

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ТИХОМИРОВ ДЕНИС ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 34.0;340;351.861

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук**

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий консультант

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
Гусарєв Станіслав Дмитрович,
Національна академія внутрішніх справ, перший проректор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Бобровник Світлана Василівна,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
завідувачка кафедри теорії права та держави

доктор юридичних наук, професор
Бостан Сергій Костянтинович,
Національний університет «Запорізька політехніка»,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права

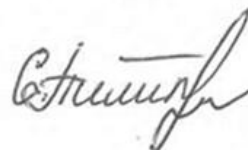
доктор юридичних наук, професор
Калюжний Ростислав Андрійович,
Національний авіаційний університет,
професор кафедри теорії та історії держави і права,
заступник декана юридичного факультету з наукової роботи

Захист відбудеться «22» квітня 2021 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 26.007.04 у Національній академії внутрішніх справ за адресою:
03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії внутрішніх
справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий «19» березня 2021 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



С.А. Пилипенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У третьому тисячолітті в умовах глобалізації та нерівномірного розвитку країн світу, наявності значної кількості загроз антропогенного, технологічного та природного характеру, зростання міждержавної конфліктності, викликаній зіткненням життєво важливих національних інтересів і появою нових викликів світовому порядку, фундаментального значення набуває внутрішня і зовнішня державна політика, яка визначає пріоритетні цілі та стратегічні напрями розвитку, що знайшло підтвердження у міжнародних та вітчизняних програмних документах. Основоположні цінності, які мають значення для людського розвитку в XXI ст., визначено у Декларації тисячоліття ООН від 8 вересня 2000 р., підписаній главами 189 держав, зокрема й України. Розроблені на її основі «Цілі розвитку тисячоліття» визначили 8 пріоритетів та індикатори прогресу їх досягнення на період до 2015 р. За результатами їх реалізації у 2015 р. резолюцією Генеральної асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року» затверджено «Цілі сталого розвитку», шляхи забезпечення яких, з урахуванням особливостей вітчизняного досвіду, викладено у Національній доповіді України та схвалено Указом Президента України № 722 від 30 вересня 2019 року, в якому їх визнано як орієнтири для розроблення проєктів прогностичних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів розвитку України.

На сучасному етапі вітчизняного державотворення урізноманітнення загроз і викликів людині, державі та суспільству призвело не лише до загострення проблем безпеки, а й спричинило значну трансформацію її змісту, що зумовило актуалізацію наукового осмислення проблем розуміння безпеки, її забезпечення, визначення напрямів державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина.

Зростання значення державної політики як форми стратегічного впливу на різні сфери суспільного життя зумовило її осмислення в межах різних суспільно-гуманітарних дисциплін. Кожна з них відповідно до свого предмета, особливостей методології, понятійного апарату, наукового та прагматично-орієнтованого призначення виокремлювала й певні аспекти інтерпретації такого складного соціального явища як державна політика, що зумовило наявність різних підходів до її розуміння.

У сфері юридичних наук державна політика досліджувалася переважно в межах, зокрема, адміністративного, кримінального, кримінально-виконавчого права та інших галузевих дисциплін. Проте в загальній теорії держави та права державна безпекова політика є предметом осмислення лише окремих наукових досліджень і потребує подальших розвідок для формування її теоретичного бачення як державознавчого і правознавчого поняття.

Для теоретико-правового осмислення предмета дисертації наскрізне значення мали наукові позиції вчених щодо сучасного розвитку загальнотеоретичної юридичної науки та її методології, зокрема, С. Д. Гусарева, А. П. Зайця,

М. С. Кельмана, М. І. Козюбри, М. В. Костицького, О. В. Кресіна, Ю. М. Оборотова, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришина, Ю. С. Шемшученка.

Дослідження формування, здійснення та забезпечення державної політики здійснювалося на основі наукових праць, у яких розв'язувалися проблеми демократичних основ державності, державного суверенітету, державної та публічної влади, функцій та механізму держави, державних стратегій, розвитку громадянського, інформаційного суспільства та місцевого самоврядування (О. Ф. Андрійко, О. В. Батанов, С. К. Бостан, Г. В. Задорожня, Н. В. Заяць, Б. В. Калиновський, Н. В. Коршунова, О. В. Кузьменко, Н. В. Кушакова-Костицька, В. В. Ладиченко, В. В. Лемак, О. М. Лощикін, В. Г. Пилипчук, О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, В. А. Шатіло).

Теоретичне пізнання цивільної безпеки здійснювалося в площині осмислення загальнотеоретичних проблем: безпекознавства, національної та інших видів безпеки, юридичних і державно-правових конфліктів, правопорядка, правової поведінки (В. О. Антонов, С. В. Бобровник, Є. О. Гіда, Р. А. Калюжний, А. Ф. Крижанівський, В. А. Ліпкан, Т. С. Подорожна, Н. П. Свиридюк, Л. М. Стрельбицька, В. І. Тимошенко, О. В. Шмоткін).

Правові аспекти забезпечення державної політики та безпеки аналізувалися, зокрема, в контексті розв'язання проблем: праворозуміння, правової системи, принципів та функцій права (В. В. Дудченко, О. В. Ковальський, А. М. Колодій, Р. П. Луцький, С. І. Максимов, С. М. Мельничук, С. П. Погребняк, П. М. Рабінович); правового регулювання, правової охорони, забезпечення прав людини (М. М. Гультай, Т. О. Дідич, В. М. Косович, Л. А. Луць, Н. М. Пархоменко, С. П. Рабінович, Т. І. Тарахонич, Л. Г. Удовика).

Враховуючи, що у зазначених та інших наукових працях проблеми державної політики та безпеки розглядалися фрагментарно або розв'язувалися стосовно їх окремих видів у галузевих вимірах, поза межами теоретико-правових досліджень залишилися проблеми осмислення власне теоретичних і нормативно-правових засад державної безпекової політики та цивільної безпеки, розв'язання яких сприятиме теоретичному узагальненню відповідних галузевих розробок, формуванню понятійно-категоріального апарату загальної теорії держави та права в частині співвідношення державної політики, її формування, реалізації, забезпечення та інших загальнотеоретичних конструкцій, а також удосконаленню нормативно-правового регулювання державної безпекової політики, зокрема системи стратегічних нормативно-правових актів, процесу та процедур стратегічного планування безпекової державної політики тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження здійснено відповідно до Стратегії національної безпеки України, схваленої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук

України від 3 березня 2016 р., Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр. (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1). Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 17 від 30 жовтня 2018 р.).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертації є розробка та обґрунтування основних концептуальних положень щодо теоретичних і правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні в сучасних умовах її інтеграції в європейський безпековий простір.

Сформульована мета зумовила постановку та вирішення таких *задач*:

- охарактеризувати стан наукових розробок проблем державної політики у сфері безпеки;
- розробити методологію дослідження державної політики у сфері безпеки;
- визначити теоретичну та нормативно-правову базу дослідження;
- осмислити загальне та особливе в інтерпретаціях безпеки у контексті різних суспільно-гуманітарних наук;
- виокремити особливості правознавчого розуміння та нормативно-правового визначення безпеки;
- з'ясувати теоретико-правові підходи до розуміння, нормативно-правового визначення цивільної безпеки та її забезпечення;
- виявити плюралізм інтерпретацій державної політики, загальне та особливе в її розумінні у контексті різних суспільно-гуманітарних наук;
- осмислити засадничі теоретичні та правові аспекти державної політики у сфері цивільної безпеки;
- окреслити конституційно-правові засади безпеки та встановити їх значення для формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки;
- виокремити повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також інших державних органів і органів місцевого самоврядування щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики;
- визначити нормативно-правові засади державного планування забезпечення державної політики у сфері безпеки;
- охарактеризувати ієрархічну побудову системи стратегічних документів та особливості нормативно-правової моделі стратегічного планування державної політики у безпековій сфері;
- розглянути стратегії сучасних реформ систем формування, реалізації та забезпечення державної політики в умовах євроінтеграції України.

Об'єктом дослідження є діяльність держави у сферах внутрішньої та зовнішньої безпеки України.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні.

Методи дослідження. Для забезпечення комплексності, обґрунтованості та достовірності наукових результатів дослідження використано загальні методи пізнання, загальнонаукові, конкретно-наукові та спеціальні наукові методи, вибір і застосування яких зумовлені особливостями предмета, мети і завдань дослідження,

зокрема: *діалектичні* методи дали змогу дослідити безпеку і державну політику в їх розвитку, змінах, взаємодії та взаємозалежностях з іншими правовими і соціальними явищами (підрозділи 2.1, 2.3, 3.2); *герменевтичний* підхід спрямовувався на аналіз та інтерпретацію наукових текстів, а також текстів нормативно-правових і правозастосовних актів, інших правових документів (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 2.4, 5.1, 5.4); *діяльнісний* підхід застосовувався для дослідження державної політики та забезпечення безпеки як особливої соціальної діяльності, що дозволило виокремити їх суб'єктів, форми, методи, засоби тощо (підрозділи 2.5, 3.2, 3.3, 4.1–4.6); *порівняльний* підхід використано для з'ясування загального та особливого між різними нормативно-правовими актами, стратегічними документами, державними і безпековими явищами (підрозділи 1.3, 2.2); *системний* метод дав можливість дослідити забезпечення безпеки та стратегічного планування як певних систем (підрозділи 2.5, 5.1, 5.2); застосування *функціонального* методу сприяло висвітленню призначення, напрямів впливу державної політики на інші соціальні й правові явища, а також визначенню функціональної зумовленості її побудови (підрозділ 3.1); використання *структурного* методу забезпечило пізнання повноважень суб'єктів формування та реалізації державної політики (підрозділи 4.1–4.5); *спеціально-юридичний* метод застосовано для інтерпретації та застосування предметних юридичних наукових і практичних знань (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1); метод *моделювання* використано для розробки нормативно-правової моделі стратегічного планування (підрозділ 5.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним загальнотеоретичним дослідженням, в якому обґрунтовано основні концептуальні положення щодо теоретико-правових засад, загальних та особливих характеристик формування та реалізації державної політики у сфері цивільної безпеки, зокрема:

вперше:

– запропоновано наукову конструкцію теоретико-правового осмислення державної політики у сфері цивільної безпеки, яка базується на поєднанні загальних властивостей державної політики та її особливих властивостей у сфері безпеки, цивільної безпеки зокрема, охоплює такі їх складові, як: інтерпретації державної політики та цивільної безпеки; процеси та механізми формування, реалізації та безпосереднього здійснення державної політики; систему її забезпечення (правового, організаційного, матеріально-технічного тощо); стратегічне планування та результативність проведення державної політики та інші;

– на основі аналізу різноманітних наукових інтерпретацій та нормативно-правових визначень безпеки розроблено авторський підхід до інтерпретації цивільної безпеки на основі мінливості, контекстуальності та ситуативності її розуміння та нормативно-правового закріплення в залежності від предмета, часу, простору, мети та сфер використання наукових інтерпретацій та правового регулювання, внаслідок чого в кожному випадку цивільна безпека набуває своєрідного бачення, що зумовлює домінуюче значення не універсальності, а множинності та різноманітності таких варіантів;

– виокремлено загальні ознаки нормативних дефініцій безпеки залежно від того, до якого роду явищ (суб'єкти, об'єкти, процеси) чи властивостей відноситься

безпека (стан, заходи, відсутність, характеристика, властивість, захист, здатність, спроможність, межі, процес, діяльність, відповідність), а також спеціальні ознаки, зумовлені природою явищ, що є конкретним предметом правового регулювання (ризик, загрози, галузь цивільної авіації, повітряний транспорт, радіаційний вплив, норми, правила, стандарти, інтереси людини і громадянина, суспільства та держави);

– обґрунтовано розуміння теоретико-правових засад державної політики в сфері безпеки як вихідних ідей, принципів, концептуальних положень, на підставі яких здійснюється наукова інтерпретація, формування, реалізації та нормативно-правового регулювання державної політики, до яких віднесено наукові положення щодо народовладдя, демократичних основ державності, державного суверенітету, державної та публічної влади, механізму та функцій держави, державної діяльності, децентралізації державної влади, принципів права, правового регулювання, правового впливу, функцій права, правоутворення, правозастосування, правореалізації та інші. Множинність таких засад закладає фундамент для теоретичного осмислення та нормативно-правового закріплення державної безпекової політики в контексті загальних тенденцій розвитку юридичної науки, держави і громадянського суспільства;

– диференційовано повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики, зокрема у сфері безпеки, на: загальні, де забезпечення безпеки спрямоване на сталий розвиток сфер суспільного життя, та спеціальні, орієнтовані на забезпечення безпеки як захищеності від небезпек цих сфер, які здійснюються тільки певним органом влади (виключні повноваження) або у відносинах з іншими органами державної влади;

– доведено, що Кабінет Міністрів України є основною інституцією формування державної політики у сфері цивільної безпеки, координації та спрямування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій щодо її реалізації та забезпечення, за виключенням тієї частини цивільної безпеки, яка є складовою національної безпеки і сферою компетенції Президента України;

– розроблено нормативно-правову модель стратегічного планування державної політики у сфері безпеки, яка містить: мету, принципи, повноваження суб'єктів, строки та порядок здійснення планування, систему стратегічних документів, процедури контролю, моніторингу їх виконання, оцінки його результатів, а також визначає особливості процесу безпекового стратегічного планування, його окремих процедур, послідовності їх здійснення та системних зв'язків між собою;

– обґрунтовано інтегральну побудову системи стратегічних документів планування державної безпекової політики, яка охоплює вертикальну (ієрархічну) та горизонтальну (функціональну) підсистеми. Якщо вертикальна побудова формується на основі підпорядкованості рівнів стратегічних документів і репрезентується як стратегії, доктрини, концепції, державні та цільові програми, плани, то горизонтальна – на основі взаємозв'язків стратегічних документів одного рівня;

удосконалено:

– наукові підходи до розуміння співвідношення правового забезпечення безпеки, правової охорони, правового захисту, функцій правового регулювання в частині їх відмінностей у спрямованості та механізмах впорядкування суспільних відносин, що виникають внаслідок корисних або небезпечних діянь чи подій;

– характеристику наукових інтерпретацій державної політики, зокрема, обґрунтовано об'єктивну та суб'єктивну зумовленість наявності широкого спектру визначень державної політики і варіантів її розуміння, зазначено, що кожний з останніх заснований на відповідному критерії або висвітлює певний концептуальний аспект її інтерпретації, але у своїй сукупності такі варіанти охоплюють всі аспекти розуміння державної політики як процесу, інституту, інструменту, моделі, мети, напряду, рішення;

– наукові уявлення щодо нормативно-правових інтерпретацій національної, державної, воєнної, публічної, громадської безпеки в частині загального для них визначення через захищеність від загроз, а відмінностей – у варіантах виокремлення об'єктів, суб'єктів чи процесів, властивістю чи станом яких є така захищеність від загроз, зокрема, для національної, державної, воєнної безпеки притаманна захищеність життєво важливих національних інтересів від «реальних та потенційних загроз» (національна безпека), «реальних і потенційних загроз невоєнного характеру» (державна безпека), «воєнних загроз» (воєнна безпека), тоді як для громадської безпеки властива «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина» від різноманітних природних, технологічних, соціальних та інших загроз;

– положення про теоретичний потенціал широкого розуміння громадської безпеки для окреслення та розв'язання проблем наукової інтерпретації громадської, публічної та цивільної безпеки, а також громадського, публічного порядку. Зокрема, громадська безпека у її широкому розумінні охоплює і громадський порядок, оскільки передбачає захищеність суспільних відносин як від небезпечних подій, так і діянь, і в такому варіанті її інтерпретації наближається до поняття публічної безпеки як колективної, але охоплює й індивідуальну безпеку;

дістало подальший розвиток:

– наукові інтерпретації співвідношення державного управління (управлінської діяльності держави) як форми створення та реалізації державної політики та державної політики як основного орієнтиру, алгоритму чи плану дій щодо його здійснення в частині доцільності виокремлення державного керування, призначеного для формування державної політики, та державного адміністрування – для її реалізації та забезпечення;

– висновок про пов'язаність дієвості державної політики у сфері безпеки з державним прогнозуванням, плануванням, оцінкою та моніторингом досягнення цілей сталого розвитку України, які визначено у відповідних стратегічних документах і передбачають, зокрема, координацію сил та ефективне використання матеріальних, фінансових, кадрових та інших ресурсів задля безпечного існування людини, суспільства та держави, своєчасного й адекватного реагування на реальні та потенційні загрози цивільній безпеці;

– наукова теза про те, що існуюча нормативно-правова основа загального державного стратегічного планування переважно спрямована на регулювання розробки та виконання державних цільових та інших програм, внаслідок чого інші стратегічні документи не узгоджені між собою за типами, рівнями, суб'єктами розробки та прийняття, правовим статусом, не визначено форми відповідальності за якість їх підготовки, оприлюднення, виконання, моніторингу, контролю тощо;

– наукові позиції вчених щодо доцільності виокремлення конституційного права людини на безпеку, оскільки в Конституції України воно прямо не встановлено і лише опосередковано передбачене низкою інших прав та свобод; або використовується для встановлення їх обмежень;

– положення про те, що в умовах євроінтеграції України, імплементації європейських стандартів належного адміністрування одним із фундаментальних напрямів реформування державного управління та місцевого самоврядування є розмежування повноважень їх органів та посадових осіб стосовно формування, реалізації, забезпечення державної та муніципальної політики, надання адміністративних та інших послуг, зокрема у сфері цивільної безпеки;

– наукове бачення перспектив проведення теоретичного осмислення державної політики у сфері цивільної безпеки потребує додаткових досліджень, зокрема здійснення подальшого аналізу плюралізму інтерпретацій державної політики, безпеки, забезпечення безпеки, охорони, захисту, загроз, сталого розвитку, стратегічного планування та прогнозування, стратегічних документів тощо у співвідношенні з такими спорідненими теоретичними поняттями, як правопорядок, правопорушення, предмет правового регулювання, правові відносини, нормативно-правові акти та іншими поняттями, що передбачає виявлення загального та відмінного між ними, формування на цій основі відповідного загальнотеоретичного понятійно-категоріального апарата, вирішення інших пізнавальних завдань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дослідження можуть бути використані в:

– *законотворчій та правозастосовній діяльності* – для подальшого розвитку та удосконалення нормативно-правового регулювання та правозастосовного забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки, здійснення її стратегічного планування та моніторингу (акт Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України від 18 березня 2021 р.);

– *науково-дослідній роботі* – для подальших наукових досліджень проблем державної політики, цивільної безпеки, державного управління у сфері безпеки (акт Національної академії внутрішніх справ від 12 лютого 2020 р.);

– *освітньому процесі* – для навчально-методичного забезпечення та викладання таких навчальних дисциплін, як: «Історія вчень про державу та право», «Теорія держави та права», «Юридична деонтологія», «Політологія» та інших (акти Національної академії внутрішніх справ від 5 лютого 2020 р., Запорізького національного університету від 26 лютого 2020 р.).

Особистий внесок дисертанта. Дисертація виконана здобувачем самостійно. Усі сформульовані висновки, положення, пропозиції є результатом особистих досліджень дисертанта. З метою аргументації окремих положень дослідження

використовувалися праці інших учених, на які зроблено відповідні посилання.

Наукові положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у дисертації не використовувалися.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення і висновки дисертації обговорено на засіданнях кафедри теорії держави та права й міжкафедральному семінарі в Національній академії внутрішніх справ, а також оприлюднено на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: VII наукові читання, присвячені пам'яті академіка В. В. Копейчикова (м. Київ, 22 листопада 2018 р.); «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)»: IV Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Черкаси, 22 березня 2019 р.); «Кримінально-правові та кримінологічні засоби протидії злочинам проти громадської безпеки та публічного порядку»: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 18 квітня 2019 р.); Uluslararasi KamuYonetimi sempozyumu (Міжнародний симпозиум з державного управління (Turkiye, Gaziantep, 18–20 квітня 2019 р.); «Правова доктрина: міжнародний досвід та практика реалізації в Україні»: Міжнародна науково-практична конференція (м. Маріуполь, 22 травня 2019 р.); «Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права в світлі загальновизнаного принципу верховенства права»: IV Міжнародна науково-практична конференція (м. Івано-Франківськ, 3–4 жовтня 2019 р.); X Всеукраїнська науково-теоретична конференція присвячена пам'яті професора П. П. Михайленка (м. Київ, 22 листопада 2019 р.); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі»: IV Міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 12 грудня 2019 р.); XI Всеукраїнська науково-теоретична конференція присвячена пам'яті професора П. П. Михайленка (м. Київ, 20 листопада 2020 р.); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі»: V Міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 9-10 грудня 2020 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертації, відображено в одній одноосібній монографії, тридцять дві наукові публікації, серед яких вісімнадцять статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, чотири статті – у зарубіжних наукових періодичних виданнях, десять тез доповідей на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, що охоплюють двадцять один підрозділ, висновків, списку використаних джерел (778 найменувань на 88 сторінках) та п'яти додатків на десяти сторінках. Повний обсяг дисертації становить 506 сторінок, з них основного тексту – 385 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, надано відомості щодо їх упровадження, наведено характеристику

апробацій і публікацій дисертанта, в яких відображено основні положення роботи.

Розділ 1 «Стан наукових розробок і методологічні аспекти дослідження теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки» складається з трьох підрозділів, у яких осмислено проблеми сучасних досліджень державної політики в різних суспільно-гуманітарних науках, окреслено теоретичну та нормативно-правову базу дослідження, здійснено вибір та обґрунтування його методології, а також адаптацію методологічних засад, підходів і методів до особливостей предмета та завдань дисертації.

Підрозділ 1.1 «Сучасний стан наукових розробок проблем державної політики у сфері безпеки» присвячено вивченню, аналізу та систематизації наукових досліджень державної політики, особливостям їх інтерпретації в різних суспільно-гуманітарних науках. У науковій літературі зазначено, що активізація осмислення державної політики пов'язується з виникненням у 50–60-х рр. ХХ ст. нового бачення відносин між владою та громадянами. Саме у цей період були започатковані основні теоретичні та методологічні підходи до аналізу державної політики, виокремилися предметні поля її наукового осмислення, сформувався відповідні напрями та галузі наукових досліджень. Сучасні наукові дослідження державної політики охоплюють проблеми її теоретичного конструювання, методології аналізу, співвідношення з публічною політикою та публічним управлінням, державним керуванням, управлінням та адмініструванням, особливостями вироблення та здійснення державної політики в різних сферах суспільного життя та інші. З огляду на це проаналізовано як проблеми наукового розуміння державної політики, її формування, реалізації та забезпечення, так і особливості проблематики галузевих та міждисциплінарних наукових досліджень державної політики в економічній, соціальній, інформаційній, правовій, культурній, аграрній та екологічній сферах, сферах безпеки, охорони здоров'я, регіонального розвитку і децентралізації та інших.

Наголошено, що вивчення державної політики традиційно здійснювалося представниками різних суспільно-гуманітарних наук (політологічних, економічних, юридичних, державного управління та ін.), але останнім часом актуальними є її міждисциплінарні дослідження, яким властиві теоретична різноманітність розуміння, мультиметодність вивчення, орієнтація на проблемні ситуації, контекстуальне бачення процесів формування, здійснення та забезпечення державної політики, множинність і варіативність інтерпретацій як її самої, так і її наслідків.

Зроблено висновок про необхідність вирішення, в межах дисертаційного дослідження, низки пізнавальних завдань: з'ясування особливостей співвідношення обсягів змісту категорій «державна діяльність», «державне управління», «державна політика» з метою подальшого визначення їх інструментальних можливостей у дослідженнях безпекової проблематики; поняття засад державної політики у сфері безпеки; систематизації засад державної політики у сфері безпеки та розкриття змісту окремих структурних елементів; здійснення аналізу законодавства України та виокремлення за його результатами основ нормативно-правової конструкції процесу та процедур стратегічного планування безпекової державної політики; вирішення

інших пізнавальних завдань щодо визначення теоретичних основ і правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки.

У підрозділі 1.2 *«Методологія дослідження теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки»* наголошено, що у зв'язку зі складністю, багатоплановістю та структурованістю явищ державної політики та безпеки, відповідно, і методологія, що використовувалася для їх дослідження, також є складним і багатоплановим утворенням і складається з наступних елементів: принципів наукового пізнання як певних ідей, вимог, беззаперечних та незмінних правил, що мають науковий характер; домінуючого світогляду – сукупності уявлень про світ, роль у ньому людини, а також похідних від них переконань, настанов, ідеалів, принципів, ціннісних орієнтацій пізнавальної і практичної діяльності людей, їхньої життєдіяльності загалом; типу наукового мислення – сукупності взаємозалежних й взаємозумовлених наукових ідей, принципів і норм, форм відображення та пізнання дійсності, що мають раціональну природу і конкретно-історично обумовлені; філософських засад, зокрема, філософських систем герменевтики, феноменології, аксіології, а також ідеалів пізнавального процесу (ідеї обґрунтованості, фальсифікації, верифікації, відповідальності вченого); наукових парадигм (сукупності загальноновизнаних і домінуючих на даному етапі розвитку юридичної науки взаємозалежних наукових досягнень, наукових теорій та відповідних їм правил, стандартів, методів наукових досліджень); методологічних підходів – об'єднаних домінуючим методом взаємозалежних методів досліджень; наукових методів, кожен з яких є сукупністю певних принципів, правил, прийомів, способів і засобів пізнання.

Основу методології дисертації складають діяльнісний, функціональний, порівняльно-правовий та системний підходи. Для забезпечення комплексності, обґрунтованості та достовірності наукових результатів дослідження державної політики у сфері безпеки використано загальні методи пізнання (аналіз, синтез, абстрагування, індукції та дедукції), загальнонаукові (функціональний, структурний, системний, класифікації та ін.), конкретно-наукові та спеціальні наукові методи (соціологічні, прогностичний, моделювання, спеціально-юридичний та ін.), вибір і характер застосування яких зумовлений особливостями предмета, мети та задач дослідження.

У підрозділі 1.3 *«Теоретична та нормативно-правова база дослідження»* зазначено, що вибору, обґрунтуванню об'єкта та предмета дисертації, побудові структури дослідження сприяли загальнотеоретичні наукові праці представників фундаментальних юридичних наук, передусім, загальної теорії держави та права, філософії права, конституційного права, а також адміністративного права, в яких осмислювалися фундаментальні проблеми сучасного розвитку юридичної науки та державознавства, формувалися різноманітні підходи до право- та державорозуміння, вивчалися сучасні теорії права та теорії держави, розроблялися базові наукові конструкції, в межах і на основі використання яких здійснювалося осмислення проблемного поля державної політики та безпеки, цивільної безпеки зокрема.

В основу дослідження проблем державної політики, її формування, реалізації та забезпечення покладено положення, що стосувалися розуміння демократії, народовладдя, демократичних основ державності, державного суверенітету,

державної та публічної влади, механізму та функцій держави, державної діяльності, їх особливостей в умовах розвитку громадянського та інформаційного суспільства, децентралізації державної влади. Теоретичне осмислення безпеки, цивільної безпеки зокрема, здійснювалося в площині розв'язання загальнотеоретичних проблем безпекознавства, державно-правових конфліктів, у співставленні з правопорядком, юридичними фактами, правомірною та протиправною поведінкою, соціальною, національною, громадською, публічною та іншими видами безпеки.

Правові аспекти забезпечення державної політики та безпеки аналізувалися з використанням наукових положень стосовно праворозуміння, принципів права, трансформації правової системи, правового регулювання та правового впливу, функцій права, законодавства та законодавчого процесу, правозастосування та правореалізації. Перспективи подальшого розвитку державної безпекової політики осмислювалися в контексті стратегій розвитку держави, громадянського та інформаційного суспільства, європейської інтеграції, здійснення правових реформ, стратегічного планування та реалізації стратегічних актів.

Нормативно-правова база дослідження охоплює чинні та скасовані закони України, їх проекти, укази і розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів державної влади (ЦОВВ), органів місцевого самоврядування, а також міжнародні, європейські та міждержавні правові документи, рішення Конституційного Суду України з ключових питань нормативно-правової регламентації формування, реалізації та забезпечення державної і муніципальної політики, а також національної, громадської та інших видів безпеки.

Розділ 2 «Сфера цивільної безпеки як предмет наукового осмислення та нормативно-правового визначення» складається з п'яти підрозділів, в яких представлено результати аналізу множинності наукових інтерпретацій та нормативно-правового визначення поняття безпеки та її забезпечення, сформульовано авторську інтерпретацію особливостей цивільної безпеки.

У підрозділі 2.1 *«Плюралізм наукових інтерпретацій безпеки в контексті соціально-гуманітарних наук»* наголошено, що плюралізм її наукових інтерпретацій зумовлений як об'єктивною складністю безпеки як феномену дійсності, її зв'язками з різними природними, технічними, соціальними явищами та процесами, так і особливостями осмислення поняття «безпека» в різних суспільно-гуманітарних науках, проблемами формування міждисциплінарного його визначення і тлумачення в межах окремих наук. Унаслідок цього безпека розуміється плюралістично як: соціальне явище; атрибут об'єкта і суб'єкта; стан об'єкта, що виключає наявність або можливість настання небезпечних подій та їх несприятливі наслідки; властивість або критерій якості соціальної системи; умови діяльності; система заходів, що забезпечують захист об'єкта від небезпечних впливів; соціальна мета, що виражається через сукупність внутрішніх зв'язків системи і спрямована на її стійкий і прогресивний розвиток; діяльність уповноважених державних органів та інших суб'єктів.

Аналіз наукової літератури дав змогу стверджувати, що ані єдине філософське розуміння безпеки та її сутності, ані загальна для різних наук її міждисциплінарна інтерпретація ще не склалися. Представниками різних наук здійснено спроби

сформувані загальнонаукове визначення безпеки та її загальну теорію, проте й ці спроби реалізуються різними шляхами. Науковий потенціал того чи іншого варіанту розуміння безпеки визначається не його претензіями на наукову всезагальність, а здатністю адекватно розв'язувати ті проблеми безпеки, що виникають як у межах тієї чи іншої науки, так і в практиці її забезпечення, а враховуючи, що останнім часом активно розвиваються саме міждисциплінарні дослідження, які орієнтуються на вивчення актуальних проблем з використанням предметних знань і методології різних дотичних до них наук, то й міждисциплінарне розуміння безпеки не має зводитися до якогось загальнонаукового розуміння, а бути саме багатоаспектним, плюралістичним, комплексним.

У підрозділі 2.2 «Особливості правознавчого розуміння поняття «безпека» акцентовано, що дослідження плюралізму, спільного та відмінного в інтерпретаціях поняття «безпека» має значення для формування відповідного розуміння в юридичних науках, оскільки дає змогу з'ясувати загальне, особливе і своєрідне в межах співвідношення не тільки юридичних та інших соціально-гуманітарних наук, але й різних юридичних наук між собою, а також у співвідношенні з нормативно-правовим визначенням безпеки в законодавстві.

Здійснено кількісний та проблемний аналіз дисертацій з юридичних наук, предметом яких були різні питання безпеки та її забезпечення. Так, у 1991–2019 рр. було здійснено 6633 таких дослідження, з яких лише 153 або 2,3 % присвячено зазначеним проблемам, при цьому якщо у 1991–1996 рр. проблеми безпеки загалом не досліджувалися, у 1997–2001 рр. їх питома вага становила 1,2 %, то починаючи з 2007–2011 рр., їх частка становить близько 3 %.

Проблемне поле дисертаційних досліджень в межах спеціальностей 12.00.01 та 12.00.02 охоплювало питання національної, державної, економічної, інформаційної та правової безпеки, зокрема їх теоретичного осмислення та нормативно-правового регулювання компетенції, структури, форм взаємодії суб'єктів забезпечення. У сфері адміністративного права і процесу увага зверталася на проблеми визначення адміністративно-правових основ національної, громадської, інформаційної, екологічної, енергетичної, техногенної та інших видів безпеки, безпеки видів виробничої діяльності, безпеки окремих державних і недержавних суб'єктів, адміністративно-правового регулювання та організації діяльності щодо їх охорони і забезпечення. У науці міжнародного права досліджувалися міжнародно-правові аспекти безпеки мореплавства, енергетичної, інформаційної, релігійної безпеки, права на безпеку та безпеки окремих суб'єктів міжнародного права, а також статусу, організації, діяльності та співробітництва суб'єктів забезпечення безпеки.

У межах інших спеціальностей з юридичних наук розроблялася проблематика особливостей галузевого нормативно-правового регулювання властивих їм видів безпеки та її забезпечення, зокрема екологічної безпеки, застосування кримінальної відповідальності за злочини проти безпеки, їх профілактики та розслідування, безпеки учасників кримінального судочинства та ін. Утім, у межах спеціальностей 12.00.12 – філософія права, 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура, 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право серед більш ніж 400 дисертацій дослідження з безпекової проблематики відсутні.

Співставлення тематики цих досліджень з паспортами спеціальностей з юридичних наук дало підстави стверджувати, що в одних випадках предмети дисертацій виходять за межі напрямів, визначених у паспортах, а в інших, навпаки, напрями, визначені паспортами, не досліджувалися, як, наприклад, правові основи продовольчої безпеки або особливості права міжнародної безпеки як галузі міжнародного права.

У підрозділі 2.3 «Множинність і варіативність нормативно-правових визначень безпеки» правові дефініції безпеки розглянуто як узагальнююче поняття, яке охоплює щонайменше такі їх види, що розрізняються за зв'язками з правовим регулюванням, як: наукові чи доктринальні правові дефініції безпеки, що розробляються юридичними науками і мають опосередковану регулятивну природу, та нормативні дефініції безпеки, які мають безпосереднє значення для правового регулювання. Серед останніх виокремлено: нормативно-правові дефініції безпеки, які сформульовані в нормативно-правових документах (законодавчі або нормативно-правові дефініції безпеки) або актах офіційного нормативного тлумачення норм права (нормативно-правові інтерпретаційні дефініції безпеки); казуальні правові дефініції безпеки, створені та сформульовані у відповідних конкретних актах застосування норм права.

Законодавчі (нормативно-правові) дефініції безпеки є видом її нормативних дефініцій, а тому мають загальні та спеціальні ознаки, що становлять її зміст. Загальні ознаки є спільними з відповідними ознаками інших законодавчих дефініцій і багато в чому залежать від їх місця та ролі в правовому регулюванні, а спеціальні ознаки детерміновані характеристиками явищ безпеки, що складають обсяг саме законодавчих дефініцій безпеки. Деталізація цього обсягу дає змогу виокремлювати й певні види законодавчих дефініцій безпеки.

Аналіз нормативно-правових дефініцій безпеки, що містяться у 20 законах України, більше ніж 50 підзаконних нормативно-правових актах, двох директивах Європейського Союзу і 4 угодах між Україною та іншими державами, дав змогу виокремити не тільки загальні ознаки нормативно-правових формулювань безпеки як нормативних дефініцій у співставленні з науковими визначеннями, але й нормативно закріплених ознак з їх диференціацією залежно від того, до якого роду явищ або їх властивостей відноситься безпека (стан, заходи, відсутність, характеристика, властивість, захист, здатність, спроможність, межі, процес, діяльність, відповідність), а також спеціальних ознак, що залежать від природи цих явищ та є конкретним предметом правового регулювання (ризик, загрози, галузь цивільної авіації, повітряний транспорт, радіаційний вплив, норми, правила, стандарти, інтереси людини, суспільства та держави тощо).

Підрозділ 2.4 «Проблеми теоретико-правового осмислення та нормативно-правового визначення цивільної безпеки» присвячено розумінню цивільної безпеки в контексті її співвідношення з іншими спорідненими поняттями. Зазначено, що поняття «цивільна безпека» є відносно новим для вітчизняної науки і практики. У західних країнах використовуються поняття «публічна безпека» («public security») та «цивільна безпека» («civil security»). Вони не мають сталого нормативно-правового визначення та наукового трактування, а варіації їх розуміння зумовлюються особливостями національних наук і законодавчих практик, позиціями авторів,

особливостями перекладів оригінальних текстів на іншу мову тощо, але загальним є те, що цивільна безпека визнається поняттям з мінливим змістом, який певним чином конкретизується в процесі діяльності суб'єктів, предметом якої і є безпека.

Така тенденція розуміння цивільної безпеки, яке виходить за межі громадської безпеки, але охоплює її, наближає цивільну безпеку до рівня національної безпеки, проявляється у наукових дослідженнях зарубіжних учених, які: пов'язують цивільну безпеку з антикризовим управлінням, трансформацією цивільного захисту від сфери військової відповідальності до демілітаризованої системи забезпечення цивільної безпеки, хоча військові потужності різною мірою використовуються в антикризовому управлінні в різних країнах; підкреслюють національні особливості, різноманітність термінологічного опису управління кризовими ситуаціями, реагування на надзвичайні ситуації; відзначають необхідність посилення взаємодії між цивільною безпекою та військовою сферою тощо.

Поштовхом для виокремлення та змістовного осмислення цього поняття стала інтеграція України до міжнародного та європейського простору, зокрема запровадження діяльності в Україні Консультативної місії ЄС з метою підтримки реформування сектора цивільної безпеки згідно зі стандартами ЄС та міжнародними принципами належного врядування та дотримання прав людини. За результатами контекстного аналізу матеріалів Консультативної місії ЄС в Україні, які відбивають європейське бачення проблем цивільної безпеки, адаптоване до вітчизняних, у порівнянні з вітчизняним розумінням проблем безпеки та її забезпечення, наголошено, що в цих матеріалах: цивільна безпека окремо не визначається, а її інтерпретація здійснюється через виокремлення складових (компоненту) сектора цивільної безпеки та його відрізнення від військового компоненту; власне безпека не тільки не відокремлюється від громадського порядку, а найчастіше ототожнюється з ним, причому термін «громадський порядок» використовується у його вузькому значенні; серед складових сектора цивільної безпеки пріоритет надається правоохоронним органам і спеціальним органам з правоохоронними функціями; правоохоронна спрямованість такого розуміння забезпечення цивільної безпеки виводить за її межі цивільний захист та відповідну державну службу.

На основі аналізу вітчизняних наукових праць і нормативно-правових актів зроблено висновок щодо поширення комплексного погляду на громадську безпеку та систему її забезпечення як на стан захищеності суспільних відносин від загроз і стан їх нормального існування, або стан забезпечення безпеки, її аналізу в співвідношенні з громадським порядком, суспільною, національною, публічною безпекою та іншими поняттями, що дає змогу з'ясувати загальне та відмінне між ними, їх взаємозв'язки і тим самим окреслити своєрідність кожного з них.

Підрозділ 2.5 «Забезпечення безпеки: теоретичні та нормативно-правові аспекти» орієнтовано на теоретичний аналіз загального та відмінного у різних варіантах нормативно-правового регулювання забезпечення безпеки. Акцентовано, що плюралістичне розуміння забезпечення безпеки зумовлене множинністю теоретичних і нормативно-правових інтерпретацій понять як безпеки, так і власне її забезпечення. В юридичній науковій літературі поняття забезпечення безпеки розглянуто в контексті теоретичних конструкцій правового регулювання, правового впливу, правового захисту, правової охорони, дії права, функцій права та інших, в

кожному з яких розуміння забезпечення набуває своєрідного тлумачення, і відносно яких наявні різні думки вчених щодо їх інтерпретації, співвідношення, механізмів здійснення тощо, що унеможлиблює формування єдиного розуміння поняття забезпечення безпеки, але зумовлює необхідність його теоретичного осмислення саме через з'ясування загального та відмінного в контексті необхідних і достатніх для конкретного дослідження співставлень з іншими правовими поняттями.

Реалізація такого теоретичного підходу до пізнання нормативно-правових визначень забезпечення безпеки дала змогу зафіксувати: наявність їх багатоманітності у вітчизняному законодавстві та міжнародно-правових документах; їх використання та інтерпретацію переважно як комплексу, сукупності заходів чи дій, що спрямовані на запобігання загрозам, небезпекам, впливам негативних чинників. Ці положення конкретизовано стосовно особливостей правового забезпечення безпеки, що поєднує елементи правового впливу та регулювання, функцій права, механізму правового регулювання, правового захисту та охорони.

Враховуючи, що цивільна безпека пов'язана, але не ототожнюється з громадською, публічною, національною безпекою, та з метою уточнення змістовного наповнення поняття «забезпечення цивільної безпеки» проаналізовано теоретико-правові та нормативно-правові аспекти цивільного захисту, зроблено висновок, що забезпечення цивільної безпеки не зводиться тільки до цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій, а передбачає такий захист і в інших ситуаціях, в яких недержавні суб'єкти, населення власними силами забезпечують свою безпеку, а органи держави та місцевого самоврядування надають безпекові послуги у випадках, коли суб'єкти цих ситуацій потребують допомоги.

Наголошено на відсутності єдиної концепції щодо законодавчої термінології забезпечення безпеки, зокрема цивільної безпеки, що пов'язано як з широким спектром суспільних відносин, які є предметом правового регулювання, так і з відносністю поняття самої безпеки та розбіжністю поглядів на її визначення в нормативно-правових актах.

Розділ 3 «Теоретико-правовий контекст інтерпретації та нормативно-правового регулювання державної політики у сфері цивільної безпеки» охоплює три підрозділи, в яких висвітлено результати теоретичного осмислення наукових підходів до розуміння державної політики, її співвідношення з державною діяльністю та державним управлінням, проблем інтерпретації засад державної політики у сфері цивільної безпеки.

У підрозділі 3.1 «Державна політика: наукові підходи до розуміння» здійснено осмислення варіативності розуміння державної політики в суспільно-гуманітарних науках, юридичних науках зокрема. Зростання значення державної політики як форми стратегічного впливу держави на різні сфери суспільного життя актуалізувало її осмислення різними суспільно-гуманітарними науками, кожна з яких, відповідно до свого предмета, особливостей методології, понятійного апарату, наукового та прагматично-орієнтованого призначення виокремлює й певні аспекти її інтерпретації. Множинність різних наукових та інших інтерпретацій державної політики, розвиток міждисциплінарних досліджень зумовили звернення вчених до проблем їх систематизації як в окремих суспільно-гуманітарних науках, так і в

напрямі формування загальнонаукового бачення, а також виокремлення теоретичної та прагматичної «площин» осмислення.

У сфері юридичних наук державна політика досліджувалася переважно в межах галузевих юридичних наукових дисциплін, зокрема, адміністративного, кримінального, кримінально-виконавчого права та ін. Узагальнення результатів аналізу проблематики захищених, запланованих і здійснюваних дисертацій з юридичних наук дає змогу виокремити в якості загальних, наскрізних для них таких предметів наукового осмислення: правові засади, правові основи; правове регулювання, механізм здійснення; формування, реалізація та забезпечення; інші аспекти різних видів державної політики. Їх особливості визначаються насамперед видами державної політики, які регулюються відповідними галузями права.

Акцентовано увагу на теоретичному (доктринальному) розумінні державної політики та обґрунтовано домінуюче значення для юридичних досліджень діяльнісного підходу, за якого державна політика розглядається як: результат певної діяльності (формування державної політики); те, що здійснюється, реалізується, втілюється, конкретизується в інших видах діяльності (реалізація державної політики); задля формування та реалізації чого створюються необхідні умови (забезпечення державної політики). Причому формування, реалізація та забезпечення державної політики вже не є тільки державною діяльністю, а сукупною діяльністю як органів держави, так і інститутів громадянського суспільства, а діяльність останніх відрізняється за суб'єктами, методами, засобами та іншими властивостями.

Такий підхід не тільки завдає нові ракурси осмислення власне державної політики, зокрема її інтерпретацій як рішень, засобів, стратегій, курсів, мети тощо у зв'язку і в контексті певної діяльності, але й створює певний методологічний «місток» для застосування таких підходів до розуміння державної політики, як інструментальний, телеологічний, функціональний та інші, але у їх взаємозв'язку з діяльнісним.

У підрозділі 3.2 *«Співвідношення категорій державної діяльності, державного управління та державної політики»* обґрунтовано доцільність концептуалізації формування, реалізації та забезпечення державної політики на основі теоретичної конструкції державної діяльності, яка дає змогу виявити їх загальні та особливі характеристики, вийти за межі пов'язаності державної політики тільки з державним управлінням, ввести до процесу аналізу державної політики «неуправлінські» форми державної діяльності у їх взаємодії з іншими видами соціальної діяльності.

Використовуючи теоретичну конструкцію механізму держави, інтерпретовано державну діяльність як діяльність державних організацій (органів, установ, підприємств, їх представників і службовців), що спрямована на реалізацію функцій держави, структура змісту якої (суб'єкти, способи, мета, засоби, результат тощо) виявляється в управлінських та «неуправлінських», правових і неправових формах відповідно до сутності та соціального призначення держави. Як механізм держави незвідний до державного апарату, так і державна діяльність не може бути обмеженою тільки державним управлінням, охоплює й безпосереднє здійснення функцій держави, а «питома вага» державного управління у формуванні, реалізації

та забезпеченні державної політики є різною і може бути конкретизованою, зокрема, через використання понять «державне керування», «державне регулювання», «державне адміністрування», «державний менеджмент», «надання адміністративних послуг» тощо.

У такій теоретичній інтерпретації державна політика залежна і формується через державну діяльність (державне керування, врядування), що здійснюється компетентними органами держави у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, а як сукупність основоположних принципів, завдань, рішень, функцій держави у відповідній сфері (зокрема, у сфері безпеки) реалізується шляхом здійснення як державного адміністрування, менеджменту в межах компетенції органів держави, на які покладено відповідні повноваження, так і надання адміністративних послуг та позауправлінську діяльність державних установ, підприємств, недержавних суб'єктів, спрямовану на безпосереднє забезпечення суспільних потреб.

У підрозділі 3.3 «Державна політика у сфері безпеки: засадничі теоретичні та правові аспекти» з'ясовано особливості теоретичного розуміння та нормативно-правового визначення засад державної політики, зокрема у сфері безпеки. Державна політика як один із напрямів створення системи безпеки ґрунтується на комплексі засадничих елементів, що впливають на її формування, розвиток і можливість реального забезпечення безпечного існування суспільства. Під засадами державної політики у сфері безпеки запропоновано розуміти основні правила, концептуальні положення, вихідні ідеї, на яких ґрунтується наявна у суспільстві система забезпечення безпеки, відповідно до яких формується внутрішня і зовнішня державна політика, безпекова політика зокрема.

Множинність складових таких засад зумовлює необхідність і доцільність їх класифікації за різними критеріями, з'ясування особливостей їх природи, сфер виникнення та існування, шляхів впливу та форм прояву в державній політиці. Враховуючи наявний плюралізм інтерпретацій та класифікацій засад державної політики, обґрунтовано їх диференціацію за критеріями походження та найчастішим використанням у нормативно-правових актах. Так, за критерієм походження виокремлено та проаналізовано теоретичні, правові, економічні, політичні, організаційні та інші засади, а за частотою використання в нормативно-правових актах – зроблено наголос на осмисленні переважно принципів безпекової політики та їх проявів.

До базових принципів формування та реалізації державної політики у сфері безпеки віднесено: верховенство права; демократичність і підзвітність державної політики; ефективність та результативність; пріоритетність; самодостатність і опору на власні сили; дотримання норм міжнародного права; прозорість та демократичний контроль; свободу і недоторканість особи; верховенство закону в системі нормативно-правових актів; справедливість та ін.

Основою нормативно-правових засад державної політики у сфері безпеки визнано її принципи, закріплені в Конституції України (конституційно-правові засади), зокрема: невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини; визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю; народний і державний суверенітет; політична, економічна й

ідеологічна багатоманітність; єдність та розподіл державної влади та ін. Нормативно-правовими засадами галузевого рівня визначено принципи відповідних галузей права, що регулюють безпекову політику держави, перелік і змістовна наповненість яких зумовлені специфікою предмета, способів та методів галузевого правового регулювання.

Також нормативно-правові засади розрізнення формування та реалізації державної політики розглянуто на прикладі їх конкретизації в Законах України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади», в яких здійснено розмежування повноважень міністерств та інших ЦОВВ, а також політичних посад і посад державних службовців.

Розділ 4 «Суб'єкти формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки» охоплює шість підрозділів, які присвячено дослідженню конституційно-правових засад та інституційної складової формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки.

У підрозділі 4.1 *«Конституційно-правові засади безпеки та їх значення для формування, реалізації і забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки»* на основі аналізу положень Конституції України та правових позицій Конституційного Суду України зроблено висновок, що за своєю сутністю публічна політика є проявом волевиявлення народу, яке набуває офіційної форми безпосередньо за результатами всеукраїнського і місцевих референдумів та інших форм демократії, або опосередковано через волевиявлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування і надання йому юридичної форми нормативно-правових актів. Формування, реалізація та забезпечення державної політики як форми публічної політики здійснюється на конституційних засадах єдності державної влади, яка походить від народу, та її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову на основі розмежування повноважень між різними органами державної влади.

Своєрідність безпекової державної політики зумовлюється конституційно-правовим визначенням безпеки як цінності, а її забезпечення як обов'язків, функцій, напрямів діяльності держави, засобу обмеження прав і свобод людини (ст. ст. 3, 16, 17, 18 та ін.). Зазначено, що у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина» Основного Закону України відсутнє право людини і громадянина на безпеку, але воно опосередковано перебачено такими правами та свободами, як право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23), право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності людини (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), недоторканність житла (ст. 30) та інших, а термін «безпека» використовується лише у випадках встановлення обмежень прав людини і громадянина (ст. ст. 32, 34, 36, 37 та ін.).

Разом з тим зазначені та інші конституційні положення визначають основи побудови та діяльності інституційної складової формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки у її широкому та вузькому розумінні в контексті розрізнення загальних, спеціальних і виключних повноважень, а також повноважень стосовно формування державної політики та її реалізації або забезпечення.

У підрозділі 4.2 «Повноваження Верховної Ради України щодо формування основ державної політики безпеки», виходячи з положення, що державна політика є волевиявленням Верховної Ради України стосовно основних напрямів і цілей суспільного та державного розвитку з питань, віднесених до її компетенції, виокремлено та проаналізовано повноваження Верховної Ради України щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері безпеки, а саме: повноваження за предметною сферою та повноваження за формами її діяльності або функціями (законодавчою, установчою, контрольною, бюджетною тощо); загальні повноваження, де державна політика є аспектом, одним із питань, які вирішуються цими повноваженнями, та спеціальні повноваження, призначені для вирішення питань саме формування, реалізації та забезпечення державної політики; загальні повноваження, де забезпечення безпеки спрямоване на сталий розвиток сфер суспільного життя, та спеціальні повноваження, орієнтовані на забезпечення безпеки як захищеності від небезпек цих сфер; повноваження стосовно формування державної політики, її реалізації, забезпечення державної політики; повноваження у мирний час і повноваження в особливий період; повноваження, які здійснюються тільки Верховною Радою України (виключні повноваження), та ті, що здійснюються у відносинах з Президентом України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади.

Зроблено висновок, що до виключних повноважень Верховної Ради України відноситься формування засад (основ) внутрішньої та зовнішньої державної політики загалом та у певних сферах суспільного життя, а також законодавче забезпечення реалізації цих основ у формуванні відповідної політики уповноваженими органами держави, якими в межах їх повноважень формується та конкретизується державна політика. Зокрема, до таких повноважень відноситься й формування основ (засад) державної політики у безпековій сфері та її законодавчого забезпечення, в якій питання безпеки окреслюються як складові певних сфер суспільного життя або окрема безпекова сфера (сфери національної безпеки, екологічної безпеки тощо).

Проаналізовано повноваження народних депутатів України, комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати України, Апарату Верховної Ради України, які утворюються для забезпечення законодавчих та контрольних повноважень Верховної Ради України. Зазначено, що до предметів відання комітетів відносяться не тільки питання національної безпеки, але й інших видів безпеки, які не охоплюються національною безпекою; із 23 комітетів у назвах тільки 8 комітетів використано слово «політика», хоча до предметів відання 15 комітетів віднесено забезпечення державної політики з певних питань, а у предметах відання 7 комітетів слово «політика» взагалі не згадується.

У підрозділі 4.3 «Повноваження Президента України у сфері формування та реалізації державної політики безпеки» висвітлено результати аналізу повноважень Президента України та створюваних ним органів щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

У сфері оборони Президент України, який є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, забезпечує реалізацію відповідної державної політики у мирний час та в особливий період.

У сферах національної безпеки та оборони Президент України як глава держави формує державну політику та забезпечує її реалізацію через видання на основі та на виконання Конституції і законів України указів і розпоряджень, зокрема: очолює Раду національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад; звертається з посланнями до народу та із щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; утворює Національне антикорупційне бюро України.

Інші повноваження стосовно формування та реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони Президент України здійснює у відносинах з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, проте безпосереднє керівництво у сферах національної безпеки та оборони є одним із його виключних повноважень.

Серед консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб Президента України проаналізовано повноваження Офісу Президента України, Національної ради реформ та її виконавчого комітету, Ради національної безпеки і оборони України та її апарату.

У підрозділі 4.4 «Повноваження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної політики безпеки» акцентовано увагу на загальних повноваженнях Кабінету Міністрів України, а також на диференціації його повноважень щодо реалізації та забезпечення державної політики у сферах національної безпеки, обороноздатності та інших видів безпеки. Виокремлено повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України, Верховною Радою України, Рахунковою палатою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, а також таких органів Кабінету Міністрів України, як Секретаріат, Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, Офіс реформ, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Міністерства формують і забезпечують реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, а інші ЦОВВ переважно виконують окремі функції з реалізації державної політики, що зумовлює й розрізнення повноважень: міністрів як членів Кабінету Міністрів України, міністрів як керівників міністерств; інших органів виконавчої влади та їх керівників, які беруть участь у формуванні державної політики, безпосередньо реалізують і забезпечують державну політику, причому

відмінності у формах реалізації та забезпечення державної політики багато в чому зумовлюють поділ ЦОВВ на служби, агентства, інспекції та комісії; територіальних органів міністерств та інших спрямованих на реалізацію і забезпечення державної політики в межах певних адміністративно-територіальних одиниць. У площині формування та реалізації державної політики певні особливості мають повноваження ЦОВВ зі спеціальним статусом, які не лише реалізують державну політику, забезпечують таку реалізацію, здійснюють безпосередню діяльність щодо надання державних послуг, контролю та нагляду, управління об'єктами державної власності, але й у межах компетенції формують державну політику.

Місцеві державні адміністрації беруть участь у реалізації державної політики та її забезпеченні на певній території, тому обсяг їх повноважень обмежений не стільки сферами суспільного життя, як їх місцем у системі виконавчої влади та відповідною територією.

У підрозділі 4.5 *«Повноваження інших державних органів та органів місцевого самоврядування щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики»* досліджено повноваження інших державних органів (Конституційного Суду України, органів судової влади) та органів місцевого самоврядування стосовно їх участі у формуванні, реалізації та забезпеченні державної політики.

Повноваження Конституційного Суду України стосуються переважно сфери набуття волевиявленням народу або Верховної Ради України офіційної форми у вигляді законів та інших актів. Тоді як повноваження судів передбачають забезпечення правозастосовної реалізації державної політики у випадках виникнення юридичних спорів або скоєння правопорушень, зокрема й у сфері безпеки.

Автономна Республіка Крим та органи місцевого самоврядування безпосередньо державну політику не формують, але беруть участь у цьому, реалізують державну політику на відповідних територіях через нормативно-правове регулювання реалізації державної політики з питань місцевого значення, організацію та проведення місцевих референдумів, виконання державних програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону, участь у забезпеченні прав і свобод громадян, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; ініціювання запровадження надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в окремих місцевостях тощо.

У підрозділі 4.6 *«Інституційні аспекти державної політики цивільного захисту як складової державної безпекової політики»*, враховуючи, що нормативно-правове регулювання цивільного захисту за Кодексом цивільного захисту України здійснюється переважно через визначення повноважень суб'єктів системи цивільного захисту, проаналізовано повноваження Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері цивільного захисту, інших ЦОВВ, а також структуру єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми, в контексті загального та відмінного у формуванні державної політики цивільного захисту, її реалізації, забезпечення та безпосереднього здійснення цивільного захисту.

Сформульовано низку положень і висновків, зокрема: в інституційному аспекті система цивільного захисту порівняно з іншими системами забезпечення безпеки, зокрема національної, є найбільш придатною, щоб слугувати основою для забезпечення цивільної безпеки, оскільки спрямована безпосередньо на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від різних небезпек, охоплює не тільки централізоване загальне управління, але й певною мірою децентралізовані функціональну та територіальну організації безпосереднього здійснення цивільного захисту, які не зводяться тільки до управління останнім; інституційна складова забезпечення цивільної безпеки охоплює і спеціально створену для цього єдину державну систему цивільного захисту, інші суб'єкти – органи державної влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, громадян України, іноземців та осіб без громадянства; обмеженість наявної системи цивільного захисту полягає в її спрямованості на захист переважно у надзвичайних ситуаціях; питання формування, реалізації та забезпечення державної політики регулюються лише в окремих випадках, переважно пов'язаних з визначенням повноважень суб'єктів, які здійснюють управління цивільним захистом, причому іноді спостерігаються неузгодженості з іншими нормативно-правовими актами.

Розділ 5 «Стратегічне планування та перспективи розвитку державної політики у сфері цивільної безпеки» охоплює чотири підрозділи.

У підрозділі 5.1 *«Нормативно-правові засади державного планування забезпечення державної політики у сфері безпеки»* зазначено, що сучасні умови формування, реалізації та забезпечення безпекової політики зумовлюють необхідність підвищення ефективності державного прогнозування та планування, що має на меті координацію сил та ефективне використання відповідних ресурсів задля своєчасного й адекватного реагування на реальні та потенційні загрози внутрішній і зовнішній безпеці України.

Нормативно-правову основу здійснення стратегічного планування у сфері безпеки України складають нормативно-правові акти, які регламентують порядок здійснення загальнодержавного стратегічного планування; виокремлюють своєрідні процедури, притаманні тільки стратегічному плануванню у сфері національної безпеки і оборони.

Акцентовано, що нормативно-правові акти в системі загальнодержавного прогнозування та планування регулюють порядок розробки і виконання лише одного з видів документів державного стратегічного планування, а саме державних цільових та інших програм, а поза їх межами залишилися такі не менш важливі документи, як стратегії, доктрини, концепції та інші, які внаслідок цього на сьогодні не узгоджені між собою за типами, рівнями, суб'єктами прийняття тощо.

Натомість у сфері національної безпеки та оборони сформовано основи нормативно-правової моделі цілісної державної системи стратегічного планування, прогнозування і прийняття рішень, зокрема визначено її правові основи, мету, принципи, систему стратегічних документів, порядок їх розробки та схвалення, моніторингу, аналізу, демократичного контролю виконання. Проте вона потребує подальшого удосконалення в частині розробки Стратегії воєнної безпеки України та

Плану оборони України; приведення у відповідність стратегічних документів Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року та ін.

З огляду на це доцільною вбачається розробка, обговорення та прийняття Закону України «Про прогнозування та планування у сфері національної безпеки».

Підрозділ 5.2 «Ієрархічна побудова системи стратегічних документів планування державної політики у сфері безпеки» орієнтований на осмислення особливостей системи основних документів планування державної політики, зокрема й у сфері безпеки: стратегій, доктрин, концепцій, державних та цільових програм і планів щодо їх виконання.

За законодавством України основним видом документів довгострокового планування є стратегії, якими, як правило, визначаються об'єктивно зумовлені та розраховані на тривалу перспективу узагальнене бачення, курс дій, пріоритетні напрями, цілі, завдання державної політики щодо розвитку держави, певних сфер її життєдіяльності або державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих галузей економіки чи регіонів або адміністративно-територіальних одиниць.

Похідними від загальнонаціональних стратегій є доктрини – документи довгострокового планування, які затверджуються указами Президента або постановами Кабінету Міністрів України, а також концепції – документи довго- та середньострокового планування окремих напрямів державної політики, у порівнянні з доктринами більш конкретизовані, спрямовані на визначення мети, завдань, шляхів удосконалення певних напрямів державної політики.

Державні цільові програми як комплекси взаємопов'язаних завдань і заходів, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України, є узгодженими за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням й спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Плани – це найбільш розповсюджені та багатоманітні документи середньо- та короткострокового планування реалізації та забезпечення державної політики, в яких визначаються цілі, пріоритети розвитку та напрями реалізації державної політики з конкретизацією основних завдань і заходів, їх виконавців та строків виконання, потреб у фінансовому забезпеченні заходів на плановий період. Плани реалізуються через виконання передбачених завдань і заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей, індикаторів.

Разом з тим багатоманітність зазначених стратегічних документів, їх використання в процесі планування розвитку різних сфер суспільного життя, прийняття різними державними органами, відсутність сталої традиції їх нормативно-правового визначення та застосування призводять до протиріч між їх декларуванням за назвами, місцем у системі стратегічних документів і фактичним змістовним наповненням (предметом та рівнем планування), виходом за межі повноважень суб'єктами прийняття і схвалення, недотриманням термінів планування тощо, а в результаті – втратою їх системних зв'язків між собою.

У підрозділі 5.3 «Особливості нормативно-правової моделі стратегічного планування державної політики у сфері безпеки за законодавством України» проаналізовано загальну та спеціальну нормативно-правову основу стратегічного планування державної безпекової політики, порядок і процедури його здійснення.

Структуру нормативно-правової моделі стратегічного планування у сферах безпеки та оборони складають: мета, принципи, повноваження суб'єктів, строки здійснення планування, система стратегічних документів, процедури контролю, моніторингу їх виконання, оцінки його результатів та ін.

Порядок здійснення такого планування охоплює як особливості процесу безпекового стратегічного планування, його окремих процедур, так і послідовність їх здійснення та системні зв'язки між ними, зокрема: а) визначення правової основи реалізації комплексного підходу до планування у сферах національної безпеки і оборони; б) проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони; в) розробка та затвердження документів довгострокового планування (стратегій); г) розробка та затвердження документів середньострокового планування (концепцій, державних програм, державного оборонного замовлення); ґ) розробка документів короткострокового планування (планів, програм та ін.); д) виконання документів державного планування у визначені строки; е) контроль за виконанням стратегічних документів, моніторинг та оцінка стану виконання документів планування і внесення змін за їх результатами; є) прийняття рішень про підготовку нових документів.

Зазначене дало змогу зробити висновок про те, що удосконалення нормативно-правової моделі стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони передбачає: зміни у загальнодержавному стратегічному плануванні, зокрема, нормативно-правове врегулювання системи загальнодержавних стратегічних документів і процедур їх розроблення, затвердження, контролю за виконанням та моніторингу; урахування в цих документах особливостей стратегічного планування у сферах безпеки та оборони, хоча б у формі обмежень дії цих документів; вжиття заходів щодо покращення системи стратегічних документів у сфері безпеки та оборони та процедур їх розробки, затвердження і виконання, зокрема, розробку Стратегії воєнної безпеки, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту, внесення змін до Концепції розвитку сектору безпеки та оборони України тощо.

У підрозділі 5.4 «Напрями сучасних реформ систем формування, реалізації та забезпечення державної політики в умовах євроінтеграції України» проаналізовано стратегічні документи, якими визначаються основні напрями трансформації системи державного управління в Україні, здійснюється їх систематизація стосовно формування, реалізації та забезпечення державної політики, у сфері цивільної безпеки зокрема. Відповідно до європейських стандартів належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління стратегічне планування, координація, формування і реалізація політики є одними з основних напрямів діяльності органів державної влади в системі державного управління, причому якість формування державної політики визначає ефективність та результативність її реалізації.

Результати аналізу стану державного управління та відповідних стратегічних документів надали можливість узагальнено серед напрямів розвитку державного управління та державної політики щодо сталого розвитку України та цивільної безпеки виокремити:

– у сфері формування державної політики: удосконалення концептуальних засад і процедур формування політики; посилення координації та якості її формування на основі удосконалення методології формування державної політики, її стратегічного планування; підвищення якості відповідної нормативно-правової бази, зокрема в частині взаємозв'язків між державно-політичними, програмними і прогностичними документами та нормативно-правовими актами; підготовку нормативно-правових актів на основі аналізу запланованих витрат, оцінки наслідків, міжвідомчої координації та участі громадськості, запровадження системи електронного документообігу;

– у сфері реалізації державної політики: розмежування повноважень суб'єктів її формування та реалізації, усунення дублювання повноважень державних органів, забезпечення координації їх роботи та взаємодії; розробка альтернативних варіантів розв'язання проблем реалізації державної політики, визначення ефективності реалізації державно-політичних рішень за допомогою спеціальних індикаторів; удосконалення середньо- та довгострокового планування діяльності державних органів, проведення його моніторингу та оцінки, узгодження відповідних рішень з можливостями державного бюджету;

– у сфері забезпечення формування та реалізації державної політики: подальша модернізація державної служби; забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів державного управління, вільного доступу до публічної інформації, можливості судового перегляду державних рішень; запровадження електронної системи управління документами;

– у сфері взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування та іншими інститутами громадянського суспільства, регіонального розвитку: забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; підвищення партнерства та державної підтримки місцевого самоврядування, залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; розмежування повноважень щодо участі у формуванні, реалізації, забезпеченні державної та місцевої політики органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади; формування і реалізація регіональної політики на основі поєднання секторальної (галузевої), територіальної (просторової) управлінської її складових.

ВИСНОВКИ

У дисертації сформульовано та обґрунтовано наукові положення, спрямовані на розв'язання вагомих наукових проблем розвитку теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки в контексті її нормативно-правового забезпечення в умовах становлення в Україні незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства. За результатами

дослідження сформульовано такі висновки:

1. Актуальна для сучасного стану правової науки, державної і правової практики проблематика державної політики у сфері безпеки знайшла розв'язання у наукових дослідженнях різних суспільних та юридичних наук, кожна з яких здійснювала його в межах певної предметної сфери і на основі притаманних їй теоретичних засад, методологічного інструментарію, понятійно-категоріального апарату. В результаті склалося і є домінуючим плюралістичне наукове бачення державної політики, безпеки, їх складових, видів, призначення, систем забезпечення та інших аспектів. Таке дисциплінарне розмаїття розумінь понять «безпека» та «державна політика» потребує додаткового осмислення, зокрема, здійснення їх порівняльного аналізу з метою виявлення як загального, так і особливого для споріднених наук, визначення можливостей їх використання в юридично-науковому осмисленні безпекової політики держави та її нормативно-правовому регулюванні.

2. Аналіз наукових позицій дослідників державної політики та сфери безпеки, виокремлення і формулювання предмета дослідження – теоретичних основ та правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки, його мета і завдання зумовлюють необхідність і доцільність розробки та використання в цьому дослідженні методології, сформованої на основі загального розуміння юридичної методології, її структури, світоглядних і філософських засад, співвідношення методології, методики та методів, методологічних підходів і методів, особливостей таких методологічних підходів, як діяльнісний, герменевтичний, аксіологічний, системний, функціональний та інших, методологічного потенціалу предметних наукових знань, методів наукового пізнання і формування понятійно-категоріального апарату тощо.

3. Плюралістичність інтерпретацій державної політики і безпеки зумовлюють їх теоретико-правове осмислення на основі вироблених в юридичній науці та нормативно-правовій практиці теоретичних і нормативно-правових засад, зокрема, розуміння демократії, народовладдя, демократичних основ державності, державного суверенітету, державної та публічної влади, механізму і функцій держави, державної діяльності, їх особливостей в умовах розвитку громадянського та інформаційного суспільства, децентралізації державної влади, а також принципів права, трансформації правової системи, правового регулювання і правового впливу, функцій права, законодавства й законодавчого процесу, правозастосування, правореалізації та інших.

4. Наявна множинність наукових інтерпретацій поняття безпека зумовлена об'єктивною складністю безпеки як феномену дійсності, особливостями осмислення поняття безпека в різних суспільно-гуманітарних науках, серед яких розповсюдженими є її розуміння як: атрибуту об'єкта і суб'єкта; стану захищеності об'єкта, що виключає наявність або можливість настання небезпечних подій та їх несприятливих наслідків; системи заходів, що забезпечують захист об'єкта від небезпечних впливів, та інші варіанти. Тому науковий потенціал того чи іншого варіанту розуміння безпеки визначається не його претензіями на наукову всезагальність, а здатністю адекватно розв'язувати певні проблеми безпеки.

5. Попри всі відмінності в юридичному розумінні безпеки загальним є те, що: у «статичному» розумінні безпека розглядається у співставленні з певними

об'єктами (матеріальним і нематеріальними, суб'єктами) як їх характеристика (властивість), риса; у «динамічному» розумінні безпека пов'язується з певною діяльністю, спрямованою на безпеку (її суб'єктами, засобами, заходами, нормативами, метою тощо), інакше кажучи, на забезпечення (захист, охорону) безпеки; безпека та її забезпечення в різних варіаціях співвідносяться з існуванням, розвитком, цілісністю, незалежністю, спокоєм об'єкта безпеки та відсутністю небезпеки (загроз, ризиків); безпека і небезпека мають взаємозалежні виміри, відносні одне щодо одного значення.

У загальнотеоретичному плані важливим є формування поняття «безпека» як складової понятійно-категоріального апарату загальної теорії права, формування правової теорії безпеки, а не тільки правової безпеки, її власного понятійно-категоріального апарату в контексті її нерозривності з небезпекою, розрізнення безпеки та її забезпечення, дуалістичності характеристики безпеки, зокрема, виокремлення її загального розуміння як нормального існування об'єкта та спеціального розуміння як наявності чи можливості небезпеки такому існуванню.

6. Доцільно виокремлювати не лише загальні ознаки нормативних дефініцій безпеки, а й особливі ознаки – залежно від віднесеності безпеки до інших явищ (стан, заходи, відсутність, характеристика, властивість, захист, здатність, спроможність, межі, процес, діяльність, відповідність), спеціальні, що залежать від природи явищ, які є конкретним предметом правового регулювання (ризик, загрози, галузь цивільної авіації, повітряний транспорт, радіаційний вплив, норми, правила стандарти, інтереси людини і громадянина, суспільства та держави тощо). Виокремлення спільного та відмінного у визначенні безпеки є підставою для подальшої уніфікації власне нормативно-правового розуміння безпеки, ефективного здійснення правового регулювання безпекової сфери.

7. У західній науці та практиці поняття цивільна безпека не має сталого нормативно-правового визначення та наукового тлумачення, визнається поняттям з мінливим змістом, який певним чином конкретизується в процесі діяльності суб'єктів, предметом якої і є безпека. Вітчизняне розуміння цивільної безпеки формується переважно на перехресті понять національна безпека, громадська та публічна безпека, цивільний захист та інших споріднених понять, але виходить за їх межі, має мінливий зміст, який конкретизується в контексті з'ясування спільного та відмінного між ними, їх взаємозв'язків і взаємозалежностей.

Доведено, що сфера цивільної безпеки: є «зрізом» по лінії безпечно-небезпечно основних сфер суспільного життя (економічної, політичної, державної, правової, культурної тощо), а тому проявляється (присутня) в кожній з них, хоча відносно протидії небезпекам має й певну «автономію»; існує в просторі спільності та відмінності державного життя і життя громадянського суспільства, «мінливості» їх взаємодії як процесі розвитку, у мирний та воєнний час; охоплює не тільки стан сталого існування та захищеності сфер суспільного життя, матеріальних умов їх функціонування, але й систему забезпечення цивільної безпеки (в широкому розумінні), підсистемами якої є системи цивільного захисту, забезпечення громадської чи публічної безпеки, правопорядку та інші.

8. Плюралістичне розуміння забезпечення безпеки обґрунтовано множинністю теоретичних і нормативно-правових інтерпретацій безпеки та власне її

забезпечення, яке розглядається у контексті теоретичних конструкцій державної діяльності, державного управління, правового регулювання, правового впливу, правового захисту, правової охорони, дії права, функцій права та інших, в кожному з яких розуміння забезпечення набуває своєрідного тлумачення.

Теоретико-правове осмислення законодавчих термінів «забезпечення безпеки», «охорона» та «захист» фіксує інтерпретацію терміна «забезпечення» у законодавстві переважно як комплексу, сукупності заходів чи дій, спрямованих на досягнення відповідності певної діяльності визначеним нормам, правилам, вимогам, тоді як різні варіанти використання терміна «забезпечення безпеки» орієнтовані насамперед на запобігання загрозам, небезпекам, впливам негативних чинників.

Осмислення поняття «забезпечення цивільної безпеки» на основі аналізу теоретико-правових і нормативно-правових аспектів цивільного захисту підводить до висновків про те, що: забезпечення цивільної безпеки не зводиться тільки до цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій, а передбачає такий захист і в інших небезпечних ситуаціях; в основу цивільного захисту покладається «вузьке» розуміння безпеки, яке пов'язане з мінімізацією впливу небезпек, загроз, ризиків, їх виявленням, попередженням, моніторингом, ліквідацією наслідків тощо, але не орієнтоване на нормальне (стале) існування (функціонування) суб'єктів, явищ і процесів, яке охоплюється широким розумінням цивільної безпеки.

Варто наголосити на відсутності єдності у законодавчому визначенні забезпечення безпеки, цивільної безпеки зокрема, що пов'язано як з широким спектром суспільних відносин, які є предметом правового регулювання, так і з відносністю поняття самої безпеки та відсутністю єдності поглядів на її визначення в нормативно-правових актах і науковій літературі.

9. Державна політика за своєю сутністю є формою стратегічного впливу держави на різні сфери суспільного життя, що обумовлює її осмислення різними суспільно-гуманітарними науками, зокрема юридичними, множинність її наукових інтерпретацій, систематизація яких доводить, що: кожна з наук, відповідно до свого предмета, особливостей методології, понятійного апарату, наукового та прагматично-орієнтованого призначення акцентує увагу лише на окремих аспектах державної політики; здійснюються спроби формування її загальнонаукового бачення; виокремлюються теоретична (доктринальна) та прагматична площини її осмислення.

Найчастіше державна політика визначається через дії, мету, напрям, засоби, суб'єкти, функції, процес, відносини, інститути, програми тощо. Тому основою для розуміння державної політики є її інтерпретація саме через поняття діяльності, оскільки всі інші зазначені вище поняття не існують поза нею, а, відповідно, можуть бути інтерпретовані як певні її характеристики, складові або види тощо. Надано перевагу напрямам теоретико-методологічних досліджень державної безпекової політики як результату певної діяльності (формування державної безпекової політики) та його втілення в державне і суспільне життя (реалізація державної безпекової політики), а також створення необхідних умов для такого формування та реалізації (забезпечення державної безпекової політики).

10. Концептуалізація розуміння формування, реалізації та забезпечення державної політики в контексті теоретичної конструкції державної діяльності дає

змогу виявити їх загальні та особливі характеристики, вийти за межі пов'язаності державної політики тільки з державним управлінням, ввести до процесу аналізу державної політики «неуправлінські» форми державної діяльності у їх взаємодії з іншими видами соціальної діяльності.

У такому контексті формування державної політики, яка є складовою публічної політики, в демократичній державі є волевиявленням народу, здійснюється у взаємодії певних органів державної влади з недержавними інституціями, але основним суб'єктом є органи державної влади, які здійснюють державно-політичне врядування, мають повноваження приймати державно-політичні рішення, надавати їм форми нормативно-правових актів, що зумовлює необхідність розрізняти суб'єктів, які безпосередньо формують державну політику, і суб'єктів (державних і недержавних), які беруть участь у її формуванні. Реалізація державної політики здійснюється суб'єктами, основні напрями діяльності яких визначаються такими державно-політичними рішеннями, зокрема суб'єктами державно-адміністративного управління, які приймають у межах своєї компетенції відповідні управлінські рішення, а також суб'єктами, які, реалізуючи ці рішення, здійснюють безпосередню діяльність щодо забезпечення суспільних і державних потреб через надання державних та інших послуг, причому не тільки адміністративних.

Забезпеченням державної політики, якщо вона розглядається як волевиявлення держави, є різноманітна «допоміжна» діяльність державних і недержавних суб'єктів стосовно створення умов, гарантій тощо для її формування, управлінської реалізації та безпосереднього втілення в життя державно-політичних та державно-адміністративних рішень.

11. Державна політика у сфері цивільної безпеки характеризується властивостями як державної політики загалом, так і особливими властивостями, які зумовлюються відмінностями сфери безпеки як предмета державної політики, а також властивостями, похідними від своєрідності сфери власне цивільної безпеки. В державній політиці у сфері цивільної безпеки як «одиничному» проявляються ці загальні, особливі та унікальні властивості.

Державна політика як один із напрямів створення системи безпеки ґрунтується на комплексі засадничих елементів, під якими запропоновано розуміти основні правила, концептуальні положення, вихідні ідеї, на яких ґрунтується наявна у суспільстві система забезпечення безпеки, на основі та відповідно до яких формується внутрішня і зовнішня державна політика, безпекова політика зокрема.

Множинність складових таких засад зумовлює необхідність і доцільність їх класифікації на теоретичні, правові, економічні, політичні, організаційні та інші. Правові засади, своєю чергою, поділяються на доктринальні та нормативні, що дає можливість більш повно виявити їх сутність і регулятивне значення.

12. У демократичному суспільстві визнання народу єдиним джерелом влади і носієм суверенітету означає, що публічна політика, державна зокрема, є проявом волевиявлення народу, яке набуває офіційної форми безпосередньо за результатами всеукраїнського та місцевих референдумів, інших форм безпосередньої демократії або опосередковано через волевиявлення органів державної влади та органів

місцевого самоврядування та надання цим волевиявленням юридичної форми нормативно-правових актів.

Безпека як предмет державної політики у Конституції України визначається як цінність, а її забезпечення як обов'язок, функції, напрям діяльності держави, причому право людини і громадянина на безпеку прямо не встановлено, але опосередковано перебачено низкою інших прав та свобод, а термін «безпека» використовується лише у випадках встановлення обмежень прав людини і громадянина. Зазначені та інші положення Конституції України визначають конституційні основи призначення, побудови та діяльності інституційної складової формування, реалізації та забезпечення державної політики, зокрема й у сфері цивільної безпеки у її широкому та вузькому розумінні.

13. За результатами аналізу повноважень Верховної Ради України щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері безпеки виокремлено: загальні та спеціальні повноваження, призначені для впливу на державну політику загалом чи для вирішення питань саме формування, реалізації та забезпечення державної політики, а також, відповідно, для забезпечення безпеки, що спрямоване на сталий розвиток сфер суспільного життя чи орієнтованих на забезпечення безпеки як захисту від небезпек цих сфер; виключні повноваження, а також ті, що здійснюються у взаємодії з Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Зазначені та інші повноваження проаналізовано в контексті здійснення діяльності Верховної Ради України (законодавчої, установчої, контрольної тощо) як сукупної (на пленарних засіданнях під час сесій), колективної та особистої діяльності народних депутатів України, а також учасників такої діяльності – суб'єктів права законодавчої ініціативи, комітетів, тимчасових комісій, робочих груп.

14. Результати аналізу повноважень Президента України щодо реалізації основ державної політики у сферах національної безпеки та оборони України, її формування та забезпечення дозволили виокремити їх спрямованість на стратегічне планування та здійснення безпосереднього керівництва сектором безпеки та оборони, конкретизувати їх стосовно повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України щодо реалізації та забезпечення державної політики у сфері, а як глави держави – щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері національної безпеки, в межах яких він конкретизує основи державної безпекової політики, здійснює їх реалізацію через видання указів і розпоряджень, а також здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони, тобто безпосередньо керує, спрямовує та контролює діяльність сектору національної безпеки та оборони України, зокрема й тієї частини цивільної безпеки, яка має рівень національної безпеки.

15. У сфері державної політики загальні повноваження Кабінету Міністрів України спрямовані на: формування державної політики на основі реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики (фінансової, цінової, інвестиційної, структурно-галузевої, податкової політики та інших); забезпечення формування та реалізації державної політики (утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; спрямування, координація і контролювання їх діяльності; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та

національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо). У сфері реалізації державної безпекової політики спеціальні повноваження Кабінету Міністрів України охоплюють: керівництво єдиною системою цивільного захисту України та мобілізаційною підготовкою національної економіки; визначення пріоритетних напрямів розвитку оборонно-промислового комплексу; здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України і території України, вирішення інших питань зміцнення національної безпеки, обороноздатності України та боєздатності Збройних Сил України. Доведено, що Кабінет Міністрів України є основним центром формування державної політики у сфері цивільної безпеки, координації та спрямування діяльності міністерств, інших ЦОВВ, місцевих державних адміністрацій щодо її реалізації та забезпечення, за виключенням тієї частини цивільної безпеки, яка є складовою національної безпеки.

У цьому контексті доцільним є виокремлення повноважень міністрів як членів Кабінету Міністрів України та як керівників міністерств, а також повноважень міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади. Якщо у минулому в призначенні міністерств та інших ЦОВВ домінувала їх функціональна спрямованість, то нині вони розділяються за формами їх участі у формуванні, реалізації та забезпеченні державної політики, безпекової зокрема. Так, міністерства призначені для забезпечення формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах, їх діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, тоді як інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

Виокремлено особливості повноважень ЦОВВ зі спеціальним статусом, які не тільки реалізують та забезпечують державну політику, але й у межах своєї компетенції формують її, а також повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері реалізації державної політики та її забезпечення, які зумовлюються їх місцем у системі виконавчої влади та відповідною територією. Повноваження інших державних органів (Конституційного Суду України, судів, прокуратури) та органів місцевого самоврядування щодо державної політики, зокрема державної безпекової політики, стосуються окремих аспектів її формування, реалізації та забезпечення і здійснюються в межах їх загальних повноважень та певної території.

16. Державна політика цивільного захисту розглядається як складова політики забезпечення цивільної, національної безпеки або безпекової політики, особливості якої зумовлюються її спрямованістю, своєрідністю управління, організації, забезпечення та здійснення діяльності щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, що дає підстави для висновку про те, що трансформація цивільної оборони у цивільний захист орієнтує на визнання системи цивільного захисту в якості основи для забезпечення саме цивільної безпеки, але не охоплює її у повному обсязі, оскільки спрямований на забезпечення цивільної безпеки тільки в частині захисту суб'єктів та об'єктів переважно у надзвичайних, а не в усіх суспільно небезпечних ситуаціях.

17. Пов'язаність державної політики зі стратегічним плануванням як однією з функцій державного управління та нормативно-правового регулювання у сфері

безпеки зумовила необхідність дослідження системи загальнодержавного планування та особливості його здійснення у сферах національної безпеки і оборони.

Найявна в Україні нормативно-правова основа державного стратегічного планування, яка сформувалася в основному в традиціях адміністративного управління, як правило, не враховує сучасні тенденції трансформації стратегічного планування, зокрема, реалізацію ключових напрямів розвитку країн, визначених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року». Аналіз цієї основи доводить, що вона й досі спрямована переважно на регулювання розробки та виконання державних цільових та інших програм, а поза їх межами залишилися такі не менш важливі стратегічні документи, як стратегії, доктрини, концепції та інші, внаслідок чого вони не узгоджені між собою за типами, рівнями, суб'єктами розробки та прийняття, правовим статусом, не визначені форми відповідальності за якість їх підготовки, оприлюднення, виконання, моніторингу, контролю тощо. Натомість у сферах безпеки та оборони створено основи цілісної державної системи стратегічного планування, прогнозування та прийняття рішень, зокрема, визначено її правові основи, мету, принципи, систему стратегічних документів, порядок їх розробки та схвалення, моніторингу, аналізу, демократичного контролю виконання.

18. Обґрунтовано інтегральну побудову системи стратегічних документів, яка охоплює вертикальну (ієрархічну) та горизонтальну (функціональну) складові. Вертикальна побудова формується на основі підпорядкованості видів (рівнів) стратегічних документів і репрезентується як стратегії, доктрини, концепції, державні та цільові програми, плани, а горизонтальна або функціональна – на основі взаємозв'язків стратегічних документів одного рівня. Стратегії, доктрини та концепції спрямовані переважно на формування державної політики, хоча не обмежуються тільки ним, а державні цільові програми та плани орієнтовані на планування реалізації, забезпечення та безпосереднє здійснення державної політики.

19. У дисертації запропоновано нормативно-правову модель стратегічного планування у сферах безпеки та оборони, яка охоплює: мету, принципи, повноваження суб'єктів, строки та порядок здійснення планування, систему стратегічних документів, процедури контролю, моніторингу їх виконання, оцінки його результатів. Така модель надає можливість конкретизувати особливості процесу безпекового стратегічного планування, його окремих процедур, послідовності їх здійснення та системних зв'язків між собою. Так, процес безпекового стратегічного планування складається з послідовного здійснення таких процедур, як: а) визначення правової основи реалізації комплексного підходу до планування державної політики у сфері національної безпеки і оборони; б) проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони; в) розробка та затвердження документів довгострокового планування (стратегій); г) розробка та затвердження документів середньострокового планування (концепцій, державних програм, державного оборонного замовлення); г) розробка документів короткострокового планування (планів, програм та інших); д) виконання документів державного планування у визначені строки; е) контроль за виконанням стратегічних документів, моніторинг та оцінка стану виконання документів планування та

внесення змін за їх результатами; є) прийняття рішень про підготовку нових документів.

20. В умовах євроінтеграції України для удосконалення формування, реалізації та забезпечення вітчизняної безпекової політики суттєве значення мають європейські стандарти належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління, що охоплюють систему принципів і критеріїв здійснення та оцінки ефективності державного управління, якими визнається, що стратегічне планування формування і реалізації державної політики є одним з основних напрямів діяльності органів державної влади в системі державного управління, а якість формування державної політики визначає ефективність та результативність її реалізації.

Реформування вітчизняного державного управління в цьому напрямі зумовлює необхідність, зокрема, у сфері цивільної безпеки: підвищення спроможності до стратегічного планування Кабінету Міністрів України та міністерств України; визначення переліку документів державного стратегічного планування; затвердження методики розроблення документів державного стратегічного планування; узгодження рішень стратегічного характеру з можливостями державного бюджету в середньостроковій перспективі; посилення координації діяльності в сфері електронного урядування; належне забезпечення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами під час формування державної політики; визначення прогресу в досягненні запланованих результатів за допомогою спеціальних індикаторів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

Тихомиров Д. О. Теоретико-правові засади державної політики в сфері безпеки: монографія. Київ: ФОП Маслаков, 2020. 346 с.

Рецензія:

Кіндюк Б. В. Теоретико-правові засади державної політики в сфері безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (115). С. 147–148.

Берестова І. Е. Теоретико-правові засади державної політики в сфері безпеки. *Європейські перспективи*. 2020. № 1. С. 211–212.

Статті у фахових вітчизняних і зарубіжних наукових виданнях

1. Тихомиров Д. О. Трансформація системи цивільного захисту в Україні: історичний аспект. *Європейські перспективи*. 2017. № 4. С. 85–89.

2. Тихомиров Д. О. Міждисциплінарні та філософські підходи до інтерпретації поняття «безпека». *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 104–115.

3. Тихомиров Д. А. Государственная политика: подходы к пониманию. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 122–128 (Киргизская Республика).

4. Тихомиров Д. О. Плюралізм інтерпретацій поняття безпеки в соціально-гуманітарних науках. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 170–180.

5. Тихомиров Д. О. Законодавчі дефініції безпеки: загальнотеоретичні аспекти. *ScienceRise: Juridical Science*. 2018. № 4. С. 29–33.

6. Тихомиров Д. А. Нормативно-правовые основы процесса и процедур стратегического планирования государственной политики в сфере национальной безопасности. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 211–218 (Киргизская Республика).

7. Тихомиров Д. О. Структура методології досліджень державної політики в сфері безпеки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 2. С. 46–51.

8. Tikhomirov D. A. Civil protection and civil security aspects of the relationship. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 3. P. 68–71.

9. Тихомиров Д. О. Безпека як предмет вітчизняних юридичних наукових досліджень. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 63–70.

10. Тихомиров Д. О. Засади державної політики в сфері безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 91–96.

11. Тихомиров Д. О. Деякі аспекти осмислення безпеки та її забезпечення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. Т.2. С. 14–20.

12. Тихомиров Д. О. Проблеми теоретико-правового осмислення законодавчих термінів забезпечення безпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 6. С. 20–25.

13. Тихомиров Д. О. Теоретичні аспекти правового забезпечення безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 170–174.

14. Тихомиров Д. О. Поняття та класифікація факторів, що впливають на формування та реалізацію державної політики у сфері безпеки. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2019. № 18. С. 55–61.

15. Тихомиров Д. О. Міжнародні стандарти у сфері безпеки. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 125–130.

16. Тихомиров Д. О. Наукові методологічні підходи до дослідження державної політики в сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 230–234.

17. Тихомиров Д. О. Громадська та публічна безпека: проблеми співвідношення. *Наше право*. 2020. № 4. С. 34–38.

18. Тихомиров Д. О. Співвідношення категорій державної діяльності, державного управління та державної політики у правових дослідженнях безпекової проблематики. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 201–207.

19. Tikhomirov D. O. State policy: activity aspect. *Visegard journal of Human Rights*. 2020. № 6. Vol. 2. P. 130–132.

20. Тихомиров Д. О. Типологізація нормативно-правового розуміння безпеки. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2020. № 19. С. 20–27.

21. Тихомиров Д. О. Цивільна безпека: плюралізм розуміння *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2020. № 19. С. 68–73.

22. Тихомиров Д. О. Проблеми теоретико-правового осмислення особливостей кримінально-правової охорони безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2020. Вип. 62. Т. 1. С. 299–304.

Праці апробаційного характеру:

23. Тихомиров Д. О. Інтерпретація поняття безпеки в політологічних науках. *VII наукові читання, присвячені пам'яті академіка В. В. Копейчикова*: матеріали VII наукових читань (Київ, 22 листоп. 2018 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 218–219.

24. Тихомиров Д. О. Нормативно-правове визначення терміну «безпека». *Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)*: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Черкаси, 22 берез. 2019 р.). Черкаси: ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2019. С. 38–40.

25. Тихомиров Д. О. Щодо співвідношення соціальної та суспільної безпеки. *Кримінально-правові та кримінологічні засоби протидії злочинам проти громадської безпеки та публічного порядку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18 квіт. 2019 р.). Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2019. С. 198–199.

26. Tikhomirov D. Security notion interpretations studied in social sciences. *Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu* (Міжнародний симпозиум з державного управління) (Turkiye, Gaziantep, 18–20 квіт. 2019 р.). Gaziantep: Gaziantep üniversitesi, 2019. P. 198.

27. Тихомиров Д. О. До питання нормативно-правового визначення безпеки. *Правова доктрина: міжнародний досвід та практика реалізації в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 22 трав. 2019 р.). Маріуполь: МДУ, 2019. С. 225–226.

28. Тихомиров Д. О. Об'єкт злочину та об'єкт правової охорони. *Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права в світлі загальновизнаного принципу верховенства права*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.). Івано-Франківськ: Право, 2019. С. 321–322.

29. Тихомиров Д. О. Щодо розуміння стандартів у сфері безпеки. *Актуальні проблеми кримінального права*: тези доп. X Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (м. Київ, 22 листоп. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]– Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 371–373

30. Тихомиров Д. О. Принципи державної політики в сфері безпеки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.): у 2 ч. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 2. С. 494–496

31. Тихомиров Д. О. Класифікація напрямків діяльності щодо забезпечення безпеки. *Актуальні проблеми кримінального права*: тези доп. XI Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 20 листоп. 2020 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 314–315

32. Тихомиров Д. О. Міжнародні стандарти у сфері безпеки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали V Міжнар.

наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.) : у 2 ч. / Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 2. С. 412–414

АНОТАЦІЯ

Тихомиров Д. О. Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

У дисертації на основі сучасних наукових розробок актуальних проблем загальної теорії держави та права здійснено теоретико-правовий аналіз державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні. Осмислено плюралізм наукових інтерпретацій державної політики та безпеки в суспільно-гуманітарних науках, юридичних науках зокрема. Проаналізовано множинність і варіативність їх нормативно-правових визначень. Виокремлено та охарактеризовано загальні, спеціальні й виключні повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування щодо формування, реалізації і забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки. Досліджено нормативно-правові засади державного стратегічного планування, ієрархічну побудову системи державних стратегічних документів, виокремлено особливості нормативно-правової моделі стратегічного планування державної політики у сфері безпеки, узагальнено напрями сучасних реформ формування, реалізації та забезпечення державної політики в Україні.

Ключові слова: державна політика, формування державної політики, реалізація державної політики, безпека, цивільна безпека, державна діяльність, державне управління, нормативно-правові акти, повноваження органів державної влади, стратегічне планування, система стратегічних документів.

АННОТАЦИЯ

Тихомиров Д. А. Теоретико-правовые основы государственной политики в сфере гражданской безопасности в Украине. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2021.

В диссертации на основе современных научных разработок актуальных проблем общей теории государства и права осуществлен теоретико-правовой анализ государственной политики в сфере гражданской безопасности в Украине. В соответствии с предметом, целью и задачами диссертации проанализировано и обобщено состояние научных разработок формирования, реализации и обеспечения государственной политики и безопасности, обоснована и адаптирована методология исследования, выделена его теоретическая и нормативно-правовая база.

В диссертации отмечается плюрализм как научных интерпретаций безопасности, так и ее определений в нормативно-правовых актах, исследуются

проблемы междисциплинарных и философских подходов к пониманию безопасности, особенности толкования в отдельных общественно-гуманитарных науках, в частности очерчивается проблемное поле ее изучения в юридических науках, анализируется вариативность нормативно-правовых определений безопасности, осуществляется их типологизация. В контексте плюралистического видения безопасности, ее «широкого» и «узкого» понимания, а также в соотношении с интерпретациями общественной и публичной безопасности, гражданской защиты и других общетеоретических понятий сформировано и обосновано авторское понимание гражданской безопасности и ее обеспечения.

Проблематика теоретико-правового осмысления государственной политики очерчивается в диссертации в связи с плюрализмом интерпретаций, множественностью научных подходов к ее пониманию в общественно-гуманитарных науках, юридических в частности, ее соотношением с государственной деятельностью и государственным управлением, механизмом и функциями государства, другими общетеоретическими понятиями. Изучение указанных и других вопросов позволило не только обосновать и реализовать доминирующее значение деятельностного понимания государственной политики, но и выделить на его основе базовые аспекты дальнейшего рассмотрения государственной политики в сфере гражданской безопасности в контексте особенностей ее формирования, реализации, обеспечения и непосредственной деятельности по воплощению в жизнь государственно-политических решений.

На основе отличия формирования, реализации и обеспечения государственной политики, а также «широкого» понимания гражданской безопасности выделены и проанализированы общие, специальные и исключительные полномочия Верховного Совета Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, министерств, центральных органов исполнительной власти, других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также создаваемых ими консультативных, совещательных и иных органов. В схожем контексте осмыслены и охарактеризованы нормативно-правовые основы стратегического планирования и прогнозирования государственной политики, иерархического построения системы государственных стратегических документов (доктрин, концепций, государственных целевых программ), определен порядок и процедуры стратегического планирования.

В результате анализа европейских стандартов и стратегических документов относительно совершенствования системы органов государственного управления выделены и обобщены направления их реформирования в сфере формирования государственной политики, ее реализации, обеспечения, а также в сфере взаимодействия с органами местного самоуправления, институтами гражданского общества.

Ключевые слова: государственная политика, формирование государственной политики, реализация государственной политики, безопасность, гражданская безопасность, государственная деятельность, государственное управление, нормативно-правовые акты, полномочия органов государственной власти, стратегическое планирование, система стратегических документов.

SUMMARY

Tykhomyrov D. O. Theoretical and Legal Principles of State Policy in the Field of Civil Security in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for achieving a degree of Doctor of Legal Sciences in specialty 12.00.01 “Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Doctrines”. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

In the thesis on the basis of modern scholarly developments of actual problems of the general theory of the state and law the theoretical and legal analysis of the state policy in the field of civil security in Ukraine is carried out. The pluralism of scholarly interpretations of state policy and security in the social sciences and humanities, legal sciences in particular, is comprehended. The multiplicity and variability of their normative legal definitions are analyzed. The general, special and exclusive powers of state bodies and local self-government bodies in relation to the formation, implementation and provision of state policy in the field of civil security are singled out and characterized. The normative-legal bases of the state strategic planning, hierarchical construction of the state strategic documents system are investigated, the peculiarities of the normative-legal model of the strategic planning of the state policy in the sphere of security are singled out, the directions of modern reforms of formation, realization and maintenance of the state policy in Ukraine are generalized.

Key words: state policy, formation of state policy, implementation of state policy, security, civil security, state activity, public administration, normative legal acts, powers of public authorities, strategic planning, system of strategic documents.