

УДК 343.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.9.26>**Ігор Козьяков,**

докт. юрид. наук, професор,

начальник відділу Науково-дослідного інституту

Національної академії прокуратури України

## ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

У статті досліджуються проблеми повноти розробки, наукової обґрунтованості та якості понятійно-категоріального апарату Закону України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України». Основну увагу приділено виявленню та опису сукупності складових ознак і властивостей поняття державної безпеки. На основі застосування порівняльно-правового та семантично-юридичного методів проведено аналіз і з'ясовано сутність основних норм-дефініцій у сфері забезпечення національної безпеки. На думку автора, сутність автентичного та легального визначення поняття «безпека» залежить від контексту нормативно-правового акта, в якому воно використовується: 1) захищеність – безпека виступає атрибутом об'єкта (системи, устаткування, процесу), його характеристикою, властивістю (здатністю) протистояти загрозі та не допускати небезпечних станів (ситуацій), не переходити в них; 2) стан захищеності – безпека виступає станом об'єкта (системи, процесу), у якому в межах припустимого ризику виключається можливість небезпечної події або настання її несприятливих наслідків; 3) забезпечення (дотримання норм) – безпеку характеризують визначені, передусім нормативно, умови діяльності (перебігу процесу), за яких унеможливується (виключається) вплив на об'єкт несприятливих (небезпечних) подій та явищ; 4) комплекс заходів – безпека розглядається як система заходів, що забезпечують захист об'єкта від небезпеки (загроз). Висвітлено загальнотеоретичні аспекти вдосконалення за допомогою коректних засобів юридичної техніки та технології державно-правового регулювання системи забезпечення державної безпеки і захисту національних інтересів від загроз невоєнного характеру. У статті обстоюється положення, що уніфікація юридичної категорії «державна безпека» та уточнення її автентичної дефініції, які мають відбуватися в результаті застосування відповідної сукупності прийомів, правил і засобів юридичної техніки, сприятиме досягненню єдності й узгодженості чинного законодавства, загальності врегулювання суспільних відносин із забезпечення захищеності національних інтересів України. На думку автора, було б доцільно розглянути можливість прийняття змін до закону України «Про національну безпеку України» з метою вдосконалення протидії можливим загрозам та небезпекам у сфері державної безпеки.

**Ключові слова:** закон, норма-дефініція, національна безпека, національні інтереси, загрози, загрози невійськового характеру.

**Постановка проблеми.** Сучасне законодавство у сфері забезпечення національної безпеки повинно мати достатньо розроблений понятійно-категоріальний апарат, високий рівень системності й узгодженості елементів нормативно-правової бази, забезпечуючи відсутність в утворюючих її законодавчих і підзаконних актах істотних прогалин і колізій, декларативності й суперечливості деяких юридичних приписів, дефінітивних дефектів; відмову від фрагментарної визначеності у праві лише окремих видів національної безпеки та загроз національним інтересам.

Однією з новел Закону України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України» [1] є те, що вперше сформульовано та закріплено у нормативно-

правовому акті вищої юридичної сили норму-дефініцію, яка містить автентичне тлумачення (визначення) правового поняття «державна безпека». У п. 4 ст. 1 визначено: державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Ключовою дефініцією тезауруса цього Закону є визначення національної безпеки України як захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ст. 1 [1]).

Очевидно, що обидві правові дефініції побудовані на тотожній сукупності загальних складових ознак і властивостей феномена безпеки. Однак чи враховані законотворами у їх формулюванні вимоги юридичної техніки до таких нормативних утворень? Який ефект виник від виокремлення у структурі закону норм-дефініцій, як це вплинуло на його якість? Чи не втрачені в результаті стислого текстуального визначення найістотніші ознаки дефініційованих об'єктів? Нарешті, чи створено достатньо можливостей диференціювати в процесі правозастосування подібні нормативно-правові дефініції, якими позначені суміжні поняття, зберігаючи ясність і повноту їхнього змісту та забезпечуючи однозначність і стабільність розуміння системоутворюючих елементів права національної безпеки?

**Аналіз публікацій.** Питання визначення змісту поняття державної безпеки, її ролі та місця в теорії національної безпеки, форм та методів її забезпечення, формування відповідного потребам правотворчості понятійного апарату досліджували О. Белов, О. Вовк, Ю. Булигін, С. Гордієнко, Л. Григорян, Ю. Долгополов, М. Карпушин, В. Картацев, А. Качинський, П. Коршиков, В. Ліпкан, В. Настюк, Г. Новицький, В. Пилипчук, С. Селіванов та інші науковці.

**Метою статті** є дослідження повноти розробки, наукової обґрунтованості та якості понятійного апарату Закону України «Про національну безпеку України» шляхом порівняльно-правового та семантично-юридичного аналізу правової дефініції «державна безпека».

**Виклад основного матеріалу.** У практиці законотворчості нормативно-правова дефініція використовується для закріплення за відповідним терміном конкретного чітко визначеного значення, що забезпечує стабільність і однозначність у розумінні права [2, с. 11]. Тому основним правилом вважається, що, формулюючи дефініції, необхідно суворо дотримуватися їх логічної структури, що складається з обсягу й змісту, для найповнішої та точної передачі закладеної в них законодавцем інформації, що націлена на суб'єктів правозастосовної діяльності і звичайних користувачів, надати цій інформації відповідної матеріальної форми, точне мовне вираження [3, с. 65].

Закріпленню в законодавстві про національну безпеку дефініції певного безпекового явища передують її теоретичне обґрунтування, формулювання та введення в юридичний науковий обіг.

Ключовим для розуміння необхідності різних підходів до визначення цих явищ

є те, що категорію «національна безпека» відносять до міждисциплінарних [4, с. 21] чи інтегративних понять [5, с. 16], що використовуються у досить широкому колі наук – юридичних, економічних, математичних, військових, політології, теорії міжнародних відносин, конфліктології, спеціальних оперативних дисциплінах [6, с. 84]. Наведений перелік, зрозуміло, не претендує на вичерпність, тому погодимося з твердженням, що національна безпека України є багатограним, багатоаспектним, системним явищем [7, с. 4].

Передусім зазначимо, що загальним для доктринального визначення «державної безпеки» є те, що вона є компонентом (видом) категорії «національна безпека» та співвідноситься з нею як окреме й загальне. Наприклад, О. Вовк пише, що державна безпека – це складова частина національної безпеки, стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, громадської злагоди, що забезпечується діяльністю державних органів як законодавчо, так і реально [8, с. 47]. В. Настюк вважає державну безпеку системою загальних та спеціальних заходів, які забезпечують надійне та стабільне існування держави як політичної організації всього суспільства, а також забезпечує її захист від реальних і потенційних загроз (ризиків) зовнішнього та внутрішнього характеру, які здатні завдавати шкоди її нормальному функціонуванню [9, с. 56]. На думку А. Янчука, державна безпека – це форма (вид) забезпечення національної безпеки, яка реалізується державними інститутами з використанням розвідувальної, контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності з метою охорони та захисту державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, її державного управління та національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз з боку спеціальних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб і протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу національній безпеці України [10, с. 351].

В. Пилипчук обґрунтовує, що державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України від зовнішніх і внутрішніх загроз, розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організованих злочинних організацій, окремих груп та осіб на життєво важливі інтереси України [11].

Разом із тим проведений аналіз теоретичних напрацювань та емпіричне вивчення правотворчої практики підтверджують висновок: виправдане та обґрунтоване у доктринальному контексті не завжди є прийнятим у прагматично-нормативному виразі.

Юридична енциклопедична література не містить поняття «державна безпека». Натомість національна безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [12, с. 210] або як система державних заходів, спрямованих на захист національних інтересів, гарантування безпеки особи, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [13, с. 53].

Особливість нормативного аспекту визначення поняття «державна безпека» зумовлена тим, що правові дефініції повинні прагнути об'єднати у загальній та абстрактній формулі всі особливості юридичного поняття чи юридичного феномена. Їх потрібно розглядати не як норми права (вони можуть входити до них лише як частина), а як особливі державно-владні приписи, які на відміну від наукових і повсякденних визначень є загальнообов'язковими під час тлумаченні і застосування положень нормативно-правових актів [18, с. 8]. Результати проведеного лексико-юридичного аналізу свідчать, що визначення поняття «безпека» залежить від контексту нормативно-правового акта, в якому воно використовується: 1) захищеність – безпека виступає атрибутом об'єкта (системи, устаткування, процесу), його характеристикою, властивістю (здатністю) протистояти загрозі та не допускати небезпечних станів (ситуацій), не переходити в них; 2) стан захищеності – безпека виступає станом об'єкта (системи, процесу), у якому в межах припустимого ризику виключається можливість небезпечної події або настання її несприятливих наслідків; 3) забезпечення (дотримання норм) – безпеку характеризують визначені, передусім нормативно, умови діяльності (перебігу процесу), за яких унеможливується (виключається) вплив на об'єкт несприятливих (небезпечних) подій та явищ; 4) комплекс заходів – безпека розглядається як система заходів, що забезпечують захист об'єкта від небезпеки (загроз) [19].

У разі диференційованого розгляду компонентів визначення «державна безпека» виявляються риси, що свідчать про наявність дефектів законодавчої дефініції. Ними вважається невідповідність конструкції визначення зображуваним явищам, процесам, фактам, суспільним відносинам, їх елементам,

а також порушення логіки її розташування в структурі джерел права. Найбільш типовими дефектами є двозначність, неточність, декларативність, зайва деталізація, абстрактність, тавтологія, алогічність законодавчих дефініцій [20, с. 66]. Отже, у нормі-дефініції, що закріплена в п. 4 ст. 1 Закону [1], опис найістотніших ознак визначуваного поняття проведений з логічними та лінгвістичними недоліками.

По-перше, з використанням компонентів дефініцій, що повторюються в інших визначеннях тезаурусу даного закону, повністю або частково дублюють їхній зміст, отже є тотожними та інваріантними щодо значень своїх складових елементів. Наприклад, національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ст. 1 [1]). У такий же спосіб, до речі, визначено поняття «воєнна безпека».

По-друге, для опису дефініції «державна безпека» законотворцями використовуються суміжні поняття (або окремі складники цих понять), визначених у цьому ж законі (наприклад, національні інтереси, загрози).

По-третє, застосовується протиставлення розглядуваного визначення змісту іншої норми-дефініції «воєнна безпека» – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. Унаслідок цього виникає поділ і протиставлення основних компонентів дефініції «загрози невоєнного характеру» – «воєнні загрози».

За цих умов визначити сутність і характер загроз невоєнного характеру можна шляхом виокремлення воєнних загроз з-поміж загальної сукупності загроз національній безпеці України. Але для цього слід звертатися до низки підзаконних актів, адже Закон № 2469-VIII, на відміну від попереднього Закону № 964-IV [22], не містить ані визначення, ані переліку воєнних загроз і загроз невоєнного характеру.

Тому треба враховувати такі особливості визначення загроз у воєнній сфері: а) перелік загроз національній безпеці у воєнній сфері викладений у Воєнній доктрині України (пп. 4, 5 [23]); б) оцінку поточної воєнополітичної обстановки, реальних і потенційних викликів та загроз у воєнній сфері на середньо- та довгострокову перспективу визначають під час проведення оборонного огляду (п. 5 [24]); в) визначення реальних і потенційних викликів та загроз у воєн-

ній сфері передбачає структура Звіту про результати проведення оборонного огляду в процесі оцінки стану та перспектив розвитку безпечного середовища (п.п. 1 п. 3, Додаток 1 [25]); г) спектр загроз воєнній безпеці України, до нейтралізації яких можуть залучатися Збройні Сили України, розглядається у Стратегічному оборонному бюлетені [26].

### Висновки

Проведене дослідження дає змогу виокремити динаміку та основні характеристики наукових поглядів щодо категорії «державна безпека». На цій теоретичній основі сутнісні ознаки цього феномену можна розглядати за допомогою системи політичних, економічних, юридичних тощо гарантій, що передбачає збалансований стан функціонування держави як універсальної політичної форми організації правління, котра характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, спрямованими на забезпечення захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України від зовнішніх і внутрішніх загроз, розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав.

Ураховуючи основні підходи законодавства до визначення національних інтересів, правове поняття «державна безпека» має відображати певний стан (властивість) держави, за якого створені умови для існування встановленого конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності України,

Уніфікація юридичної категорії «державна безпека» та уточнення її автентичної дефініції, які мають відбуватися в результаті застосування відповідних сукупності прийомів, правил і засобів юридичної техніки, сприятиме досягненню єдності й узгодженості чинного законодавства, загальної врегулювання суспільних відносин із забезпечення захищеності національних інтересів України.

### Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон від 21 червня 2018 року № 2469-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Онищук І.І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2012. 21 с.
3. Ткаля О.В. Правова дефініція: поняття, значення та роль в законодавчій практиці. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання». Миколаїв : Ліон, 2011. С. 65–67.

4. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 40 с.

5. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія. Київ : Текст, 2003. 600 с.

6. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.

7. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 18 с.

8. Вовк О.О. Теоретико-правовий аналіз співвідношення понять державної та зовнішньої безпеки. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 43–48.

9. Настюк В.Я. Сучасні підходи до визначення сутності та поняття державної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 квітня 2015 р. Харків, 2015. С. 56–58.

10. Янчук А.О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2016. Вип. 1. С. 342–355.

11. Пилипчук В. Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття «державна безпека». *Стратегічна панорама*. 2006. № 2. С. 17–20.

12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 792 с.

13. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юр. думка, 2012. 1020 с.

14. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття, структура, функції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 16 с.

15. Козьяков І.М. Лексико-юридичний аналіз поняття «безпека». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2 (10). С. 101–107.

16. Шутак І.Д. Юридична техніка : курс лекцій. Дрогобич : Коло, 2015. 228 с.

17. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 15 червня 2004 року № 648/2004 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 05.08.2019).

19. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони : постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 року № 941 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941-2018-%D0%BF> (дата звернення: 05.08.2019).

20. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення оборонного огляду : наказ Міністерства оборони України від 18 березня 2019 року № 114 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0401-19> (дата звернення: 05.08.2019).

21. Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240 / Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>(дата звернення: 05.08.2019).

*The article explores the problems of completeness of development, scientific substantiation and quality of conceptual and categorical apparatus of the Law of "On National Security of Ukraine". The main attention is paid to the identification and description of a set of components and features of national security. On the basis of the application of comparative and legal as well as semantic and legal methods were made the analysis and the essence of the basic norms-definitions of the legislation in the field of national security. Legal definition of "security" depends on the context of the legal act in which it is used: security – security acts as an attribute of an object, its characteristics, properties (ability) resist threats and prevent dangerous situations (states), do not transfer into them; security state – security is the state of an object in which, within the acceptable risk, is excluded the possibility of a dangerous event or its adverse effects; ensuring (compliance) – safety is characterized by defined, above all normative, conditions of activity (process), under which the influence on the object of adverse events and phenomena is impossible; set of measures – security is considered as a system of measures that protect the object from danger (threats). The article highlights general theoretical aspects of improvement with the help of the correct means of legal technique and technology of state and legal regulations of the system of ensuring national security and protection of national interests from threats of non-military nature. The article argues that the unification of the legal category of "state security" and clarification of its authentic definition, which should occur as a result of applying the appropriate set of techniques, rules and means of legal technology, will contribute to the achievement of the unity and consistency of the current legislation, the general regulation of ensuring public relations national interests of Ukraine. In author opinion, it would be appropriate to consider the possibility of adopting a change the law of Ukraine "On National Security of Ukraine".*

**Key words:** law, norm-definition, national security, national interests, threats, threats of non-military nature.

