. Гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности страны / В. А. Зокоев // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации: Науч.-аналит. журн. С.-Петербург. : С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2013. № 2. С. 45 – 51.
7. Кодекс цивільного захисту України [Электронный ресурс] 2 жовтня 2012 р., № 5403-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата обращения: 11.04.2015).

8. Мосов С.П. Цивільна оборона у системі оборони та національної безпеки України / С. П. Мосов // Пожарна безпека: теорія і практика : Зб. наук. пр. Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2009. № 4. С. 76-78.

9. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України, 9 червня 2014. № 11 [Електронний ресурс] URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF> (дата звернення: 11.04.2015).

10. Хампе Э. Стратегия гражданской обороны / Э. Хампе; пер. с нем. М.А. Дубянского; под ред. Г. А. Михайлова. М. : Изд. иностр. лит., 1958. 132 с.