

*Буртовий Р.В., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0009-0004-4568-0094*

*Burtovyir R., researcher of Training Research and Production Center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ В ПРАВОВИХ ЗАСАДАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

PROBLEMATIC ISSUES OF TERMINOLOGY IN THE LEGAL BASIS OF ENSURING NATIONAL SECURITY

У статті визначено термінологічні різниці між поняттями фактор, загроза та умова національної безпеки, які в офіційних документах та на юридичних прийомках фіксації факторів-загроз національній безпеці у тексті нормативних правових актів. Проаналізовано поняття чинника, який має науково-філософське походження, проте настільки міцно увійшло слововживання, що його значення часто не розкривається, лише маючи на увазі імпліцитно. З'ясовано що через війну виникає ефект складного юридичної складової, та на практиці це ускладнює оцінку ефективності та програмування заходів, спрямованих на протидію загрозам за допомогою юридичних засобів, призводячи до тривалих політологічних дискусій.

Ключові слова: національна безпека, загрози, сталий розвиток, стан безпеки, держава, корупція.

The article defines the terminological differences between the concepts of factor, threat and condition of national security, which are used in official documents and in legal methods of fixing factors-threats to national security in the text of normative legal acts. The concept of a factor, which has a scientific and philosophical origin, has been analyzed, but it is so firmly embedded in the usage of words that its meaning is often not revealed, only implicitly in mind. It was found that the effect of a complex legal component arises due to the war, and in practice this makes it difficult to evaluate the effectiveness and programming of measures aimed at countering threats with the help of legal means, leading to long political discussions.

Keywords: national security, threats, sustainable development, state of security, state, corruption.

Постановка проблеми. В сучасному світі питання розмежування термінології в правових засадах забезпечення національної безпеки постає питанням, від якого залежить ефективність забезпечення національної безпеки держави. Питання термінології в правових засадах забезпечення національної безпеки написано велика кількість робіт. Вони дають різні, у тому числі суперечні по відношенню один до одного пояснення й обґрунтування, змісту і форм. Для нас вона є предметом для вивчення. Таким чином розгляд питань розмежування понять в правових засадах забезпечення національної безпеки в формі кількох постулатів, знання котрих необхідно для розуміння проблеми та часткового її вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз термінології понять в правових засадах забезпечення національної безпеки та проблеми їх регулювання безпосередньо розглядаються із проблемою внесення змін в законодавчі акти та ступеню впливу держави. Також аналізується державна політика забезпечення національної безпеки що характеризується вираженою спрямованістю на досягнення різних за характером цілей і завдань, що стоять перед державою в певний момент часу. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених [3; 6].

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу термінології близьких понять в правових засадах забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше під фактором розуміється якась причина, умова, яка надає прямий чи опосередкований вплив на перебіг того чи іншого процесу чи вираженість того чи іншого явища. Що стосується юриспруденції порівняно добре вивчені, наприклад, чинники злочинності. Однак стосовно загрози національній безпеці поняття фактора має досить розмите значення. З одного боку, слово «фактор» використовується в офіційних документах, проте жорсткого термінологічного значення категорія «фактор» не має.[6] Так у Стратегії національної безпеки визначено загрози національній безпеці через сукупність умов та факторів, що створюють пряму чи непряму можливість заподіяння шкоди національним інтересам. Як фактор розглядається, наприклад, фактор сили у міжнародних відносинах. Відзначається зростання політичних чинників на економічні процеси, виділяються негативні чинники впливу на національну безпеку в галузі науки, технологій та освіти, на національну безпеку у сфері охорони здоров'я громадян, екологічну безпеку.

Формування сприятливих умов сталого розвитку України, має здійснюватися з урахуванням всіх чинників, які впливають на глобальну стратегічну стабільність. Таким чином, предметний аналіз категорії «фактор» у Стратегії національної безпеки дає змогу розцінювати фактори як зовнішні умови.[3] Існує тенденція до виділення факторів, які негативно впливають на національну безпеку в тих чи інших сферах як техніко-юридичний прийом позначення загрози національній безпеці через норму-декларацію. З погляду аналізу про-

цесів, здійснюваних щодо чинників, найчастіше йдеться про його облік чи усунення.

Спроба провести порівняльний формально-юридичний аналіз вживання суміжної категорії «умови» не дозволяє дійти ясних висновків про системне розмежування понять «фактор» та «умова» у тексті документа. Нами було виявлено три рівні конкретизації категорії «умови» у Стратегії національної безпеки. По-перше, умови іноді розуміються абстрактніше, ніж фактор, наприклад як прояв певної обстановки (умови реалізації концепції «глобального удару», нестабільної світової економіки, умови для мирного існування України, умови зростаючої економічної активності та глобальних змін клімату, умови зміцнення загальної, надійної та рівної безпеки, сприятливі умови для сталого розвитку України на довгострокову перспективу, розвитку особистості. По-друге, умови можуть стосуватися тієї чи іншої позитивної діяльності, що благотворно впливає на стан захищеності особистості, суспільства та держави: підприємницької діяльності, інтеграції науки, освіти та промисловості, наукової діяльності, фармацевтичної діяльності. По-третє, умови можуть стосуватися конкретного соціального позитивного явища, наприклад, умови для найповнішої реалізації бойових можливостей військ, організації дозвілля, стимулювання творчого розвитку та художньої освіти громадян.[4]

При формулюванні інструментів забезпечення енергетичної безпеки використовується категорія «умови», тоді як при описі явищ, що мають аналогічне значення для економічної та екологічної безпеки, використовується категорія «фактор». Тим самим умова та фактор не розмежовуються досить чітко законодавцем. Як умови, так і фактори можуть мати позитивний або мати негативний характер з погляду свого впливу на стан безпеку. У першому випадку вони є одним із засобів забезпечення безпеки, у другому – однією із форм прояву загроз. Можна говорити про те, що фактори більш незалежні від діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки враховуються, але не можуть бути змінені.[5] Крім того, можна сформулювати припущення про більш опосередкований вплив умов на національну безпеку (у значенні «обстановка вчинення дій») порівняно з факторами, які діють «безпосередньо».

Методологічно перспективною виглядає ідея про те, що на умови можна впливати, а фактори повинні підлягати обліку, однак із проведеного аналізу випливає, що ця думка не реалізована в Стратегії національної безпеки з достатньою ясністю. Сформульовані висновки стосуються головним чином юридико-технічного використання «чинників» та «умов» як форми текстуального вираження тих чи інших соціальних явищ, що стосуються проявів загроз національній безпеці. Виявлені зауваження безумовно характеризують проблеми у лінгвістичній та системно-науковій експертизі проектів стратегічного планування та вказують на подальші напрямки роботи щодо вдосконалення правового регулювання.

Що стосується сутнісного, наукового розмежування факторів та умов національної безпеки, то тут навіть із опорою на легальні дефініції не можна висловити однозначне судження про співвідношення цих двох явищ, оскільки фактор – це і є умова, а умова – і є фактор. Необхідно розрізняти загрозу взагалі та її прояв. Загроза в тому вигляді, в якому вона сформульована в нормативних документах і враховується в механізмах правового регулювання, відноситься до ідеального сегменту реальності і є судженням про здатність того чи іншого класу явищ здатних негативно впливати на стан захищеності особистості, суспільства й держави. Форми реалізації загроз різні. В окремих випадках це можуть бути неконтрольовані природні процеси або негативна діяльність окремих осіб або соціальних інститутів, в інших – небажаних, проте повторюваний зразок дій (тенденція). Іноді все обмежується ймовірністю, можливістю тієї чи іншої події (теракт, стихійне лихо). У ряді випадків саме існування того чи іншого суб'єкта розглядається як загроза національній безпеці. Ситуація ускладнюється, якщо загроза національній безпеці проявляється у формі безлічі окремих загроз.

Через війну виникає ефект складного юридичного складу. На практиці це ускладнює оцінку ефективності та програмування заходів, спрямованих на протидію такій загрозі за допомогою юридичних засобів, призводячи до тривалих політологічних дискусій. Наприклад загальновідомо, що корупція як загроза національній безпеці негативно впливає на різні аспекти життєдіяльності суспільства.

Негативному впливу наражаються права окремих громадян, інтереси суспільства та держави. Вона негативно впливає на національну безпеку на різних рівнях:

1. Саме уявлення про високий рівень корупції у державі негативно впливає на інвестиційний клімат, уповільнюючи соціально-економічний розвиток. Реальна кількість вчинених корупційних злочинів на цьому рівні не має вирішального значення. Важливіше інтерсуб'єктивне сприйняття рівня корупції як значного.

2. Зростання показника корупційної злочинності як відображення реальної сукупності тих чи інших корупційних правопорушень у стані завдати істотних економічних збитків та паралізувати правий режим реалізації публічного управління у тій чи іншій сфері або створити уявлення про системну корумпованість уряду (присвоєння влади). Крім того, збитки можуть зазнати суміжні відносини, так, від корупції у сфері оборонного замовлення страждає насамперед не нормальний механізм управління, а суспільні відносини, спрямовані на підтримку обороноздатності.

3. Корупційне правопорушення завдає шкоди конституційним правам та законним інтересам учасників соціальної практики, що проявляється, наприклад, у втраченій вигоді, якщо право укласти державний контракт пере-

ходить до юридичної особи, на користь якої було скоєно корупційне правопорушення.

Вважаючи дискусію про значення термінів «фактор», «загроза», «прояв загрози», «умова», «фактор-загроза» у її нинішньому стані безпредметною, ми маємо запровадити аналіз критеріїв доцільності. Законодавець говорячи про чинники чи загрози національній безпеці, фактично ставить між першими та другими знак рівності. Іншими словами з практикоорієнтованої точки зору різниця між факторами чи загрозами не така важлива.[1] Під загрозою безпеки розуміється джерело негативних, небажаних впливів на суб'єкти, що особливо охороняються законом, інтереси цих суб'єктів або соціальні практики. Важливо, щоб це джерело було легітимно визнано як таке в нормативних правових актах, які б закріплювали техніки, інструменти та технології протидії.

У процесі дослідження нами було виявлено кілька юридико-технічних прийомів відображення факторів-загроз національній безпеці в об'єктивному праві. Крім декларативних і дефінітивних норм, можна виділити такі способи відображення. За своєю природою деякі явища починають становити небезпеку лише за наявності певних умов. Одним із способів відображення загрози безпеці в об'єктивному праві є формулювання умов, які роблять її можливою, з одночасним закріпленням у праві коштів, спрямованих на усунення таких умов.[2]

Поіменувавши ці умови та усунувши їх, запропонувавши заходи профілактики, регулятор усуває і саму загрозу. Найчастіше при цьому підході використовуються норми, що зобов'язують. Цю форму відображених загроз у праві можна назвати загрози-обставини. Наприклад, збирання персональних даних громадян іноземними компаніями в умовах глобалізації є об'єктивним фактом. Однак загрозою є не саме цей збір, а можливість доступу до зібраних даних без контролю. Знаходження персональних даних громадян за кордоном є тією умовою, яка виводить ці дані з-під контролю України - як у фізичному, так і в юрисдикційному сенсі. У разі коли соціальна практика, необхідна для адекватного функціонування інформаційного сектора за умов глобалізації, зберігається, проте коригуються правомірні умови здійснення практики. Інший вид практик (наприклад, тероризм, втручання у функціонування виборчих комісій) є загрозою для національної безпеки за будь-яких умов.[6]

Необхідно враховувати, що кінцевою умовою (за винятком обставин природного характеру), що призводить до заподіяння шкоди, є зловмисна воля тих чи інших суб'єктів, та їх можливість втілити свої наміри в життя. При неможливості усунути умови, що призводять до виникнення загрози, єдиним можливим варіантом є спроба впливати на волю суб'єктів права для того, щоб ті чи інші явища не використовувалися всупереч інтересам особи, суспільства чи держави. Нерідко вистачає пропагандистської роботи. Однак іноді, з метою загальної та приватної превенції, ефективна така конструкція як правопору-

шення, з використанням заборонних норм та встановленням юридичної відповідальності.

Дискурс про національну безпеку значно ширший, що передбачає досить велику кількість суб'єктів, здатних їй загрожувати. Це і група осіб (наприклад, натовп на мітингу), і громадське об'єднання зареєстроване як таке, так і існуюче поза законом, це і іноземна держава-агресор. Право, визнаючи, що такі суб'єкти можуть існувати, одночасно конструює їх для правозастосування. Можна сказати, що право створює суб'єкта як правову модель джерела, носія небезпеки та злої волі. Подальші профілактичні та запобіжні моделі будуються залежно від виду такого суб'єкта, можливостей держави, доцільності протидії. Так, особа, запідозрена у здійсненні терористичної діяльності, набуває статусу терориста. Терорист виключається за статусом з числа ординарних громадян, доки він не здається, він може бути вбитий при затриманні. [4]

У США щодо осіб, підозрюваних у тероризмі, діяв особливий режим процесуальної діяльності, який лише з певною умовністю можна назвати правовим. Ряд суб'єктів усувається із дійсності. Те саме можна сказати і щодо громадських об'єднань що підлягають ліквідації, які порушують законодавство про протидію екстремізму. У рамках забезпечення режиму державної безпеки у тому вигляді, в якому він розумівся з давніх часів, були створені такі образи суб'єктів-носіїв загрози як «ворог народу» за класовою ознакою та «народзрадник» за етнічною ознакою, щодо яких було вжито репресивних заходів, спрямованих на фізичне знищення.

У ряді випадків правове конструювання суб'єктів спрямоване посилення контролю над ними чи ведення пропагандистської роботи. Щодо інших суб'єктів, наприклад, ймовірного супротивника, інших держав, які виявляють агресивну поведінку, встановлюється обмеження щодо кількості можливих правомірних дій. [6] Саме визнання їх можливим противником робить їх об'єктом уваги, є підставою для започаткування тих чи інших інстанцій взаємодії, спонукає до здійснення експертно-аналітичної діяльності в їх відношенні. Щодо таких суб'єктів ведеться протидія, наприклад, у форматі «інформаційної війни», розвідувальної та контррозвідувальної діяльності.

При широкому підході можна назвати ще один тип загроз, загрози-тенденції. Такі загрози, по-перше, об'єктивні, і в цьому сенсі неможливо усунути умови, за яких вони виникають, по-друге, окремі правові реалізатори, що сприяють оформленню такої тенденції, не спрямовують свої зусилля на заподіяння шкоди інтересам держави, суспільства чи особистості. Такі тенденції-розвитку суспільних відносин правомірні виходячи з принципів права, прийнятих у конкретній правовій системі; порівняно з загрозами, які відображаються у праві як правопорушення, не настільки небезпечні, але водночас є небажаними за одного з варіантів свого природного розвитку. [3] Такі тенденції знижують рівень урегульованості суспільних відносин шляхом або перманентного виникнення нових об'єктів контролю або регресом рівня контролю.

Деякі з цих тенденцій є каталізаторами суспільного розвитку в тому чи іншому напрямку, і несуть крім потенційної шкоди, інші - правомірні, проте небажані з політичного погляду.

Держава відзначає ці тенденції шляхом вжиття заходів, спрямованих на створення контр тенденцій. Заборонні норми з викладених вище міркувань тут можуть вважатися ефективними, тому законодавець вдається до непрямих заходів, наприклад, до позитивної відповідальності, інакше кажучи, до заохочувальних заходів. В інформаційній сфері такі заходи виражаються у створенні позитивного контрконтенту, який нормалізує наповнення інформаційного простору. Так, наприклад, популярність зарубіжної кінопродукції на споживчому ринку, відображаючи об'єктивну слабкість вітчизняного кінематографу та конкурентну перевагу зарубіжних кіностудій, не може оцінюватися виходячи з принципів цивільного права як протиправне явище.

Перманентною загрозою національній безпеці є науково-технічний прогрес, оскільки знижує можливості контролю та об'єктивно ставить під загрозу монополію держави в тих чи інших сферах. Повстанські рухи практично ніколи не використовували авіацію, проте виникнення доступного ринку квадрокоптерів робить необхідним їх регулювання з метою недопущення використання в терористичній діяльності. Іншим прикладом є пропаганда екстремізму в мережі «Інтернет», коли, напевно, ніколи не відомий суб'єкт злочину, оскільки взаємодія здійснюється в першу чергу між комп'ютерами, а вже в другу чергу – між людьми.

Висновки. Якщо раніше суб'єкту права необхідно було мати суттєві ресурси, щоб нав'язати реальну конкуренцію державі, або прийняти ним ризик невідворотності настання відповідальності, то в сучасний період вже державі потрібні значні ресурси. Науково-технічна революція дозволяє деяким теоретикам висувати припущення про настання ери цифрової держави.

Таким чином, для рівня програмування правового регулювання досить оперувати поняттям фактора-загрози як позначення комплексу різних проявів негативної діяльності та умов навколишнього середовища, які роблять її реалізацію можливою чи ймовірною. Стосовно співвідношення ризику, небезпеки, виклику та загрози слід говорити не про різні суспільні явища, а про стадії розвитку одного й того самого явища. Щоб не створювати плутанину з попереднім усталеним слововживанням, пропонується запровадити термін «стадія реалізації фактора-загрози національної безпеки» та виділити три такі стадії: «імовірнісна стадія», «стадія переходу з ймовірнісною», «погроза, що реалізувалася». Кожна з цих стадій може бути описана через сукупність якісних (наявність загрози, наслідків) та кількісних (ступеня інтенсивності проявів) показників та потребує програмування відповідного типу загальнорегулятивних правовідносин (профілактичні, пересічні, компенсаційні), які характери-

зуються своєрідними об'єктами, суб'єктами, правовими та доступними їм правовими засобами.

Список використаних джерел:

1. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
2. Корнієвський О. Національна безпека. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови). Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с. С. 489–490.
3. Резнікова О. О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні риси і відмінності. Вісник Львівського університету. Серія: Філософсько-політологічні студії. 2018. № 19. С. 170–175.
4. Резнікова О. О. Концептуальні засади національної стійкості // Держава і право. 2018. № 81. С. 135–146.
5. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2020. 84 с.
6. Ситник Г. П., Абрамов В. І., Мандрагеля В. А. та ін. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України : навч.-метод. посіб. / за ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.

References:

1. Horbulin V. P., Kachynskiy A. B. Zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Kyiv : Intertekhnolohiia, 2009. 272 s.
2. Korniievskiy O. Natsionalna bezpeka. Politychna entsyklopediia / redkol.: Yu. Levenets (holova), Yu. Shapoval (zast. holovy). Kyiv : Parlamentske vydavnytstvo, 2011. 808 s. S. 489–490.
3. Reznikova O. O. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i natsionalnoi stiikosti: spilnirysy i vidminnosti // Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia: Filosofska-politologichnistudii. 2018. № 19. С. 170–175.
4. Reznikova O. O. Kontseptualni zasady natsionalnoi stiikosti. Derzhava i pravo. 2018. № 81. S. 135–146.
5. Reznikova O. O., Voitovskiy K. Ye., Lepikhov A. V. Natsionalni systemy otsiniuvannia ryzykiv i zahroz: krashchi svitovi praktyky, novi mozhlyvosti dlia Ukrainy : analit. dop. Kyiv : NISD, 2020. 84 s.
6. Sytnyk H. P., Abramov V. I., Mandrahelia V. A. tain. Obgruntuvannia kontseptualnykh ta orhanizatsiino-pravovykh zasad rozrobky pasportiv zahroz natsionalnii bezpetsi Ukrainy : navch.-metod. posib. / zared. H. P. Sytnyka. Kyiv : NADU, 2012. 52 s.