DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.21

УДК: 342.9

Жук Т. І.,*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ОХОРОНИ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розкриттю відповіді на запитання як держава забезпечила можливість/необхідність охорони вже визначених та нормативно закріплених національних інтересів України та як реалізовує її у практичному прояві. Акцентовано, що Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII не визначає категорію «охорона національних інтересів», а також апелює таким терміном як «захист» у контексті національних інтересів України. На основі аналізу нормативних та наукових джерел виявлено, що ці правові категорії є різними – як охорона, так і захист національних інтересів України є елементами забезпечення стану захищеності особи, суспільства та держави основна різниця між якими полягає у направленості застосування суб'єктами сектору безпеки заходів протидії загрозам національній безпеці України – до моменту посягання на охоронний об'єкт (запобігання) чи після його реалізації (боротьба зі злочинами). Автором охорона національних інтересів України визначена як система різнобічних заходів, що об'єктивізуються у форму адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів сектору безпеки та спрямованих на запобігання будь-яким намірам деструктивного впливу на стан захищеності України від внутрішніх та зовнішніх загроз її національній безпеці. Відзначено, що категорія «охорона національних інтересів України» в залежності від варіації прийому концептуального аналізу може бути схарактеризована як об'єкт адміністративно-правового регулювання, так і предмет діяльності уповноважених суб'єктів сектору безпеки, оскільки в узагальненому значенні репрезентує врегульовану адміністративним законодавством діяльність різних за правовим статусом суб'єктів, спрямовану на зниження рівня вразливості суспільства до загроз національній безпеці. Акцентовано, що в сучасних умовах безпекового середовища в країні, основними суб'єктами здійснення охорони національних інтересів України є контррозвідувальні органи, що забезпечують стан захищеності саме суверенних прав України шляхом запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України.

Ключові слова: адміністративне законодавство, захист та охорона, ідеологічні цінності, контррозвідувальні органи, національна безпека, національні інтереси, національні пріоритети.

Актуальність теми. Україна, як і будь-яка країна-учасник глобалізаційного процесу, у своїх рамкових законах та стратегічних документах щодо забезпечення стану захищеності суверенності та територіальної цілісності держави, сприяння економічному процвітанню й загальнонаціональному розвитку визначає конкретизовані цілі та

пріоритети, які підлягають захисту та охороні в межах основних сфер функціонування держави.

Так, уповноважені органи влади приймають рішення про визнання конкретних цінностей (інтересів) громадян України національним інтересом. На основі виявлених чи потенційних їм загрозам формуються відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки та оборони. Тож, як держава забезпечила можливість/необхідність охорони вже визначених та нормативно закріплених національних інтересів України та як реалізовує її у практичному прояві?

Пошук відповіді на поставлене запитання безпосередньо становить науковий інтерес даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження ґрунтується на вивченні та аналізі окремих наукових думок, зокрема таких вчених як С. Булавина, С. Вавженчук, Т. Давидова, В. Макаренко, Ю. Михальчишин, В. Шлапаченко та інших. Однак категорія охорони національних інтересів досі є предметом наукової дискусії, адже Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII не має трактування цієї категорії, а також апелює таким терміном як «захист» у контексті національних інтересів України.

Метою статті є формулювання визначення та розкриття сутності категорії «охорона національних інтересів України».

Виклад основного матеріалу. У правознавстві є думка, що закони, які регламентують порядок охорони певних об'єктів, містять як норми, що встановлюють правила поведінки суб'єктів по відношенню до охоронюваного об'єкту, так і порядок захисту цих об'єктів від протиправної поведінки та посягань [1, с. 46]. Це зумовлює низку протиріч між категоріями «охорона» та «захист», зокрема щодо їх співвідношення.

Вчені С. Булавина та Т. Давидова відзначають, що зазначені терміни вживаються найчастіше як синоніми чи подібні за значенням поняття стосовно мети, завдань, методів. При цьому науковці також інколи не розмежовують ці терміни [2, с. 28]. Додамо також, що Директива Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 року про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту містить норму, яка визначає, що «охорона та захист» є єдиним поняттям, що охоплює всі види діяльності, спрямовані на забезпечення функціональності, безперервності і цілісності критичних інфраструктур з метою недопущення, зменшення наслідків і нейтралізації загрози, ризику або вразливості [3].

Інший підхід полягає у включенні одного досліджуваного поняття до складу іншого. Так вчений С. Вавженчук проблемою вказаного підходу вважає те, що навіть серед прихильників цієї позиції існують розбіжності щодо того, яке поняття є родовим, а яке – видовим. Зокрема, одні вчені вважають, що охорона є більш широким поняттям та охоплює захист як складовий елемент, інші – стверджують, що охорона є складовою частиною захисту [1, с. 45].

Ще один науковий підхід однозначно розрізняє та розмежовує між собою ці поняття [1, с. 45], зокрема вбачається, що термін «охорона» належить до засобів, які застосовуються до порушеного права, а «захист» – до засобів, які застосовуються після вчинення правопорушення. Інколи їх

розмежовують так: «захист» це право особи, «охорона» – її обов'язок [2, с. 28]. Зокрема останній підхід суперечить нормам Конституції України, де поняття «охорона» вживається в контексті «охорона праці, охорона громадського порядку, охорона здоров'я, охорона звання Президента, охорона прав і свобод» тощо; «захист» – «захист Вітчизни, державних символів, прав, свобод, професійних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності» тощо [1, с. 45; 4].

Якщо спробувати розібратись зі співвідношенням аналізованих термінів крізь призму чинного законодавства, то під категорією охорони розуміється: 1) забезпечення схоронності об'єктів від різнорідних посягань (аналіз Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації охорони установ банків Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України від 23.08.2005р. № 700); 2) узгоджені за ціллю, місцем та часом безперервні дії, які здійснюються з метою забезпечення безпеки (аналіз Наказу Управління державної охорони «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27.05.2011 р. № 210).

У сукупному використанні цього терміну з іншими категоріями він згадується у актах законодавства 33 рази. Найбільш принагідною до тематики цього дослідження є трактування терміну «охорона» вжитому у Законі України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. № 4616-VI категорією «охорона фізичної особи». Дезоб'єктивізуючи цю категорію, охороною є діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення безпеки, шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру [5].

Окремої уваги заслуговує аналіз вжиття цих категорій у прийнятих міжнародних документах. Зокрема документах ООН – базових та програмних. У першому випадку візьмемо за приклад сферу охорони прав дитини, основним міжнародним актом в якій є Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р. Перше, на що потрібно звернути увагу у межах даного документу, це вказівка на необхідність забезпечення дитині спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист. Охороною в даному контексті є система заходів, що забезпечують всі права дитини, а захистом – дії, що убезпечують дитину від будь-якого втручання або на їх посягання. Щодо програмних документів ООН, то, як приклад, у Резолюції, прийнятій Генеральною Асамблеєю 25.09.2015 р. 70/1 «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» неодноразово зустрічається термін охорона у словосполученнях «охорона здоров'я», «охорона навколишнього середовища», «охорона здоров'я матерів, новонароджених і дітей», охорона репродуктивного здоров'я». Всі ці конструкції застосовано у розумінні механізмів, за допомогою яких досягається можливість запобігання здійсненню певних дій чи розвитку процесів, що негативно впливатимуть та об'єкт охорони (у даному випадку здоров'я, навколишнього середовища тощо). У свою чергу категорія захист у даному контексті вживається для позначення дій, пов'язаних із усунення ринкових факторів та мінімізації їхніх наслідків. Наприклад, ціль

15 зазначеного документа має назву «Захист і відновлення ... біорізноманіття» досягнення якої планується забезпечити такими заходами як: «боротися», «вжити невідкладних і значущих заходів для послаблення», «сприяти», «запровадити заходи із запобігання», «мобілізувати і значно збільшити» тощо. Звісно, дубляж заходів присутній як під час реалізації охоронної, так і захисної діяльності. Однак, зазначене дає нам зрозуміти, що ці правові категорії є різними.

Відповідно, на наш погляд, вірною є позиція М. Матузова, яка передбачає, що інтереси охороняються постійно, а захищаються тільки у випадку порушення. Захист – це лише момент охорони та одна із її форм [6, с. 44]. Підтвердженням цього можна вважати положення Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III, де передбачено, що система державних та громадських заходів охорони дитинства включає діяльність щодо захисту прав конкретної дитини.

Таким чином «охорона» передбачає лише ймовірну загрозу і готовність до її відвернення. Відтак охорона організовується завжди від об'єкта – охороняють завжди «щось» (кордон, склад, особу). Натомість «захист» передбачає вже явну загрозу, що реалізується у конкретних проявах. За таких умов «охорона» трансформується у «захист». Відтак ветеранів війни ми називаємо захисниками Вітчизни, а спеціальний костюм для роботи в умовах радіації – захисним, оскільки у цих випадках вже існує реальна загроза. У той же час озброєних людей, що забезпечують збереження майна на підприємстві чи безпеку особи, ми називаємо охоронцями, оскільки існує лише ймовірність проявів загрози [7, с. 45].

Саме тому, на нашу думку, як охорона, так і захист національних інтересів України є елементами забезпечення стану захищеності особи, суспільства та держави основна різниця між якими полягає у направленості застосування суб'єктами сектору безпеки заходів протидії загрозам національній безпеці України – до моменту посягання на охоронний об'єкт (запобігання) чи після його реалізації (боротьба зі злочинами).

Для підтвердження зазначеного можна навести положення статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII де чітко вказано, що повноваження Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки та обороноздатності зокрема здійснювати заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України [8].

Таким чином, охорона національних інтересів України – це система різнобічних заходів, що об'єктивізуються у форму адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів сектору безпеки, спрямованих на запобігання будь-яким намірам деструктивного впливу на стан захищеності України від внутрішніх та зовнішніх загроз її національній безпеці.

У запропонованій варіації поняттєво-змістової складової категорії «охорона національних інтересів України» вживається словосполучення «система різнобічних заходів». З огляду на те, що сьогодні вкрай важливим є забезпечення стану захищеності саме суверенних прав України (державна безпека) є сенс стверджувати, що адміністративна діяльність контррозвідувальних органів є пріоритетною в системі способів охорони національних інтересів України. Тобто мова йде про контррозвідувальну діяльність, в межах якої контррозвідувальні органи застосовують безпосередньо контррозвідувальні, пошукові, режимні, адміністративно-

правові заходи [9]. Саме вони безпосередньо займаються прогнозуванням, попередженням, оперативним, невідкладним, ефективним та своєчасним виявленням, належним реагуванням щодо спровокованих з боку іноземних держав, організацій чи осіб загроз державній безпеці України, в тому числі відносно їх нейтралізації та усунення факторів ймовірного виникнення.

При цьому, основна специфіка охорони національних інтересів України як предмету діяльності контррозвідувальних органів полягає у тому, що вони безпосередньо уповноважені на здійснення дій по запобіганню загрозам державній безпеці. Контррозвідувальна діяльність відрізняється від інших різновидів забезпечувальної діяльності щодо державної безпеки України, зокрема захисної, адже не має кримінально-правової основи, оскільки не пов'язана з виявленням, припиненням і розкриттям злочинів [10]. А тому, охорона національних інтересів України як предмет діяльності контррозвідувальних органів – це реалізація широкого спектра задач, спрямованих на забезпечення стану захищеності суверенних прав України шляхом запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України.

Таким чином, урегульованість адміністративно-правових відносин щодо охорони та захисту національних інтересів є прямим показником стану національної безпеки України. Така діяльність не може бути об'єктивована у якісь самовільній формі, їй притаманний адміністративно-правовий механізм реалізації, процедури здійснення та системність виконання запланованих заходів із застосуванням відповідних засобів їх досягнення.

Висновок. Аналіз думок вчених та положень чинного законодавства дає можливість стверджувати, що категорія «охорона національних інтересів України» в залежності від варіації прийому концептуального аналізу може бути схарактеризована як об'єкт адміністративно-правового регулювання, так і предмет діяльності уповноважених суб'єктів сектору безпеки, оскільки в узагальненому значенні репрезентує врегульовану адміністративним законодавством діяльність різних за правовим статусом суб'єктів, спрямовану на зниження рівня вразливості суспільства до загроз національної безпеки.

В сучасних умовах безпекового середовища в країні, основними суб'єктами здійснення охорони національних інтересів України є контррозвідувальні органи, що забезпечують стан захищеності саме суверенних прав України шляхом запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вавженчук С. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. *Форум права*. 2010. № 1. С. 45–49.
2. Булавіна С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1. С. 27–31.
3. Директива Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 року про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту: Міжнародний документ від 08.12.2008 № 2008/114/ЄС. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2008 р., / L 345 /, стор. 75.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.

5. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
6. Матузов Н. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 293 с.
7. Шлапаченко В., Макаренко В. Роль контррозвідувальної діяльності в забезпеченні збереження державної таємниці. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 3. С. 41–47.
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Голос України*. 2014. № 39.
9. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 № 374-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 12. ст. 89.
10. Михальчишин Ю. Контррозвідувальна діяльність – щит і меч держави. *АЗОВ*, 2018. URL: <https://azov.org.ua/kontrrozviduvalna-diialnist-shchyt-i-mech-derzhavy/>.

T. Zhuk

THE CONCEPT AND ESSENCE OF PROTECTION NATIONAL INTERESTS OF UKRAINE

The article is devoted to answering the question of how the state has provided the opportunity / necessity to protect the already defined and normatively enshrined national interests of Ukraine and how it implements it in practice. It is emphasized that the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» of 21.06.2018 № 2469-VIII does not define the category of «preservation of national interests», and also appeals to such a term as «protection» in the context of national interests of Ukraine. Based on the analysis of normative and scientific sources, it was found that these legal categories are different. They are elements of ensuring the state of protection of the individual, society and the state. The author defines the preservation of national interests of Ukraine as a system of various measures that are objectified in the form of administrative activities of authorized entities of the security sector and aimed at preventing any intentional destructive impact on Ukraine's protection from internal and external threats to its national security. It is noted that the category "preservation of national interests of Ukraine" depending on the variation of the conceptual analysis can be characterized as an object of administrative and legal regulation, and of activity authorized entities of the security sector, as in a general sense represents the activities of various on the legal status of the subjects, aimed at reducing the level of vulnerability of society to threats to national security. It is emphasized that in the current conditions of the security environment in the country, the main subjects of preservation of national interests of Ukraine are counterintelligence bodies that ensure the state of protection of Ukraine's sovereign rights by preventing any intentions of foreign states, organizations or individuals to harm national security of Ukraine.

Keywords: administrative legislation, counterintelligence agencies, ideological values, national interests, national priorities, national security, protection and preservation.