

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

УДК 351.862:355.58]–027.21

*Андреев С. О., к.держ.упр., докторант, НАДУ*

## ТЕРМІНИ І ПОНЯТТЯ «ЦИВІЛЬНА ОБОРОНА» ТА «ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ»: ЕТИМОЛОГІЧНІ ТА ЛОГІКО-СЕМАНТИЧНІ АСПЕКТИ

*У статті представлені результати порівняльного дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” у контексті визначення одного з них як основного й пріоритетного для позначення комплексу державних заходів з протидії надзвичайним ситуаціям різного характеру. Обґрунтована думка про те, що таким терміном у сучасних глобалізаційних умовах, особливо для країн, що розвиваються, має бути термін “цивільна оборона”.*

**Ключові слова:** *цивільний захист; цивільна оборона; дефініція; державна система цивільного захисту; поняття; теорія державного управління; теорія цивільної оборони; термін; надзвичайна ситуація.*

*The article presents the results of a comparative study of etymological and logical-semantic aspects of the terms and concepts of “civil defence” and “civil protection” in the context of determination one of them as the main and prioritized for designating the complex of government measures to counteract emergency situations of different nature. It was justified the allegation that the term “civil defence” should be the main one in current conditions of globalization, particularly in developing countries.*

**Keywords:** *civil protection; civil defence; a definition; the state system of civil protection; a concept; the theory of public administration; the theory of civil defence; a term; emergency.*

**Постановка проблеми.** Ефективність реформ державного управління у сфері цивільної оборони (далі – ЦО), захисту населення, територій, навколишнього середовища, культурних цінностей та майна від надзвичайних ситуацій (далі – ЗНТ від НС), а так само й наукових досліджень з цих питань залежить, багато в чому, від використання уніфікованої, науково обґрунтованої термінології.

Вибір основного терміна й поняття для позначення сфери державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС, це не лише суто термінологічне завдання, а значно глибша та складніша за змістом наукова проблема.

Терміни та поняття: “цивільна оборона”, “цивільний захист”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій”, “надзвичайна ситуація”

мають важливе концептуальне, методологічне та ідеологічне значення для функціонування і розвитку відповідних сфер у національних державах. Законодавче закріплення одного з них у якості базового, у значній мірі, визначає підходи країн до побудови понятійно-термінологічної системи в цій галузі, формування державних систем ЦО, цивільного захисту (далі – ЦЗ) та їх функціональні пріоритети.

Зазначені поняття сьогодні доволі широко застосовуються у спеціальному законодавстві багатьох зарубіжних держав, зокрема країн СНД, антикризовій науці й практиці. Однак, вони дещо застаріли та не цілком адекватно відображають нову глобальну безпекову реальність та ті внутрішні й зовнішні загрози, з якими зтикаються країни, що розвиваються.

Використання ж терміну “цивільний захист”, на наш погляд, має вкрай деструктивний характер для розвитку теоретико-методологічних й концептуально-цільових засад державного управління у сфері ЗНТ від НС техногенного, природного, воєнного та соціального характеру. Цей чинник не може негативно не позначатись на результативності державних систем ЦО та/або ЦЗ, ефективності інституціональних засад їх розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Термінологічні питання у сфері ЦО, ЗНТ від НС ґрунтовно досліджували такі науковці: Е. Жердев, Л. Жукова, В. Владимиров, Ю. Воробйов, І. Шпильовий, Н. Клименко, В. Кондратюк, А. Костров, С. Кузніченко, С. Кучеренко, С. Мосов, В. Пантелєєв, В. Перевошиков, М. Сегаль, А. Ткачова, Г. Федулов, О. Фролов та ін.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує наукова стаття українського фахівця С. Мосова [18], який на високому аналітичному рівні розглядає історичні та семантичні аспекти термінів “цивільна оборона” та “цивільний захист”. Наприклад, автор висловлює думку щодо визначальної ролі у сучасних безпекових умовах саме терміна “цивільна оборона” [18, с. 92]. У цьому контексті також варто відзначити публікацію В. Кондратюка [15].

У той же час, на користь широкого використання у науці та практиці терміну “цивільний захист” активно висловлювались у своїх роботах Е. Жердев [10], Г. Федулов [27], В. Володимиров [2;3], С. Кучеренко, В. Пантелєєв, В. Перевошиков, М. Сегаль [17].

Окремо слід виділити наукову працю російських фахівців А. Кострова та А. Ткачової, котра, на нашу думку, має фундаментальне значення для розвитку понятійно-категоріального апарату у сфері ЗНТ від НС [16].

Аналіз останніх досліджень й публікацій з окресленої тематики засвідчує наявність у фаховій літературі певної наукової дискусії щодо обґрунтованості вживання для назви сфери державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС, одного з таких термінів: “цивільна оборона”, “цивільний захист”.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” у контексті визначення одного з них як основного й пріоритетного для

позначення комплексу державних заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Широке поширення у науковому середовищі на початку 90-х рр. минулого століття пацифістських ідей, пов'язаних з демілітаризацією ЦО, а також поява терміну “цивільний захист” було аж ніяк не випадковим та стало одним із наслідків розпаду СРСР. З нашої точки зору, це не що інше, як ідеологічне вкидання (інформаційна диверсія) у сфері ЦО, спрямоване на підрих її концептуальних, а згодом й інституціональних засад.

Основна ідея та концепція ЦЗ зародилися відносно нещодавно: кінець 70-х – початок 80-х рр. ХХ ст., чому сприяла низка природних катастроф, техногенних аварій на об'єктах атомної енергетики і хімічної промисловості, що виникли у різних країнах світу, а також фактор закінчення “холодної війни”. На офіційному рівні базові положення концепції ЦЗ було сформульовано та оприлюднено у квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО (м. Амман, Йорданія), проведеної під егідою Міжнародної організації цивільної оборони (далі – МОЦО), та закріплено в Аманській декларації з цивільної оборони (далі – Аманська декларація з ЦО) [28].

Ознайомлення з науковими працями (монографіями, статтями, доповідями та ін.), де наводяться результати дослідження понятійно-категоріального апарату у сфері ЗНТ від НС та ЦО, показало, що їх автори солідарні у думці стосовно того, що концепція ЦЗ й сам термін “цивільний захист” (англ. – “Civil Protection”) набули поширення після прийняття у 1994 р. Аманської декларації з ЦО.

Можна сказати, що зазначена точка зору у науковому середовищі фактично має загально визнаний, аксіоматичний характер, однак, разом з тим, жоден дослідник не посилається на першоджерело, а саме безпосередньо на текст Аманської декларації з ЦО, обмежуючись посиланнями на вторинні джерела інформації, зокрема на енциклопедичні [6;7]. Ця обставина викликала у нас інтерес відшукати та ознайомитися з автентичним текстом зазначеного документу, який на декількох іноземних мовах розміщений на офіційному сайті МОЦО [28].

Проведений контекст-аналіз відповідної декларації показав, що ні в її назві, ні у тексті словосполучення “цивільний захист” (англ. – “Civil Protection”) не вживається, у той час як термін “цивільна оборона” (англ. – “Civil Defence”) у різних варіаціях згадується в тексті 11 разів. Більше того, буквальный переклад документа, прийнятого за підсумками 10-ої Всесвітньої конференції з ЦО, звучить як “Аманська декларація з *цивільної оборони*” (з англ. – “Amman Declaration on Civil Defence”) [28].

У зв'язку з цим, обгрунтований подив викликає той факт, що не тільки в енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ використовується неточний переклад назви зазначеної декларації [6, с. 114;7, с. 87, 383], але також й у виданні МОЦО – Міжнародному журналі з питань ЦО, де наводиться повний текст Аманської декларації з ЦО англійською мовою, в її назві

використовується слово – “захист” (“protection”), а не “оборона” (“defence”) [0, с. 4]. Аналогічним чином слово “оборона” замінено словом “захист” й у назві 10-ої Всесвітньої конференції з ЦО [29, с. 4].

Деякі українські науковці також некоректно тлумачать зміст Аманської декларації з ЦО, помилково стверджуючи, що вона рекомендувала урядам усіх країн замінити термін “цивільна оборона” на “цивільний захист” [24, с. 128].

Ухвалення Аманської декларації з ЦО, безперечно, стало публічної фіксацією у експертному середовищі нового етапу розвитку державного управління у сфері ЦО та ЗНТ від НС й, по суті, окреслило контури нової пацифістсько-гуманітарної парадигми ЦО, зорієнтованої на виконання завдань мирного часу, яка, як ми вже зазначали, фактично формувалася ще з кінця 70-х рр. минулого століття.

Після Аманської конференції у багатьох країнах (передусім, країнах, що розвиваються, зокрема республіках колишнього СРСР), з різною інтенсивністю та результативністю, почали відбуватися процеси реорганізації національних систем ЦО у відповідні державні системи ЦЗ, а у деяких країнах, паралельно створювались міжвідомчі державні системи, призначені для виконання завдань щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

В Україні концепція ЦЗ, а також ідея трансформації національної системи ЦО у більш універсальну, девоєнізовану державну систему ЦЗ, без належної наукової проробки та соціально відповідального осмислення наслідків її впровадження науковим співтовариством й керівництвом країни, досить швидко та міцно увійшла у свідомість багатьох вітчизняних наукоців і практикуючих фахівців. За 25-річний період існування незалежної української держави концепція ЦЗ набула домінуючий характер у сфері ЦО та ЗНТ від НС, а сам термін “цивільний захист” було законодавчо визнано як основний для позначення відповідної функції держави [14, ст. 4].

Процес поступового запозичення ідеї ЦЗ та відповідного терміна у науку, а також в управлінську та правозастосовну практику у сфері ЦО, поряд з іншими деструктивними явищами і процесами, що відбувалися у нашій країні у 90-х рр. ХХ ст. (руйнуванням ракетно-ядерного щита, зниженням оборонного потенціалу держави, викликаного скороченням видатків на оборону, соціально-економічною кризою тощо) призвів, з одного боку, до фактичного розвалу національної системи ЦО, а, з іншого, до створення передумов для формування більш широкої сфери державного управління: “цивільний захист”, межі якої на сьогодні функціонально є доволі розмитими.

По закінченні більш ніж 20 років з моменту прийняття Аманської декларації з ЦО можна констатувати, що зараз у багатьох країнах термін “цивільний захист” набув широкого поширення як універсальний термін для позначення комплексу заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру (за винятком воєнних НС).

Разом з тим слід визнати, що далеко не в усіх країнах цей термін було імплементовано у національне законодавство, а системи ЦО –

реорганізовані у системи ЦЗ, сфокусовані на протидію надзвичайним ситуаціям (далі – НС) мирного часу.

Наприклад, у таких країнах як Великобританія, Ізраїль, Німеччина, Росія та деяких інших державах термін “цивільна оборона” (“Civil Defence”), який вжито в акті міжнародного публічного права: Доп. протоколі № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій 1949 р. [8, ст. 61], активно використовується по цей час.

Аманська декларація з ЦО не містить будь-якої дефініції “цивільний захист”, що вже служить достатньою передумовою різного трактування цього поняття.

В українському законодавстві перша згадка про термін “цивільний захист” зустрічається у назві підзаконного акта: постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення” від 05.10.1998 № 1594, де цей термін уживається без визначення поняття [19].

Норма-дефініція “цивільний захист” на рівні закону в Україні вперше з’явилась у 2004 р. (тобто, як бачимо, лише через 10 років після прийняття Аманської декларації з ЦО – прим. авт.), у законі “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 (далі – Закон № 1859-IV), де відповідне поняття тлумачилось як: система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади (далі – ОВВ), органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації НС, які загрожують життю та здоров’ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період [21, ст. 1].

Необхідно звернути увагу на те, що при конструюванні поняття “цивільний захист”, закріпленого у зазначеному законі, законодавцем був використаний системний підхід, характерний також для формалізації таких синонімічних понять як: “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, сутність якого полягає в тому, що дефініції перелічених термінів визначаються як система (комплекс) певних, пов’язаних між собою, заходів та/або суб’єктів, які ці заходи реалізують.

Так, “Цивільна оборона України”, згідно з Законом України “Про Цивільну оборону України” від 03.02.1993, є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [22, ст. 1].

У свою чергу, відповідно до Закону України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характе-

ру” від 08.06.2000 № 1809-III, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характера”: система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими ОВВ, ОМС, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями і спрямовані на захист населення і територій, а також матеріальних і культурних цінностей та довкілля [20, ст. 1].

Обидва згаданих закони на сьогодні вже втратили юридичну силу у зв'язку із уведенням у дію з 01.07.2013 Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), проте терміни “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характера”, так само як і багато похідних від них спеціальних термінів, продовжують використовуватися у текстах підзаконних актів, у практичній діяльності органів державної влади та посадових осіб, зокрема у їх службовій кореспонденції, в науковому середовищі, а також у повсякденній лексиці фізичних осіб (хоча, справедливості заради, слід сказати про те, що термін “цивільна оборона” останнім часом використовується усе менше – прим. авт.).

Кодекс закріпив принципово новий та, на наш погляд, більш точний, актуальний і своєчасний підхід до розуміння сутності діяльності держави у сфері ЦЗ, визначивши “цивільний захист” саме як *функцію держави* (курсив наш – прим. авт.), спрямовану на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідацію їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [14, ст. 4].

Відповідна зміна національного підходу до визначення дефініції “цивільний захист” є принциповою з точки зору стратегії і перспектив розвитку цього комплексного напряму державного управління, оскільки відтепер ЦЗ на рівні закону визнається функцією держави, а це дає певні підстави вважати, що завдання й заходи ЦЗ у нашій країні, з часом, будуть підняті на якісно новий, більш високий рівень організації та здійснення. Розуміння ЦЗ як функції держави найбільш повно й точно відповідає сутності, змісту та масштабу державно-управлінської діяльності у цій сфері.

У цьому контексті не можна не відзначити той факт, що в переважній більшості навчальних посібників з політології та теорії держави і права вітчизняних авторів функція ЦЗ (захисту населення, територій, інших об'єктів від НС) або ЦО не входить до традиційного переліку основних внутрішніх функцій держави. У теорії державного управління ця функція також не виділяється авторами в числі основних функцій державного управління. Ці чинники, безумовно, не сприяють інституціоналізації ЦЗ як відносно самостійної та відокремленої функції держави.

Чималий інтерес до формалізації законодавчо закріпленого поняття

“цивільний захист” являє підхід, застосований у Законі Республіки Казахстан “Про цивільний захист” від 11.04.2014 № 188-V ЗРК, де “цивільний захист” визначено як загальнодержавний комплекс заходів, що проводяться у мирний та воєнний час, спрямованих на попередження та ліквідацію НС природного і техногенного характеру та їх наслідків, *організацію та ведення ЦО* (курсив наш – прим. авт.), надання екстреної медичної та психологічної допомоги населенню, яке знаходиться в зоні НС, що включає в себе заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження та використання державного матеріального резерву [12, п. 10 ст. 1].

Відмінною позитивною рисою цього визначення терміну “цивільний захист”, у порівнянні з іншими відомими нам відповідними понятійними конструкціями, зокрема дефініцією ЦЗ, закріпленою у Кодексі, є використання у ньому терміна “цивільна оборона” із прямою вказівкою на те, що ЦЗ включає до себе заходи щодо організації та ведення ЦО. Також, однією з істотних смислових відмінностей цього нормативного визначення є включення до предметної сфери ЦЗ заходів щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження й використання державного матеріального резерву. Однак, на наш погляд, у цій частині, підхід до тлумачення поняття “цивільний захист”, закріплений у згаданому законі Республіки Казахстан, є доволі дискусійним.

Для повноти картини про концептуальні підходи до визначення поняття “цивільний захист” слід охарактеризувати найпоширеніші, а також, на нашу думку, найбільш цікаві та такі, що заслуговують на увагу, погляди науковців з даного питання.

У енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ поняття “цивільний захист” трактується як сукупність усієї гуманітарної діяльності, пов’язаної із захистом населення, навколишнього середовища та власності як від небезпек, що виникають при веденні воєнних дій, так й у разі аварій і стихійних лих [7, с. 383]. Також у зазначеному джерелі вказується, що термін “цивільний захист” є синонімом терміна “цивільна оборона”. Він рекомендований до використання Аманською декларацією з ЦЗ (курсив наш – прим. авт.), прийнятої на міжнародному форумі МОЦО в Аммані (Йорданія) 3-5 квітня 1994 р. Термін “цивільний захист” більш точно відображає зміст діяльності у цій сфері, бо захист є практичним змістом цієї діяльності, а не такий конфліктний метод активної протидії як оборона [7, с. 383].

В. Владимиров, який є активним прибічником необхідності широкої імплементації терміна “цивільний захист” у науку та практику, вважає, що цей термін має пріоритет над терміном “цивільна оборона” з таких причин:

– він предметно умовний (як того потребує назва) й досить точно відповідає змісту термінів “протидія надзвичайним ситуаціям”, “захист населення і територій”, “попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій”, “цивільна оборона”;

– він короткий, ємний, зручний у використанні, об’єднує в собі та

замінює всі вищезгадані терміни з усіма їх смисловими відтінками й відмінностями, що побічно сприяє інтеграції майбутньої системи в єдину, діючи як у мирний, так й у воєнний час (йдеться про формування російської системи ЦЗ шляхом інтеграції (злиття) ЦО та РСНС (єдиної державної системи попередження і ліквідації НС Росії), яку поки не завершено – *прим. авт.*);

- він більш точний, ніж термін “цивільна оборона”, оскільки фактичним змістом діяльності в даній області є захист, а не такий конфліктний метод активної протидії як оборона;

- він є аналогічним назві подібних областей діяльності та систем багатьох розвинених держав, у тому числі Європейської системи ЦЗ, чим спрощує міжнародне співробітництво у цій сфері;

- він зберігає спадкоємність міжнародних правових документів, сформульованих стосовно ЦО, оскільки на нього поширюється дія Протоколу I до Женевських конвенцій про захист жертв війни (Аманська конференція МОЦО, 1994 р.) та інших актів [2, с. 61; 3].

Серед науковців, крім В. Владимірова, прихильниками необхідності ширшого введення у науковий обіг та практику терміна “цивільний захист” є його співвітчизники: Е. Жердев [10] та Г. Федулов [26].

У енциклопедичній літературі з питань державного управління [16, с. 636], а також з питань національної безпеки [5, с. 147] міститься визначення поняття “цивільний захист” аналогічне тому, яке використовувалося свого часу в Законі № 1859 IV, який на сьогодні вже втратив чинність. Що ж стосується поняття “цивільна оборона”, то у цих джерелах воно не наводиться.

Ця обставина, на наш погляд, свідчить про те, що автори цих видань не надають належного значення та уваги питанням ЦО, зокрема у контексті вирішення завдань державного управління та національної безпеки, а також побічно підтверджує той факт, що наша держава та наукове співтовариство відводять питанням ЦО далеко не першорядне значення, що, безперечно, не сприяє формуванню та розвитку відповідної сфери державного управління.

У роботі [17] термін “цивільний захист” трактується як комплекс заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, навколишнього природного середовища, матеріальних і культурних цінностей від НС природного й техногенного характеру, а також від небезпек, що виникають унаслідок збройних конфліктів [17, с. 6].

Ю. Воробйов визначає “цивільний захист” як комплекс заходів щодо захисту населення, навколишнього середовища, матеріальних і культурних цінностей у різного роду кризових ситуаціях, в тому числі від НС мирного та воєнного часу [4, с. 109]. Однак, у цьому визначенні, як цілком слушно зауважує А. Костров, використовується термін “кризова ситуація”, який у законодавстві юридично не визначений [11, с. 222]. На цьому аспекті також акцентують увагу автори роботи [17, с. 6].

В. Измалков під ЦЗ розуміє систему заходів та дій щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу, у тому числі тих, що виникають при веденні



військових дій або внаслідок цих дій, а також щодо забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах. До системи заходів та дій, здійснюваних у межах ЦЗ, також входять: забезпечення захищеності критично важливих для національної безпеки держави об'єктів та збереження об'єктів, необхідних для сталого функціонування економіки та виживання населення в умовах воєнного часу [13, с. 163].

Узагальнення та порівняльний аналіз найбільш поширених на сьогодні в науці та у законодавстві підходів до формулювання поняття “цивільний захист”, дозволяє констатувати відсутність універсального визначення цієї дефініції. Проте можна виділити деякі найбільш істотні ознаки, що відмежовують однойменну сферу державного управління від суміжних, функціонально близьких їй областей:

- спрямована на забезпечення захищеності великого кола об'єктів: фізичних і юридичних осіб, навколишнього природного середовища, культурних, матеріальних цінностей (тут, на наш погляд, необхідно відзначити дві важливі обставини: по-перше, не дивлячись на використання слова “цивільна” захисні заходи стосуються всього населення (зокрема апатридів, біпатридів тощо), незалежно від наявності громадянства держави, по-друге, такі об'єкти ЦЗ як фізичні і юридичні особи виступають, одночасно, суб'єктами забезпечення ЦЗ; по-третє, важливим об'єктом ЦЗ є об'єкти культурної спадщини);

- здійснюється органами державної влади, ОМС, юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами, їх силами й засобами на всій території держави та має загальнодержавне значення;

- заходи щодо забезпечення ЦЗ реалізуються як у мирний час, так й в умовах воєнних та збройних конфліктів (хоча, слід зазначити, що на відміну від ЦО, пріоритет віддається плануванню та здійсненню захисних заходів на мирний час – *прим. авт.*);

- складається з двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих функціональних блоків заходів, кожен з яких передбачає реалізацію певних специфічних завдань: 1) попередження НС; 2) реагування на НС та ліквідація їх наслідків (однією з відмінних особливостей ЦЗ, на тлі ЦО, є переважання превентивних заходів щодо НС техногенного та природного характеру – *прим. авт.*);

- включає в себе систему (комплекс) різномірних заходів: інженерно-технічних, організаційних, фінансово-економічних, правових, санітарно-гігієнічних та інших, які, що важливо, повинні плануватися та здійснюватися у комплексі та взаємозв'язку;

- її зміст становить діяльність щодо запобігання НС природного та техногенного характеру, ліквідації їх наслідків, а також від небезпек і загроз, що виникають при веденні воєнних і збройних конфліктів.

Дослідження поняття та сутності ЦЗ, а також специфіки відповідної предметної сфери державного управління було б неповним без розгляду се-

мантики терміна “цивільна оборона”, невірна та вузьковідомча інтерпретація сенсу якого, по суті, призвела до появи у науці та практиці терміну “цивільний захист”. Як ми вже зазначали, у багатьох країнах термін “цивільна оборона” є основним у відповідній галузі науки і практики, та, більше того, саме його вжито у Доп. протоколі №1 до Женевських конвенцій, ратифікованому парламентами більшості країн світу.

Проведений нами аналіз ряду нормативних та наукових джерел, у частині підходів до визначення поняття “цивільна оборона”, дозволяє констатувати, що в цьому питанні існує певний консенсус, оскільки у більшості джерел поняття “цивільна оборона”, а також завдання ЦО практично ідентичні. Викладене, дозволяє обмежитися лише кількома прикладами визначення поняття “цивільна оборона”, які, на наш погляд, найбільш точно відображають характер та істотні ознаки цього напряму державно-владної діяльності.

Так, у Законі Республіки Казахстан “Про цивільний захист” “цивільна оборона” є складовою частиною державної системи ЦЗ, призначена для реалізації загальнодержавного комплексу заходів, які проводяться у мирний та воєнний час, щодо захисту населення і території Республіки Казахстан від впливу вражаючих (руйнуючих) чинників сучасних засобів ураження, НС природного і техногенного характеру [12, п. 6 ст. 1].

У Федеральному законі РФ “Про цивільну оборону” від 12.02.1998 № 28-ФЗ “цивільна оборона” трактується як система заходів з підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території РФ від небезпек, що виникають при веденні військових конфліктах чи внаслідок цих конфліктів, а також при виникненні НС природного і техногенного характеру [25, ст. 1].

Аналогічне визначення поняття ЦО, з розширеними поясненнями та тлумаченнями, міститься в енциклопедичних джерелах з питань ЦЗ [6, с. 114; 7, с. 383–386].

Отже, стосовно семантики поняття “цивільна оборона” слід зазначити, що, на відміну від дефініції “цивільний захист”, як у законодавстві розвинених держав, так і країн, що розвиваються, а також у науковій та енциклопедичній літературі, концептуальні підходи в цьому питанні досить близькі.

Однак після набрання юридичної сили Кодексом (01.07.2013) термін “цивільна оборона” у вітчизняній антикризовій практиці, спеціалізованій літературі фактично втратив своє лідируюче значення, використовується все рідше і рідше, що також сприяло поступовому витісненню цього терміна і поняття зі свідомості й лексики фахівців, а також пересічних громадян.

На теперішній час саме термін “цивільний захист”, з визначенням його поняття, закріпленим у Кодексі, виконує в Україні роль базового терміну, навколо якого будується термінологічна система у однойменній сфері державного управління.

Як ми зазначали на початку статті, серед авторитетних українських

учених думку про визначальну роль терміна “цивільна оборона” чітко обґрунтував С. Мосов [18, с. 92]. Ми повністю поділяємо цю точку зору та не можемо погодитися з тими перевагами терміна “цивільний захист” над терміном “цивільна оборона”, які були сформульовані у згаданих вище наукових працях В. Владимірова [2, с. 61;3], Е. Жердева [10] та Г. Федулова [26].

На користь пріоритетності використання в сучасних умовах терміна “цивільна оборона” для позначення комплексу заходів щодо підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від небезпек, що виникають при воєнних та збройних конфліктах, а також заходів з протидії НС техногенного та природного характеру, наведемо такі аргументи:

1. Використання терміну “цивільна оборона” сприяє формуванню у населення, практикуючих фахівців та науковців оборонного мислення та світогляду, що має позитивно позначатись на забезпеченні їх постійної мобілізованості й готовності до розпізнавання та осмислення загроз як військового, так і мирного характеру.

2. Термін “цивільна оборона”, на відміну від терміна “цивільний захист”, має міжнародно-правову основу (вживається у ст. 61 Доп. Протоколу № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів), більш вагомий нормативний характер та підтверджує спадкоємність з ЦО СРСР.

3. Термін “цивільний захист” не здатний ясно ідентифікувати (позначити) функцію держави щодо протидії техногенним, природним, воєнним та іншим НС, оскільки він не відображає (не підкреслює) специфіку та особливості відповідного напрямку державної діяльності.

4. Зазначений термін поступається іншим, семантично близьким термінам: “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій”, “попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій”, “забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій”, адже зміст кожного з них є більш зрозумілим для населення, посадових осіб органів державної влади, ОМС, а, отже, простішими та зручнішими при реалізації прав і виконанні обов'язків щодо ЗНТ від НС різної природи.

5. У порівнянні з терміном “цивільний захист”, термін “цивільна оборона” ніяк не асоціюється з предметом цивільного права, на чому слушно вже акцентувалася увага в науковій літературі [27, с. 205].

У мовах східнослов'янської групи, на відміну, наприклад, від англійської мови, значення слова “оборона” (англ. – “Defence”) істотно відрізняється від смислового значення слова “захист” (англ. – “Protection”). Буквальний сенс слова “захист”: “за щитом”, тобто пасивний, інфантильний захист громадян, очікування такого захисту від суверена, у той час як “оборона” передбачає діяльну, активну суб'єктну участь населення у захисті від нападу ворогів та від інших загроз, тобто, це активна форма захисту. Очевидно, що термін “цивільна оборона” несе в собі принципово інший, вищий сенс, ніж неоліберальний смислосимвол – “цивільний захист”.

Застосування терміну “цивільна оборона” для позначення заходів щодо ЗНТ від НС, що можуть виникнути у мирний час, абсолютно виправдано, оскільки, як зазначають експерти, ініціювання природних катаклізмів і техногенних аварій найчастіше має рукотворний характер та є одним з найсучасніших й перспективних засобів збройної боротьби [1].

На підтвердження переваги терміну “цивільна оборона” перед терміном “цивільний захист” та з метою підсилення автиторської позиції з цього питання, вважаємо за доцільне навести думку видатного китайського військового стратега і філософа Сунь-Цзи, який, зокрема, казав таке: “правило ведення війни полягає у тому, щоб не покладатись на те, що противник не прийде, а покладатись на те, з чим я можу його зустріти, не покладатись на те, що він не нападе, а покладатись на те, що я зроблю напад на мене неможливим для нього” [23, с. 32].

В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони від нападу ворога. Це є особливо важливим в епоху глобалізації, коли багато реально існуючих ризиків та загроз, у процесі застосування сучасних гібридних способів ведення війн, мають прихований, латентний характер та не усвідомлювані більшістю населення країн, що розвиваються.

З ліквідацією систем ЦО, нехай навіть шляхом їх реорганізації (перетворення) у системи ЦЗ, неминуче слабшає оборонний потенціал та могутність держави, що з позиції стратегії державного будівництва, забезпечення НБ і обороноздатності є абсолютно неприйнятним.

Воєнні та збройні конфлікти у новітній світовій історії: в Іраку, Афганістані, Югославії, Чечні, Ємені, Лівії, Сирії, на сході України переконливо довели необхідність усебічного розвитку систем ЦО шляхом безперервного вдосконалення наукових, економічних, інституційних, правових та інших засад їх функціонування, розширення спектра розв’язуваних завдань. Ці конфлікти наочно продемонстрували, до чого можуть призвести кон’юнктурні ідеалістичні концепції і теорії про девоєнізацію ЦО та переорієнтацію цих систем на виконання завдань гуманітарного характеру в умовах НС мирного часу.

Є більш ніж очевидним той факт, що для країн, які не входять в елітну групу “золотого мільярда” (так звані країни “групи забезпечення”, “третього світу” тощо), питання щодо створення та забезпечення ефективного функціонування якісно нових систем ЦО є одним із головних пріоритетів державного управління сьогодення та на найближчу перспективу.

Державні системи ЦО мають відігравати ключову роль у питаннях реалізації громадянами своїх суверенних прав на територію та на життя на ній, а також у питаннях щодо ЗНТ від НС техногенного, природного, воєнного та соціального характеру, а відповідна сфера державного управління мусить називатись: “цивільна оборона”, а не “цивільний захист”.

**Висновки.** На сьогодні у антикризовій науці та управлінській практиці немає єдиного уніфікованого терміну та поняття, які б позначали комплекс здійснюваних державою заходів щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу. У розвинених зарубіжних державах, а також у пострадянських країнах паралельно використовуються такі терміни як: “цивільний захист”, “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій” та ін.

Проведене у статті дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” показало, що термін “цивільна оборона” у сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш адекватним для позначення зазначеного напряму державно-владної діяльності, ніж термін “цивільний захист”. Імперативне використання терміну “цивільна оборона” є цілком обґрунтованим з метою ідентифікації сфери державного управління, у межах якої плануються та реалізуються заходи щодо попередження та реагування на НС будь-якого характеру.

Убачаються перспективними наукові дослідження, які поглиблюватимуть та розширюватимуть наявні наукові результати щодо понятійно-термінологічного апарату у сферах ЦО та ЗНТ від НС, спрямовані на обґрунтування шляхів його вдосконалення.

### **Список використаних джерел**

1. Байда С. Оценка возможности инициирования мега-катастроф с применением существующих технических средств и технологий и экспертиза случаев их применения / С. Байда // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2010. – Т. 2, № 1 (2). – С. 23–44.

2. Владимиров В. Гражданская защита / В. Владимиров // Под общ. ред. Р. Цаликова. – М. : МЧС России, 2012. – 136 с.

3. Владимиров В. Гражданская защита как дальнейший этап развития гражданской обороны [Электронный ресурс] / В. Владимиров // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2012. – Т. 2. – № 1. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskaya-zaschita-kak-dalneyshiy-etap-razvitiya-grazhdanskoy-oborony>.

4. Воробьев Ю. Актуальные проблемы гражданской защиты / Ю. Воробьев // Проблемы анализа риска. – 2006. – Т. 3, № 2. – С. 108–117.

5. Государственное управление в сфере национальной безопасности: слов.-справочн. / Состав. : Г. Сытник [и др.]; под общ. ред. Г. Сытника. – К. : НАГУ, 2012. – 496 с.

6. Гражданская защита : Энциклопедический словарь (изд. 3-е, перераб. и доп.); под общей ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 664 с.

7. Гражданская защита : Энциклопедия в 4-х томах. Т. I (А–И) (издание третье, переработанное и дополненное); под общей ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 666 с.

8. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів

(Протокол І), від 8 червня 1977 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. Іжа (співголова), В. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

10. Жердев Е. Гражданская оборона или гражданская защита? История вопроса / Е. Жердев // Основы безопасности жизнедеятельности. – 2010. – № 10. – С. 3–10.

11. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : Монография / Под общ. ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. – 312 с.

12. Закон Республики Казахстан “О гражданской защите” от 11.04.2014 № 188-V ЗРК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=0558>.

13. Измалков В. Современные взгляды на стратегию гражданской защиты [Електронний ресурс] / В. Измалков // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2014. – Т. 2, № 2. – С. 163–170. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-vzglyady-na-strategiyu-grazhdanskoj-zaschity>.

14. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

15. Кондратюк В. “Цивільна оборона” чи “цивільний захист”? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.

16. Костров А.В. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов / А.В. Костров, А.А. Ткачева // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2000. – № 6. – С. 24–48.

17. Кучеренко С. К вопросу о понятии и сущности гражданской защиты / [С. Кучеренко, В. Пантелеев, В. Перевошиков и др.] // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2010. – № 2. – С. 4–9.

18. Мосов С. Цивільна оборона у системі оборони та національної безпеки України / С. Мосов // Пожежна безпека : теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2010. – № 6. – С. 87–95.

19. Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення : постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.1998 № 1594 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

20. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 08.06.2000 № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

21. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 № 1859-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1946.

22. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 № 2974-XII // Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

23. Сунь-цзы. Искусство войны / Сунь-цзы, У-цзы. – М. : ЭКСМО, 2011. – 480 с.

24. Труш О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України : історія створення, стан і перспективи розвитку / О. Труш, В. Армандар`ян // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

25. Федеральный закон Российской Федерации “О гражданской обороне” от 12.02.1998 № 28-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://base.garant.ru/178160/1/#block\\_100/](http://base.garant.ru/178160/1/#block_100/).

26. Федулов Г. Защита населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации : Конституционно-правовое регулирование : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституционное право ; государственное управление ; административное право ; муниципальное право” / Г. Федулов. – М., 2000. – 26 с.

27. Федулов Г. О терминологии в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. Федулов, В. Акимов, Ю. Корнейчук // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВИНТИ – 2001. – № 4. – С. 200–214.

28. Amman Declaration on Civil Defence, adopted by the Xth World Conference on Civil Defence 3-5 April 1994, Amman, Jordan [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.icdo.org/files/2813/9308/5521/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf>.

29. Amman Declaration on Civil Protection (1994), adopted by the Xth World Conference on Civil Protection 3 - 5 April 1994 Amman, Jordan / International Civil Defence Journal №°1, June 2001, Volume XIII, p. 4.