

УДК 351.746.1: 340.113

**Микола КОМИССАРОВ**

кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник науково-організаційного відділу,  
Київський інститут Національної гвардії України, м. Київ, Україна  
ORCID ID 0000-0001-6828-7974  
*nikkorov@ukr.net*

**Наталя КОМИССАРОВА**

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
начальниця кафедри державної  
безпеки факультету забезпечення державної безпеки,  
Київський інститут Національної гвардії України, м. Київ, Україна  
ORCID ID 0000-0001-6895-6891  
*kominata@ukr.net*

## КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено вивченню та тлумаченню основних категорій і понять у галузі державної безпеки. Здійснено аналіз наявних у нормативно-правовому полі України визначень, які окреслюють поняття категорії державної безпеки, суверенітету держави, об'єктів державної безпеки та суб'єктів її забезпечення. Автори розглянули змістове наповнення категорій “державна безпека”, “національна безпека”, “воєнна безпека” та провели їх порівняльний аналіз. Стверджується, що правильне розуміння категоріально-понятійного апарату спеціальності 251 – Державна безпека створює фахову основу діяльності суб'єктів, уповноважених на її забезпечення. Досліджується питання державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Проаналізовано Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року як базовий нормативно-правовий акт та ознаки, притаманні державному суверенітету України. Суверенні права розглядаються як невід'ємні, загальні та рівні правові можливості, необхідні для існування і розвитку держави. Вивчаються основні загрози невоєнного характеру як одна з ознак категорії “державна безпека”. Наводиться авторська думка щодо необхідності нормативного закріплення більш конкретного переліку таких загроз. Стверджується про необхідність досягнення консенсусу в питанні остаточної редакції визначення “державна безпека”, як в частині переліку об'єктів забезпечення державної безпеки, так і в частині конкретизації наявних чи потенційних загроз. Запропоновано переглянути ієрархічне співвідношення категорії “державна безпека” та категорій “національна безпека” і “воєнна безпека”. Наголошено, що це три рівнозначні категорії, які є центром усього безпекового та оборонного планування України. Вказано на основні неточності понятійного апарату, вдосконалення яких зміцнить правову основу діяльності за зазначеним напрямом. Розглядаються причини тимчасової втрати державою Україна контролю над деякими своїми територіями.

**Ключові слова:** державна безпека; державний суверенітет; територіальна цілісність; загрози невоєнного характеру; воєнна безпека; національна безпека; національні інтереси держави; національні інтереси України.

©Комісаров М., Комісарова Н.

## 1. ВСТУП

Професійна підготовка персоналу, який забезпечує національну та державу безпеку, – пріоритет, якому має слідувати будь-яка держава світу. Гібридна війна, розпочата російською федерацією проти України у 2014 році, загострила певні проблеми у цій площині. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України 2022 року остаточно сформулила необхідність змін, як у системі підготовки такого персоналу, так і в принципах його цільового використання.

**Постановка проблеми.** Підготовку фахівців за спеціальністю 251 “Державна безпека в Україні” здійснюють п’ять вищих навчальних закладів, чотири з яких військові.

Аналіз нормативно-правових актів, які дають визначення категорії “державна безпека”, дозволяє дійти висновку про відсутність єдиного бачення цієї категорії на семантично-юридичному рівні.

Для уніфікації підходів до підготовки професіоналів за вказаною спеціальністю 16 серпня 2023 року в Україні було затверджено стандарт вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 251 “Державна безпека” галузі знань 25 Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону, в якому інтегральною компетентністю визначено здатність розв’язувати складні спеціалізовані завдання у сфері забезпечення державної безпеки.

Аналогічним має бути і підхід до формування категоріально-понятійного апарату державної безпеки в нормативно-правових актах, адже для швидкого та ефективного розв’язання пов’язаних із державною безпекою завдань, принаймні, треба ясно усвідомлювати значення категорії “державна безпека” та зміст її складових.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Визначенням змісту державної безпеки, ролі та місця цієї категорії в теорії національної безпеки, форм та методів її забезпечення, формуванням понятійного апарату в цій галузі займалися О. Белов, О. Вовк, Ю. Булигін, С. Гордієнко, Л. Григорян, Ю. Долгополов,

М. Карпушин, В. Картавцев, А. Качинський, І. Козьяков, П. Коршиков, В. Ліпкан, В. Настюк, Г. Новицький, В. Пилипчук, С. Селіванов та інші науковці.

**Метою статті** є зосередження в одному дослідженні категорій та понять, які визначають державну безпеку як сферу професійної діяльності уповноважених державних структур та формування у персоналу цих структур відповідного понятійного апарату. Також проводиться аналіз змісту закріплених у нормативно-правових актах дефініцій щодо категорії державна безпека.

## 2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз неволевого характеру [1].

Поняття, наведені в цьому визначенні, на перший погляд абсолютно зрозумілі. Утім кожне з них має свою структуру та ознаки.

Держава є формою організації політичної спільноти під управлінням уряду і являє собою формальний інститут. Вона є суб’єктом політики та ядром політичної системи країни. Не вдаючись до політичних теорій держави, пропонуємо розглядати цей інститут як систему органів державної влади, які здійснюють управління суспільством. Для забезпечення ефективності цього процесу самій державі необхідно створити певні безпекові умови від зовнішніх та внутрішніх загроз, тобто досягти належного стану захищеності суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів та цінностей.

Суверенітет – це правова категорія, що виражає зміст і масштабність компетенції держави у сферах внутрішньої та зовнішньої політики. Якщо констатується факт виникнення певної держави, то це автоматично передбачає наявність у неї суверенітету [2, с. 72].

Власне термін “суверенітет” означає незалежність держави і є фонетичним варіантом французького слова “souverain” (верховний правитель), в основі якого лежить старо-

латинське слово “super” (розташований над чимсь) [3, с. 477].

Ця послідовність відображена у Декларації про державний суверенітет України, що підтверджується дослідженнями науковців, які розкривають зміст суверенітету через такі ознаки:

1. Верховенство державної влади. Держава володарює в силу власного права, не від кого не залежить і нікому не підпорядковується.

2. Незалежність і рівноправність держави у зовнішніх зносинах, тобто коли держава самостійно визначає і проводить свою зовнішню (у тому числі і зовнішньоекономічну) політику, спираючись на принципи рівноправності і взаємовигідної співпраці з іншими членами міжнародного співтовариства.

3. Єдність і неподільність суверенітету. Суверенітет держави єдиний і неподільний, оскільки єдиним є народ, що створює державу і є джерелом її влади.

4. Невідчужуваність суверенітету, тобто взаємообумовлений зв'язок державного та народного суверенітету, оскільки єдиним джерелом суверенної влади держави є народ. В умовах демократії державний суверенітет обумовлений суверенітетом народу [2, с. 55–71].

Останню ознаку варто правильно інтерпретувати. Зокрема слід пам'ятати про можливість передавання державою окремих суверенних прав і повноважень наднаціональним структурам, що не означає заперечення або звуження суверенних прав держави-учасниці. При цьому передане право реалізації прав і повноважень компенсується набуттям так званих загальносистемних повноважень.

Суверенітет конкретизується в суверенних правах [4, с. 81]. Суверенні права – це необхідні для існування і розвитку держави правові можливості, які визнаються невід'ємними, мають бути загальними і рівними для кожної країни, якими вона наділяє себе своєю волею [2, с. 72–99].

Ознаки суверенних прав:

Взаємообумовленість. Суверенні права являють собою явища, які варто розглядати як співвідношення категорій “ціле” та “части-

на”, які є взаємно обумовленими. Проте їх неприпустимо ототожнювати.

Природність, тобто подібність природи суверенних прав держави та людини, що обумовлено їх взаємопов'язаністю та самим фактом існування держави, внаслідок чого їх виникнення не залежить від неправових чинників.

Невід'ємність суверенних прав притаманних державі. Ці права не можуть бути ні обмеженими в обсязі, ні відібраними у держави, оскільки ніким державі не даровані.

Рівність суверенних прав. Усі держави визнаються юридично рівними, мають однакові та рівні суверенні права, якими можуть користуватися на свій розсуд.

Перелік та зміст суверенних прав є конкретно-історичними, на різних етапах історії вони мають відмінності.

Пункт 1 ст. 2 Статуту ООН закріплює принцип суверенної рівності країн, який визначає всі держави юридично рівними, з однаковими правами і обов'язками, рівноправними членами міжнародного співтовариства, з правами властивими повному суверенітету [5].

На сучасному етапі суспільного розвитку демократичних держав помічена тенденція трансформації національних політико-правових, економічних і соціальних систем, яка спонукає переосмислити роль держави у суспільному житті.

У сталих демократичних суспільствах простежується невідворотний рух у бік зменшення ролі держави в житті суспільства. На прикладі України як молодої демократії можна спостерігати зростання ролі та активності громадянського суспільства в частині обмеження гіпертрофованих функцій держави, що виникли на попередніх етапах розвитку, та намагання встановити дієвий контроль за їх належним здійсненням.

Чи не єдиною сферою, яку безпосередньо не зачіпають вказані процеси, є державна та національна безпека, забезпечення якої залишається прерогативою держави. Така вибірковість пояснюється тим, що саме держава покликана забезпечувати безпечне існування

суспільства і спроможна це зробити. Адже саме безпека суспільства є основою “угоди” між суспільством і найманим цим суспільством державним апаратом. Але в цьому питанні українська держава виявилась не досить ефективною.

Новітня історія України засвідчує, що неналежне виконання цієї угоди призводить до поганих наслідків, зокрема до порушення територіальної цілісності країни. З 2014 року держава Україна тимчасово не контролює значну частину своєї суверенної території: автономну Республіку Крим, частину Харківської, Луганської, Донецької, Запорізької та Херсонської областей.

Втрата контролю над частиною своєї території є наслідком відкритої військової агресії РФ проти України, але передумовами цієї агресії стали загрози невійськового характеру впродовж усього періоду відновлення незалежності України.

Загрози невійськового характеру в нормативно-правовій площині визначені не досить повно. Частково про них йдеться в Статуті ООН, в якому зазначено, що жодна держава світу не має права ані застосовувати, ані заохочувати застосування економічних, політичних заходів з метою добитися підкорення собі іншої держави у здійсненні своїх суверенних прав [5].

Стратегія забезпечення державної безпеки пропонує доволі загальний та неконкретизований перелік загроз державній безпеці, до яких належать явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють, або можуть унеможливити чи ускладнити захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів [6].

На нашу думку, перелік загроз невійськового характеру ширший і основними з них є політичні, економічні, фінансові, міграційні, соціальні, інформаційні, демографічні, енергетичні, національно-патріотичні та інші процеси, які впливають на сталість і ефективність роботи державних інститутів щодо підтри-

мання конституційного ладу, забезпечення суверенітету держави та безпеки в цілому.

У контексті питання державної безпеки поняття “безпека” має трактуватись як комплекс заходів з охорони та захисту державного ладу, територіальної цілісності, оборонної могутності, державної і службової секретної інформації від внутрішніх та зовнішніх загроз. Тобто основу категорії “державна безпека” становить сукупність міждисциплінарних понять з таких галузей, як юриспруденція, економіка, політологія, військове мистецтво, міжнародні відносини, конфліктологія, соціологія тощо.

Ця позиція підтверджується ґрунтовним семантично-юридичним аналізом правової дефініції “державна безпека”, що здійснив професор Ігор Козьяков. На його думку, сутнісні ознаки феномена “державна безпека” 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 [7, с. 163].

Сам же процес реалізації державної безпеки передбачає створення умов для забезпечення захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз Україні [6].

Аналізуючи всі наявні в нормативно-правових документах визначення категорії “державна безпека”, можна констатувати, що нормотворці не дійшли консенсусу в питанні остаточної редакції цього визначення, ані в частині переліку об’єктів забезпечення дер-

жавної безпеки, ані в частині конкретизації наявних чи потенційних загроз.

Дослідники звертають увагу на збіг 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” [7, с. 162].

Наявні в Законі України “Про національну безпеку України” категорії “державна безпека”, “воєнна безпека”, “національна безпека” майже повністю збігаються за своїм змістом та передбачають стан захищеності одних і тих самих сфер – державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, інші національні інтереси [1].

Національні інтереси України визначаються цим самим Законом як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [1].

Водночас категорії “воєнна безпека” та “державна безпека” мають забезпечувати захищеність життєво важливих національних інтересів, визначення яких Закон не містить.

Також не зрозуміло з тексту Закону, що належить до національних цінностей, які поряд з національними інтересами мають бути захищеними від явищ, тенденцій і чинників, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію цих інтересів чи цінностей.

На думку В. Горбуліна та А. Качинського, які структурували систему національних цінностей, поділяючи їх на цінності індивіда, цінності суспільства та цінності держави, подальше існування держави та нації має розглядатися крізь призму її ціннісного ядра, що консолідує суспільство, а саме: національна безпека, духовні надбання, добробут, система міжнародних зв'язків, патріотизм і соціальна справедливість [8]. Упевнено можна конста-

тувати, що поняття “національні інтереси” згадуються у нормативно-правових актах набагато частіше за “національні цінності”.

Саме тому питання вдосконалення категоріально-понятійного апарату державної безпеки потребують подальшого дослідження та вдосконалення.

На відміну від визначення категорії “державна безпека” та несталого переліку об'єктів її забезпечення, суб'єкти, що провадять цю діяльність, визначені більш чітко. До них належать державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями, правоохоронні та розвідувальні органи й інші державні органи та особи, які беруть участь у забезпеченні державної безпеки відповідно до законодавства України [6].

### 3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Результати аналізу дозволяють стверджувати, що на тлі сталого і давно узгодженого поняття “суверенітет”, зміст категорії “державна безпека” потребує подальшого вдосконалення та уніфікації в нормативно-правових актах. Уніфікація сприятиме гармонізації вітчизняного законодавства та дозволить створити загальні принципи та умови забезпечення процесу захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз.

Варто також переглянути ієрархічне співвідношення категорії “державна безпека” та категорій “національна безпека” і “воєнна безпека”. Вважаємо, що це три рівнозначні категорії, які є центром усього безпекового та оборонного планування України.

Зважаючи на завдання, що покладаються на кожного із суб'єктів забезпечення державної безпеки, варто продовжити подальше розроблення проблематики розмежування загроз воєнного та невоєнного характеру як в секторі державної безпеки, так і в інших секторах.

Не менш важливим напрямом вдосконалення вітчизняного законодавства є питання кореляції забезпеченості державної безпеки

та захищеності життєво важливих національних інтересів, адже державна безпека є одним із національних інтересів.

Правильне і чітке розуміння принципів побудови безпекового середовища та змісту загроз державній безпеці, викладених у Стратегії забезпечення державної безпеки, Стратегії національної безпеки, Законі України “Про національну безпеку України” та інших нормативних документах, – важлива складова процесу формування перманентного стану захищеності держави та її громадян. Особливо це актуально, зважаючи на тенденцію зростання активності громадянського суспільства в частині обмеження функцій держави та намаганні встановити суспільний контроль за їх належним здійсненням. На піку це може призвести до зниження стану захищеності держави, чим неодмінно скористаються зовнішні та внутрішні вороги.

Досвід України 2014–2022 років доводить, що процес дослідження проблем забезпечення державної безпеки повинен мати безперервний характер, як і сам процес забезпечення її захищеності.

Пріоритетним напрямом подальших наукових досліджень авторів є дослідження змісту категорії “захищеність” шляхом аналізу особливостей функціонування суб’єктів державної безпеки.

#### Список використаних джерел

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості*

*Верховної Ради*. № 31, ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 19.10.2023).

2. Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції : монографія / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування; за ред.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк. Київ : Ред. журн. “Право України”, 2012. 336 с.

3. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред-кол.: О. С. Мельничук (голов. ред.) та ін. Київ : Наук. дум-ка. 1983. Т. 5: Р – Т / уклад. Р. В. Болдирев та ін. 2006. 477 с.

4. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

5. Статут Організації Об’єднаних Націй. URL: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення: 19.10.2023).

6. Стратегія забезпечення державної безпеки : Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377> (дата звернення: 19.10.2023).

7. Козьяков І. Законодавче визначення державної безпеки: проблеми теорії та практики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 160–164.

8. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Пріоритетність національних інтересів у світлі стратегії національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 2005. № 3. С. 11–18.

#### Komissarov M., Komissarova N. CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS STATE SECURITY

The article is devoted to the study and interpretation of the main categories and concepts in the field of state security. An analysis of the definitions available in the regulatory and legal field of Ukraine, which outline the concepts of the category of state security, state sovereignty, objects of state security, and subjects of its provision, is carried out. The authors study the content of the categories of state security, national security, and military security and conduct a comparative analysis of them. It is claimed that the correct understanding of the conceptual and categorical apparatus of the specialty 251 State security creates a professional basis for the activities of subjects authorized to ensure it. The issue of state sovereignty and territorial integrity of the state is investigated in detail. The Declaration on the State Sovereignty of Ukraine dated July 16, 1990, as a basic legal act, and the features inherent in the state sovereignty of Ukraine are analyzed. Sovereign rights are revealed as inalienable, general, and equal legal opportunities necessary for

the existence and development of the state. The main non-military threats are studied as one of the features of the “state security” category. The author’s opinion is given regarding the need for a more specific list of such threats to be normatively established. It is asserted that there is a need to reach a consensus on the issue of the final version of the definition of “state security”, both in terms of the list of objects ensuring state security and in terms of the specification of existing or potential threats. It is proposed to review the hierarchical relationship between the state security category and the national security and military security categories. It is argued that these are three equivalent categories that are the center of all security and defense planning in Ukraine. The article presents the main inaccuracies of the conceptual apparatus, the improvement of which will strengthen the legal basis of activity in the specified direction. The reasons for the temporary loss of control by the state of Ukraine over some of its territories are considered.

**Keywords:** state security; state sovereignty; territorial integrity; non-military threats; military security; National security; national interests of the state; national interests of Ukraine.

### References

1. *Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy” № 2469-VIII* [Law of Ukraine “On national safety of Ukraine” activity no. 2469-VIII]. (2018, 21 June). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, no. 31, p. 241. Retrieved from: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (accessed 19 October 2023). [in Ukrainian]
2. Bytyak Y. P., Yakovyuk I. V. (2012). *Derzhavnyi suverenitet v umovakh yevropeiskoi intehtatsii* [State sovereignty is in the conditions of European integration]. *Nats. akad. prav. nauk Ukrainy, NDI derzh. bud-va ta mists. Samovriaduvannia*. Kyiv : Red. zhurn. “Pravo Ukrainy”. [in Ukrainian]
3. Boldyriev R. V. et. al. (2006). *Etymolohichniy slovnyk ukrainskoi movy* [Etymologic dictionary of Ukrainian]. Kyiv : Nauk. dum-ka. [in Ukrainian]
4. Petryshyna O. V. et. al. (2009). *Zahalna teoriia derzhavy i prava* [The general theory of state and law]. Kharkiv : Pravo. [in Ukrainian]
5. *Statut Orhanizatsii Obiednanykh Natsii* [Charter of the United Nations]. (2008). Retrieved from: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (accessed 19 October 2023). [in Ukrainian]
6. *Stratehiia zabezpechennia derzhavnoi bezpeky* [Strategy for ensuring state security]. (2022). Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377> (accessed 19 October 2023). [in Ukrainian]
7. Koziakov I. (2019). *Zakonodavche vyznachen- nia derzhavnoi bezpeky: problemy teorii ta praktyky* [Zakonovche vyznachennia derzhavnoho bezpeky: problemy teorii ta praktyky]. *Pidpriemnytstvo, hospo- darstvo i parvo*, no. 9, pp.160–164. [in Ukrainian]
8. Horbulin V. P., Kachynskyi A. B. (2005). *Priory- tetnist natsionalnykh interesiv u svitli stratehii natsion- alnoi bezpeky Ukrainy* [Priority of National Inter- ests in the Light of the National Security Strategy of Ukraine]. *Stratehichna panorama*, no 3, pp. 11–18. [in Ukrainian]