

УДК 340.1

Д.О. Тихомиров

### ЦИВІЛЬНА БЕЗПЕКА: ПЛЮРАЛІЗМ РОЗУМІННЯ

*Метою статті є аналіз теретико правових підходів до розуміння цивільної безпеки та проведення відповідних узагальнень. Методологічною основою дослідження є методи, що дозволили отримати обґрунтовані та логічно вивірені висновки, зокрема, метод герменевтики, що дозволив опрацювати доктринальні джерела та тексти консультативної місії Європейського союзу, метод порівняння, що дав можливість виявити особливості розуміння цивільної безпеки різноманітними представниками наукової спільноти, теоретико-юридичний метод, що надав можливість сформулювати висновки щодо розуміння цивільної безпеки. Наукова новизна. У статті було визначено основні напрями розуміння цивільної безпеки, визначено характеристики європейського бачення цивільної безпеки та окреслено проблематику розуміння цивільної безпеки для подальших теоретико-правових досліджень. Висновки. Тенденція розуміння цивільної безпеки, яке виходить за межі обсягу поняття «громадська безпека», але охоплює його і наближає цивільну безпеку до рівня національної безпеки, проявляється у наукових дослідженнях, які пов'язують цивільну безпеку з антикризовим управлінням, трансформацією цивільного захисту як сфери військової відповідальності, до демілітаризованої системи забезпечення цивільної безпеки, хоча військові потужності, в різній мірі використовуються в антикризовому управлінні у різних країнах, підкреслюють національні особливості, різноманітність термінологічного описання управління кризовими ситуаціями, реагування на надзвичайні ситуації, відмічають необхідність посилення взаємодії між цивільною безпекою та військовою сферою.*

**Ключові слова:** безпека, цивільна безпека, громадська безпека Консультативна місія Європейського союзу, публічна безпека.

DOI 10.34079/2226-3047-2020-10-19-68-73

Безпека як предмет доктринального пізнання зумовило становлення важливого напрямку наукових досліджень, який у 80-их роках було сформовано як напрям безпекознавства, за останній період, у зв'язку з інтеграцією України до європейського світового простору з'явилися нові напрями безпекових досліджень. Одним з таких є напрямок цивільної безпеки, дослідження якої активізувались у зв'язку з запровадження в межах політики Східного партнерства ЄС, двостороннього співробітництва Україна-ЄС за допомогою створення та функціонування в Україні Консультативної місії Європейського Союзу (далі – КМЄС). Ця місія існує задля допомоги державним органам України у послідовному реформуванні сектору цивільної безпеки шляхом надання стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів з реформування. [1].

Питання безпеки та цивільної безпеки є предметом дослідження науковців як в Україні так і в інших державах. В незалежній Україні активізувався напрям дослідження безпеки та її видів представниками різних наук. Найбільш активно у цьому напрямі науковий пошук здійснювали: Ліпкан В.А., Пендюра М.М., Сьомін С. В. В інших країнах дослідниками даного напрямку є Буклей Дж., Дов Н., Дорі А.Дж., Стивенсон Т., Сімон К.

У зв'язку з цим метою статті є аналіз теретико правових підходів до розуміння цивільної безпеки та проведення відповідних узагальнень.

Для досягнення поставленої мети підлягають вирішенню наступні завдання:

- проаналізувати основні позиції КМЄС у розумінні явища цивільної безпеки;
- сформулювати найбільш актуальні питання наукового осмислення цивільної безпеки;
- співвіднести цивільну безпеку з іншими видами безпек.

Методологічну основу дослідження склали методи, що дозволили отримати обґрунтовані та логічно вивірені висновки, зокрема, метод герменевтики, що надав можливість опрацювати доктринальні джерела та тексти консультативної місії ЄС, метод порівняння, за допомогою якого було виявлено особливості інтерпретації цивільної безпеки окремими представниками наукової спільноти, теоретико-юридичний метод, що завдяки якого сформовано висновки щодо розуміння цивільної безпеки.

Діяльність Консультативної місії ЄС в Україні здійснюється у трьох основних напрямках: надання стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки для розробки необхідних стратегій; підтримка реформ, надання обладнання, практичних консультацій, організація тренінгів; координація зусиль у забезпеченні реформ між українськими та міжнародними партнерами [1].

Аналізуючи офіційні документи КМЄС можна визначити пріоритети у роботі місії, як напряму діяльності, що розкриваються у наступних положеннях. Перший напрям, виявляється в управлінні персоналом у секторі цивільної безпеки з метою належного надання якісних послуг населенню. Другий - забезпечення державними органами підтримання миру і права на зібрання згідно з міжнародними стандартами дотримання прав людини. Третій - здійснення кримінальних розслідувань, як необхідного компоненту захисту норм права і безпеки громадян, а їх успішність з повагою до прав людини підвищує довіру громади та сприяє активізації демократичного процесу загалом. Четвертий - взаємодія поліції з громадою, оскільки охорона правопорядку у демократичному суспільстві передбачає право громадян висловлюватися щодо її ефективності; налагодження довірливих стосунків поліції з населенням шляхом безпосередньої співпраці та діалогу; відповідальність за запобігання та боротьбу зі злочинністю не тільки поліції, але й інших представників суспільства. П'ятий - розмежування повноважень організацій сектору цивільної безпеки з метою забезпечення координації їхньої діяльності й запобігання дублюванню та плутанині, що має стратегічне значення для забезпечення прозорої діяльності та підконтрольності сектору цивільної безпеки, орієнтованого на потреби громадян і надання послуг [1].

Зазначені вище пріоритети (напрямки) впливають на стан проведення та запровадження реформування діяльності всіх суб'єктів сектору цивільної безпеки, проте КМЄС також визначено так звані «наскрізні завдання», які певною мірою пов'язані з кожним з п'яти пріоритетів та виконують інтегруючу функцію відносно пріоритетів (напрямків) діяльності:

- дотримання прав людини та гендерної рівності;
- боротьба з корупцією;
- забезпечення належного врядування, яке стосується проведення реформ й у таких галузях, як: державне управління, публічний нагляд, державні фінанси та децентралізація [1].

Водночас для поглибленого розуміння цивільної безпеки методологічно вірним вважається поєднання в одній науковій позиції не тільки знань про напрямки роботи

місії, основні завдання але й про суб'єктів сектору цивільної безпеки, як носіїв відповідних прав, обов'язків виконавців програм, стратегій тощо.

Як зазначається представниками КМЄС, «Організації, що входять до сектору цивільної безпеки, у різних країнах несуттєво відрізняються: їх склад, назва та місце, яке вони займають в окремих державних адміністративних структурах. Загалом сектор безпеки включає військовий компонент (армія, військово-морський флот, підрозділи спеціального призначення тощо) і цивільний компонент. Під словом «цивільний» ми розуміємо «невійськовий» [1].

При цьому розмежування військовий/невійськовий формується із сутнісного характеру суб'єкту забезпечення безпеки. Так, виходячи з положень визначених КМЄС до суб'єктного складу сектору цивільної безпеки України слід відносити:

– систему правоохоронних органів, що включає Міністерство внутрішніх справ, Національну поліцію, Державну прикордонну службу, Національне антикорупційне бюро, Службу безпеки України тощо;

– органи судової виконавчої та законодавчої влади, зокрема Міністерство юстиції, Генеральну прокуратуру систему судів всіх рівнів, Верховну раду України;

– громадянське суспільство, що представлено громадськими організаціями та формуваннями, органами місцевого самоврядування тощо [1].

За результатами контекстного аналізу, представлених вище доктринальних та нормативних джерел, можна зробити такі висновки:

– розуміння цивільної безпеки подається через призму європейської традиції права;

– цивільна безпека самостійно не визначається, а її осмислення відбувається шляхом виділення окремих складових сектору цивільної безпеки з подальшим розмежуванням на військовий та невійськовий компоненти;

– власне безпека не тільки не відокремлюється від громадського порядку, а ототожнюється з ним і окремо не згадується, причому термін «громадський порядок» використовується у його вузькому значенні «як громадський порядок під час масових заходів, наприклад, під час футбольних матчів, маршів, демонстрацій тощо» і пов'язується переважно з діяльністю поліції [1];

– правоохоронна спрямованість такого розуміння цивільної безпеки, виводить за її межі цивільний захист та відповідну державну службу;

– серед складових сектору цивільної безпеки пріоритет віддається правоохоронним органами та спеціальним органам з правоохоронними функціями.

Обрання для аналізу матеріалів КМЄС зумовлено, тим що ці матеріали відбивають європейське бачення проблем цивільної безпеки, варто враховувати й те, що вони адаптовані до вітчизняних реалій, використовуються у реформуванні державних органів сектору національної безпеки і оборони, конкретизується у процесі співпраці КМЄС з вітчизняними державними органами, формуючи таким чином спільні позиції. Так, за участі КМЄС розроблено понад 40 законопроектів та інших важливих документів, таких як: Закон України «Про національну безпеку»; Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року; Стратегію розвитку Національної поліції України до 2020 року; Програму захисту свідків; Концепцію реформи Служби безпеки України тощо [1].

Наведені вище приклади мають інформативний характер і саме в контексті розуміння призначення цієї місії, проте дають уявлення щодо фундаментальних характеристик європейського бачення цивільної безпеки, яке має значення для її інтерпретацій сучасними засобами пізнання з метою виявлення спільних та відмінних рис.

По-перше, можна зазначити, що безпека охоплює цивільну безпеку - демілітаризовану і воєнну безпеку та оборону – мілітаризовану її частину. Другою характеристикою, що має суттєве значення для нормативно-правового регулювання відносин співробітництва між ЄС та Україною є не теоретичне визначення власне безпеки чи її складових, а практична діяльність суб'єктів забезпечення безпеки (їх призначення, повноваження, пріоритети, форми, методи та засоби здійснення). Третьою характеристикою виступає охоплення сферою цивільної безпеки й правопорядку (громадського порядку), а отже і практичної діяльності суб'єктів, що його забезпечують. У зв'язку з цим виникає складність поділу їх діяльності на виключно щодо забезпечення безпеки або виключно щодо охорони правопорядку, оскільки вони нерозривно пов'язані між собою. Для вирішення цієї проблеми пропонується виокремити відповідні функції такої діяльності, що дозволить конкретизувати її спрямованість

Доречі, функціональний підхід притаманний і вітчизняній практиці, де виокремлюються органи різнофункціонального призначення: загальної компетенції, спеціальні органи, правоохоронні органи, спеціальні органи з правоохоронними функціями, але відсутнє виокремлення органів із забезпечення безпеки або спеціальних органів з безпековими функціями.

Подальший аналіз підходів до розуміння цивільної безпеки пов'язаний з аналізом та відмежуванням цивільної безпеки від інших видів безпеки, що забезпечуються немілітаризованими органами та організаціями. У західних країнах та в Україні з введенням Закону України «Про Національну поліцію» використовуються поняття «публічна безпека» («public security») у співвідношенні з «цивільною безпекою» («civil security»). Проте вони не мають обґрунтованого нормативно-правового визначення та сталого наукового трактування. Різноманітні моделі їх розуміння зумовлюються особливостями відповідної галузі науки, законодавчих практик, авторських позицій, перекладів оригінальних текстів тощо, але загальним є те, що цивільна безпека визнається поняттям з мінливим змістом, який певним чином конкретизується в процесі діяльності уповноважених суб'єктів.

В цьому аспекті слушною видається позиція С. Сьоміна та інших дослідників, представлена стосовно громадської безпеки, але яка має значення для цивільної безпеки загалом суть якої зводиться до того, «що у демократичних суспільствах громадська безпека розглядається, насамперед, як процес її забезпечення спеціальними структурами (поліцією, військовослужбовцями жандармерії, національними гвардійцями тощо). При цьому акцентовано, що зазначені суб'єкти самі мають обирати найбільш оптимальний варіант і форми діяльності задля досягнення найкращого результату з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку»[2].

Причому, «до загроз громадській безпеці відносять не лише протиправні посягання, але й інші загрози, зокрема, природні, техногенні, соціокультурні тощо. Такий підхід дозволяє розглядати громадську безпеку як існуючий в державі рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства» [2]. Тобто спостерігається комплексне бачення громадської безпеки в її «широкому» розумінні, яке охоплює як «вузьке» її розуміння, так і громадський порядок й не тільки, що може розглядатися як варіант інтерпретації цивільної безпеки.

Проаналізувавши наукові підходи щодо забезпечення цивільної безпеки, Т. Стівенсон та інші дослідники дійшли висновків, що:

– термін «цивільна безпека» не має загальноприйнятого визначення, а спроби його інтерпретацій мають неоднозначні результати та у зв'язку з цим йому надається різне значення [3];

– за відсутності чіткого консенсусу щодо інтерпретації терміну «цивільна безпека» можливе лише окреслення параметрів його змісту, аспектів розуміння в певних контекстах наукового осмислення та практичної діяльності як у часи війни, так і миру[4].

Про доцільність, наукову і практичну значущість подібного підходу свідчать й той факт, що існують спеціальні програми, як, наприклад, «Дослідження з питань цивільної безпеки на 2012–2017 роки» федерального уряду Німеччини що спрямовані на проведення досліджень інноваційних рішень у сфері безпеки, зокрема, безпеки громадян, запобігання та врегулювання криз, охоплювала проблеми соціальних аспектів цивільної безпеки, міської безпеки, безпеки інфраструктури та економіки, захисту і порятунку людей, захист від небезпечних речовин, епідемій та пандемій, IT-безпеки тощо [3]. Ця ж програма на 2018–2023 роки орієнтована на здійснення досліджень щодо: безпеки як передумова свободи, якості життя та процвітання; перспектив та співробітництва у сфері цивільної безпеки в мінливому світі; захисту та порятунку людей; захисту критичної інфраструктури; захисту від злочинності та тероризму; технологій у галузі цивільної безпеки тощо [4].

Відповідно вказаного вище враховуючи важливість визначення та розуміння цивільної безпеки можна виділити деякі характеристики цивільної безпеки такі як: особливий суб'єкт здійснення (немілітаризований орган або організація); стан при якому завжди існують ризики та небезпеки; незважаючи на наявність ризиків та загроз можливість їх переходу з гіпотетичного стану в реальний – мінімальний. Отже під цивільною безпекою можна розуміти – стан при якому наявна мінімальна кількість ризиків та загроз, здійснюється ефективна їм протидія та попередження особливими немілітаризованими суб'єктами.

Тенденція розуміння цивільної безпеки, яке виходить за межі громадської безпеки, але охоплює її, наближає цивільну безпеку до рівня національної безпеки, проявляється у наукових дослідженнях, які пов'язують цивільну безпеку з антикризовим управлінням, трансформацією цивільного захисту як сфери військової відповідальності, до демілітаризованої системи забезпечення цивільної безпеки, хоча військові потужності, в різній мірі використовуються в антикризовому управлінні у різних країнах, підкреслюють національні особливості, різноманітність термінологічного описання управління кризовими ситуаціями, реагування на надзвичайні ситуації, відмічають необхідність посилення взаємодії між цивільною безпекою та військовою сферою.

#### **Список використаної літератури**

1. The European Union Advisory Mission [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.euam-ukraine.eu>

2. Сьомін С. В. Концептуальні підходи щодо забезпечення громадської безпеки: іноземний досвід, висновки для України: аналітична записка [Електронний ресурс] / С. В. Сьомін // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/kontseptualni-pidkhodi-schodo-zabezpechennya-gromadskoi-bezpeki> ; Somin S. V. Kontseptualni pidkhody shchodo zabezpechennia hromadskoi bezpeky: inozemnyi dosvid, vysnovky dlia Ukrainy: analitychna zapyska [Elektronnyi resurs] / S. V. Somin // Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen.

– Rezhym dostupu: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/konceptualni-pidkhodi-schodo-zabezpechennya-gromadskoi-bezpeki>

3. Research for Civil Security 2012–2017. Framework programme of the Federal Government [Electronic resource] // Bundesministerium für Bildung und Forschung. – Mode of access : <https://www.sifo.de/de/evaluation-des-programms-forschung-fuer-die-zivile-sicherheit-1703.html>

4. Research for Civil Security 2018–2023. Framework programme of the Federal Government [Electronic resource] // Bundesministerium für Bildung und Forschung. – Mode of access : [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Civil\\_Security\\_Framework\\_programme.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Civil_Security_Framework_programme.pdf)

**D. Tihomirov**

### **CIVIL SECURITY: PLURALISM OF UNDERSTANDING**

*The aim of the article is to analyze the theoretical and legal approaches to understanding civil security and to make relevant generalizations. The methodological basis was the methods that allowed to obtain sound and logically verified conclusions, in particular, the method of hermeneutics, which allowed to study the doctrinal sources and texts of the advisory mission of the European Union, the method of comparison, which allowed to identify a method that provided an opportunity to draw conclusions about the understanding of civil security. Scientific novelty. The article identifies the main directions of understanding civil security, defines the characteristics of the European vision of civil security and outlines the issues of understanding civil security for further theoretical and legal research. Conclusions. The tendency to understand civil security, which goes beyond public security, but covers it, brings civil security closer to the level of national security, is manifested in research linking civil security with crisis management, the transformation of civil defense as a sphere of military responsibility, to the demilitarized system civilian security, although military capabilities are used to varying degrees in crisis management in different countries, emphasize national features, a variety of terminological descriptions of crisis management, emergency response, note the need to strengthen the interaction between civil security and the military.*

**Key words:** security, civil security, public security, The European Union Advisory Mission, public security.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2020 р.

УДК 347.98

**Г. Є. Тихомирова,  
К. В. Балджи**

### **ПОНЯТТЯ «СУДОВА ПРАКТИКА»: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ЙОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

*Статтю присвячено проблемі розуміння поняття «судова практика». Виявлено плюралізм поглядів з цього приводу та проаналізовано існуючі підходи до визначення вказаного поняття. Окреслено переваги та недоліки відповідних підходів, а також*