

ПРАКТИКА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ РНБО У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

THE PRACTICE OF DISCLAIMER OF THE DECISIONS OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE COUNCIL OF UKRAINE IN THE ORDER OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

**Задирака Н.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

**Мацелюх І.А., д.ю.н., доцент,
професор кафедри службового та медичного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

Метою наукової статті визначено здійснення характеристики судової практики оскарження рішень РНБО у порядку адміністративного судочинства. Автором встановлено, що ініціювання провадження розгляду питання про застосування санкцій РНБО належить до юрисдикції ряду владних суб'єктів, зокрема, Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Служби безпеки України (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про санкції»). Автором визначено, що процедурно рішення, ухвалені РНБО набувають юридичної сили через Укази Президента України, що визначає їх загальнообов'язковість. Автором підкреслено, що у випадках, встановлених ч. 2 ст. 5 Закону України «Про санкції», є необхідним затвердження Указу Президента України, яким вводиться в дію рішення РНБО. Визначено, що фактично остаточна реалізація наміру про застосування санкцій фактично відноситься до опосередкованої компетенції Президента України, який є головою РНБО, і саме наявність його Указу є правовстановлюючим актом. Обґрунтовано, що відповідно до правових висновків Верховного суду наявною є відсутність процесуальної можливості безпосереднього оскарження рішень РНБО. Автором зроблено висновок, що відповідно до чинного законодавства України та наявної практики судового розгляду позовів про правомірність рішень РНБО фактично неможливо оскарження їх по суті. Визначено, що процесуально оскарженню підлягають лише положення Указу Президента України, яким вводиться в дію рішення РНБО. Наголошено, що актуальним є вирішення проблеми збалансування управлінської діяльності із застосування санкцій шляхом надання можливості реалізації функції судового контролю і за процесом ухвалення рішень РНБО та їх функціональним змістом. Визначено, що створення можливості оскарження матеріально-правового змісту рішень РНБО сприятиме підвищенню ефективності діяльності РНБО.

Ключові слова: адміністративне судочинство, гарантії, суд, санкції, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, рішення.

The method of scientific statistics is used to identify the current characteristics of ship practice and the disapproval of the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine in the order of administrative judiciary. The author established that the implementation of the review of the sanction of the National Security and Defense Council of Ukraine should fall under the jurisdiction of a number of sovereign entities, the Supreme Council, the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, National Bank of Ukraine, Security Service of Ukraine (Part 1 of Article 5 of the Law of Ukraine "About sanctions"). The author states that procedural decisions, praises of the RNBO acquire legal force through the Decrees of the President of Ukraine, which means its legal obligation. The author emphasized that in the fallout, the establishment of Part 2 of Art. 5 of the Law of Ukraine "On Sanctions", it is necessary to confirm the Decree of the President of Ukraine, which will introduce the decisions of the the National Security and Defense Council of Ukraine. The author indicates that the actual residual implementation of the intention to impose sanctions actually falls within the mediated competence of the President of Ukraine, who is the head of the the National Security and Defense Council of Ukraine, and the very existence of his Decree is a legal act. It is clear that it is clear to the legal authorities of the Supreme Court that there is a procedural possibility of completely insulting the decision of the the National Security and Defense Council of Ukraine. The author has compiled a summary that is consistent with the formal legislation of Ukraine and the obvious practice of judicial review of calls about the legality of the decision of the National Security and Defense Council, which actually makes them unbearably insulting in essence. It is stated that the procedural violation is subject to the provisions of the Decree of the President of Ukraine, which is introduced into the action of the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine. It is agreed that the urgent problem of balancing management activities due to the sanctioning of the way is the possibility of implementing the function of ship control and the process of approving the decision of the National Security and Defense Council, etc. functional place. It is determined that the possibility of compromising the substantive and legal changes in the decision of the the National Security and Defense Council of Ukraine will increase the effectiveness of the activities the National Security and Defense Council of Ukraine.

Key words: administrative jurisdiction, guarantees, court, sanctions, President of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine, decision.

Постановка проблеми. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) – це вищий орган у системі органів виконавчої влади, який відповідає за розроблення та реалізацію стратегії національної безпеки та оборони. Відповідно до змісту ст. 1 Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII задля забезпечення потреб національної безпеки та оборони можуть бути накладені певні обмежувальні заходи економічного характеру, застосування яких функціонально мають сприяти захисту національних інтересів, гарантувати забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, протидіяти терористичній діяльності, а також запобігати порушенню, відновленню порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави [1].

Ініціювання провадження розгляду питання про застосування санкцій РНБО належить до юрисдикції ряду владних суб'єктів, зокрема, Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Служби безпеки України (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про санкції»). Процедурно рішення, ухвалені РНБО набувають юридичної сили через Укази Президента України, що визначає його загальнообов'язковість. У випадках, встановлених ч. 2 ст. 5 Закону України «Про санкції», Указ Президента України про застосування санкцій має бути затверджено Постановою Верховної Ради України впродовж 48 годин. Такими рішення РНБО є рішення про: блокування активів (п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); обмеження торговельних операцій

(п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); запобігання виведенню капіталів за межі України (п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); заборону видачі дозволів, ліцензій Національного банку України на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави (п. 13 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави (п. 14 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); заборона здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави (п. 15 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); запровадження додаткових заходів у сфері екологічного, санітарного, фітосанітарного та ветеринарного контролю (п. 17 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); припинення дії торговельних угод, спільних проектів та промислових програм у певних сферах, зокрема у сфері безпеки та оборони (п. 18 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); заборона передавання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності (п. 19 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»); заборону на набуття у власність земельних ділянок (п. 24¹ ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»).

Але при цьому згідно із вимогою, що міститься у ч. 2 ст. 5, що кореспондуються із вимогами, встановленими п. 25 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», то перелік таких обставин не є вичерпаним, що створює певні процедурні перепони до ухвалення та набуття юридичної сили РНБО, та обумовлює актуальність предмету даної публікації.

Стан наукової розробки проблеми. Питання ефективності застосування санкцій як правообмежувальних заходів впливу та запобігання поширенню корупції та тероризму є одним із стратегічних завдань розвитку сучасної української держави [2, с. 76–82; 3, с. 236–237]. Зазначене обумовлює необхідність вдосконалення правової регламентації діяльності РНБО як суб'єкта, уповноваженого на ініціювання санкцій; при цьому одним із показників неналежності здійснення покладених на орган державної влади функцій та завдань є реалізація відносно нього заходів судового контролю. Рішення РНБО, спрямовуються на врегулювання публічно-управлінських правовідносин та сприяють задоволенню як загальнонаціональних, так і регіональних (місцевих) потреб та інтересів, за критерієм предметної юрисдикції відносяться до юрисдикції системи адміністративного судочинства. Згідно із чинним законодавством України, і зокрема, положень Закону України «Про санкції» не встановлюється спеціальна процедура подання адміністративного позову проти дії, рішень чи бездіяльності РНБО в порядку КАС України [4]. Право оскарження рішень РНБО реалізується також в межах ст. 55 Конституції України [5]. Отже, створення умов для судового оскарження рішень РНБО очевидно відноситься до системи гарантій від свавілля владного суб'єкта, та є певним стримуючим фактором впливу на компетенційну діяльність органу державної влади чи місцевого самоврядування [6, с. 74–75]. В межах даної публікації теоретичне підґрунтя здійснення адміністративного оскарження склали публікації таких вчених, як Ю. О. Легеза, Ю. А. Дорохіна, О. Ю. Дрозд, М. І. Смокович та ін. [7]. Питання оскарження дій, бездіяльності чи рішень суб'єкта владних повноважень не є новим для вітчизняної науки адміністративного процесу та практики правозастосування, але при цьому питання оскарження

здійснення компетенції РНБО є відносно новим та мало дослідженим.

Отже, метою наукової статті є здійснення характеристики судової практики оскарження рішень РНБО у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Узагальнення судової практики оскарження рішень РНБО дозволяє говорити про формування певних векторів подання адміністративних позовів. Першою категорією публічно-правових спорів, що виникають за участі РНБО, де вона виступає як відповідач, є спори, де позивач хибно розуміє момент набрання чинності рішень, ухвалених владним суб'єктом. Як було зазначено вище, набрання юридичної сили рішень РНБО відбувається лише після його введення в дію Указом Президента України, а з врахуванням положень ч. 2 ст. 5 Закону України «Про санкції», то вимагається субсидіарно його затвердження впродовж 48 годин Верховною Радою України. Без дотримання такої процедури набуття юридичної сили рішення РНБО фактично не стає джерелом правової системи України, і не має правових наслідків, а відтак може бути визнано певною мірою «юридичною фікцією», і не може бути предметом адміністративного оскарження. Тобто рішення РНБО не існує без Указу Президенту України, і оскарженню підлягає передусім ухвалений акт глави держави.

Так, у справі № 420/10494/21 П'ятим апеляційним адміністративним судом було ухвалено постанову щодо розгляду рішення РНБО про відмову в продовженні строку перебування на Україні та примусове видворення за межі України та надання Президенту України на затвердження відповідного рішення [8]. Така практика правозастосування базується на розумінні категорії «введення в дію», що було витлумачено відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19, де визначено, що рішення РНБО без Указу Президента України не мають юридичної сили; при цьому до дискреційних повноважень Президента України відноситься наявність права на процесуальний розсуд в обґрунтуванні необхідності чи її відсутності щодо затвердження рішення РНБО [9]. Отже, фактично остаточна реалізація наміру про застосування санкцій фактично відноситься до опосередкованої компетенції Президента України, який є головою РНБО, і саме наявність його Указу є правостановлюючим актом.

Зазначені міркування втілюються у правових висновках Верховного суду щодо відсутності процесуальної можливості безпосереднього оскарження рішень РНБО. Оскарженню фактично підлягають положення Указу Президента України чи його відсутність (постанова Верховного Суду у справі від 16 грудня 2021 року у справі № 280/5208/21 [10]).

Другою категорією спорів, що пов'язується із оскарженням рішень РНБО, є спори, де реалізація процесуального права відбувається із порушенням строку ініціювання провадження. В цьому сенсі варто зазначити, що строк, що має визначати виникнення права на подання адміністративного позову, має пов'язуватися із датою, що слідує наступному дню з дня ухвалення указу Президента України, з яким відбувається запровадження в дію санкцій РНБО (ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09 серпня 2019 року у справі № 9901/424/19 [11]; ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13 грудня 2021 року у справі № 9901/480/21 [12] та ін.).

Третьою категорією справ, де предмет адміністративного позову пов'язується із оскарженням рішень РНБО, є справи, де недотримано формальні процесуальні вимоги правозастосування та правового захисту. До процесуальних порушень, які вчинюються позивачами у зв'язку із оскарженням рішень РНБО є: недотримання вимоги щодо справляння судового збору. Так, відповідно до ухвали Каса-

ційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 жовтня 2021 року у справі № 9901/431/21 встановлюється хибність міркувань позивача, що арешт активів є підставою для звільнення від оплати судового збору [13]).

Отже, чинне законодавство України та наявна практика судового розгляду позовів про правомірність рішень РНБО фактично унеможлиблює оскарження їх по суті. Процесуально оскарженню підлягають положення Указу Президента України, яким вводиться в дію рішення РНБО. Однак при цьому очевидно постає необхідність збалансування управлінської діяльності із застосування санкцій шляхом надання можливості реалізації функції судового контролю і за процесом ухвалення рішень РНБО та їх функціональним змістом. Такі висновки досягнуто

у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19 [14]; у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 жовтня 2021 року у справі № 9901/26/21 [15] та ін.

Висновок. Таким чином, оскарження рішень РНБО в сучасних умовах зводиться до формалізованого процесуального оскарження, що не дозволяє впливати на зміст та функціональну реалізацію задач, що стоять перед таким органом, що призводить до його номінальної ролі у системі органів державної влади, що функціонує як певна безумовно складова статусу Президента України. Підвищення ефективності діяльності РНБО, вбачається, в тому числі через створення дієвого механізму оскарження не лише процесуальних аспектів ухвалення її рішень, але і їх матеріально-правового змісту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
2. Якимчук Н. Санкції як правовий феномен в праві України та міжнародні стандарти їх застосування. *Конституційно-правові академічні студії*. 2021. № 1. С. 73–86.
3. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
6. Цельєв О. В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Том 200. *Юридичні науки*. С. 72–79.
7. Drozd O., Dorokhina Yu., Leheza Yu., Smokovych M., Zadyraka N. Cassation filters in administrative judicial procedure: a step in a chasm or a novel that ukrainian society expected? *Amazonia investiga*. Volume 10 – Issue 40: 222–232 / April, 2021. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.40.04.22>
8. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду у справі № 420/10494/21 від 04 квітня 2022 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103843215>
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377744>
10. Постанова Верховного Суду у справі від 16 грудня 2021 року у справі № 280/5208/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101955275>
11. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09 серпня 2019 року у справі № 9901/424/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83553333>
12. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13 грудня 2021 року у справі № 9901/480/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101922970>
13. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від від 23 жовтня 2021 року у справі № 9901/431/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100529474>
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377744>
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 жовтня 2021 року у справі № 9901/26/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101424457>