

РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК СПЕЦІАЛЬНИЙ СУБ'ЄКТ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

THE COUNCIL OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE AS A SPECIAL SUBJECT IN THE CONDITIONS OF ACTION MARTIAL LAW

Стефанчишен Р.В.,
доктор філософії в галузі права

В статті досліджено місце Ради національної безпеки та оборони України в системі суб'єктів, наділених владними повноваженнями під час дії правового режиму воєнного стану. Зазначено, що правовий статус Ради національної безпеки і оборони України має сталі характеристики, опосередковані його призначенням та компетенцією та специфічні характеристики, які опосередковані наявністю у нього виключних повноважень в період дії правового режиму воєнного стану.

Виокремлено сталі статусні характеристики Ради національної безпеки і оборони України як: 1) координаційного органу при Президенті України; 2) органу, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони; 3) органу, чий інформаційно-аналітичний та організаційний забезпечення здійснюється Секретаріатом РНБО, що є юридичною особою.

Охарактеризовано місце, яке займає Рада національної безпеки і оборони в: 1) системі державних органів та 2) системі суб'єктів публічного адміністрування. Встановлено, що Рада національної безпеки і оборони України є органом, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони, де цей допоміжний орган наділено певними публічними повноваженнями координаційно-контрольного характеру, які обмежуються стратегічним плануванням та розробкою програм, внесенням відповідних пропозицій Президенті України.

Акцентовано увагу на тому, що специфіка діяльності Ради національної безпеки і оборони України в період дії правового режиму воєнного стану опосередкована нормативно передбаченими завданнями, які стоять перед цим суб'єктом, а саме: 1) подання пропозиції Президенті України про впровадження правового режиму воєнного стану; 2) подання пропозиції щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 3) здійснення координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах встановлених законодавством повноважень. Проаналізовано приклади практичного прояву консультативно-контрольних повноважень Ради національної безпеки та оборони України в період дії правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: воєнний стан, виключна компетенція, Апарат Ради Національної безпеки та оборони, публічні функції, державний орган.

The article examines the place of the National Security and Defense Council of Ukraine in the system of subjects endowed with power during the legal regime of martial law. It is noted that the legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine has permanent characteristics mediated by its appointment and competence and specific characteristics mediated by its exclusive powers during the period of martial law.

The permanent status characteristics of the National Security and Defense Council of Ukraine are highlighted as: 1) a coordinating body under the President of Ukraine; 2) a body whose competence covers the sphere of national security and defense; 3) a body whose information, analytical and organizational support is provided by the Secretariat of the National Security Council, which is a legal entity.

The place occupied by the National Security and Defense Council in: 1) the system of state bodies and 2) the system of subjects of public administration is characterized. It was established that the Council of National Security and Defense of Ukraine is a body whose competence covers the sphere of national security and defense, where this auxiliary body is endowed with certain public powers of a coordination and control nature, which are limited to strategic planning and development of programs, making relevant proposals to the President of Ukraine.

Attention is focused on the fact that the specificity of the activity of the National Security and Defense Council of Ukraine during the period of the legal regime of martial law is mediated by the normatively prescribed tasks facing this subject, namely: 1) submission of a proposal to the President of Ukraine on the introduction of the legal regime of martial law; 2) submission of a proposal to involve the Armed Forces of Ukraine, other military formations and law enforcement agencies in the implementation of martial law measures; 3) implementation of coordination and control over the activities of executive authorities in the field of defense within the limits of the powers established by law.

Examples of the practical manifestation of advisory and control powers of the National Security and Defense Council of Ukraine during the period of the martial law legal regime are analyzed.

Key words: martial law, exclusive competence, Office of the Council of National Security and Defense, public functions, state body.

Правовий статус будь-якого суб'єкта, що наділений певним набором повноважень впливає на доктринальну детермінацію його участі в різних правовідносинах публічно-правового характеру. На тлі зміни концепту побудови системи суб'єктів публічної адміністрації, що опосередковано віднесенням до неї тих суб'єктів, що наділені владно-розпорядчими функціями, залишаються відкритими питання можливості зарахування до таких суб'єктів окремих публічних інституцій. Не виключенням є Рада національної безпеки та оборони України. Одночасно, особливість її правового статусу актуалізовано в умовах впровадження правового режиму воєнного стану. Відповідно, актуалізується проблематика віднесення цього органу до певної групи суб'єктів, визначення його компетенції, окреслення повноважень та юридичної характеристики прийнятих рішень. В умовах наявної практичної потреби та нормативно встановлених можливостей, актуальність доктринального аналізу правового статусу Ради національної безпеки та оборони є безумовною.

Дослідженням питань, пов'язаних з визначенням статусу суб'єктів владних повноважень та їх систематизацією займалися такі вчені, як: Л.Р. Біла-Тюріна, Т.І. Білоус-Осінь, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець, О.А. Костюченко, Р.В. Негара, О.П. Хамходера та інші. При цьому, питання визначення правового статусу Ради національної безпеки та оборони України як одного з суб'єктів суб'єктів публічної адміністрації чи уповноваженого суб'єкта в період дії воєнного стану опрацьовано не в повній мірі.

Метою дослідження є формування наукового підходу до виокремлення місця Ради національної безпеки та оборони України в системі суб'єктів, наділених владними повноваженнями під час дії правового режиму воєнного стану.

Правовий статус Ради національної безпеки і оборони України має сталі характеристики, опосередковані його призначенням та компетенцією та специфічні характеристики, які опосередковані наявністю виключних повноважень в період дії правового режиму воєнного стану.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, гарант державного суверенітету і територіальної цілісності враховуючи різноманітність аспектів проблем у забезпеченні національної безпеки, з метою реалізації функції забезпечення національної незалежності й національної безпеки створює Раду національної безпеки і оборони України [1]. Статус цього органу первинно деталізовано Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [2]. Відповідно, Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) є: 1) координаційним органом при Президентові України; 2) органом, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони; 3) органом, чие інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення здійснюється Секретаріатом РНБО, що є юридичною особою. Зупинимось на вказаних статусних специфікаціях більш детально.

Теза про те, що РНБО є координаційним органом при Президентові України вказує на правовий зв'язок між функціонуванням цього органу та Президентом України. Правомочність Президента України щодо утворення допоміжних органів закріплено на конституційному рівні. Відповідно, Президент України утворює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ч. 1 ст. 106) [3]. Слідуючи вказаному формулюванню, очевидно є відсутність владних повноважень у допоміжних органів, створених Президентом України та наявність у них повноважень допоміжного характеру, зміст яких залежить від функціонального призначення.

Вказівка на те, що це орган, що діє при Президентові України не означає, що це орган державної влади. Відповідно, доцільним є виокремлення місця РНБО в: 1) системі державних органів та 2) системі суб'єктів публічного адміністрування. Щодо першого, то віднесення РНБО до державних органів, яких не віднесено до жодної гілки влади є нелогічним. Адже, на конституційному рівні закріплено принцип галузевої стратифікації державних органів (ст. 6 Конституції України) [3]. На доктринальному рівні є спроби обґрунтувати іншу позицію, які не сумісні з положеннями законодавства. Цікавою є думка Коваль Н.В. щодо можливості трактування статусу органів, утворених Президентом України як квазі-державних утворень, які доцільно об'єднати терміном «державні установи», що надають Президентові України згідно з визначеною компетенцією, послуги організаційного, правового, консультативного, інформаційного, експертно-аналітичного тощо характеру [4, с. 29]. В обґрунтування такого висновку зазначено те, що: ці органи не наділено повноваження владного характеру; відповідно до компетенції, вони не приймають юридично обов'язкові нормативні та індивідуальні акти.

Погоджуючись з вказаною позицією, звернемо увагу й на те, що відповідно до Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, яку затверджено Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України...» [5], допоміжні органи, утворені Президентом України – не віднесено до державних органів.

Можливо припустити, що вказівка на наявність статусу державного органу у допоміжних органах, утворених Президентом України має міститись у нормативно-правових актах, що регулюють їх створення та функціонування. Крім того, окремі з цих органів є державними установами, яких нормативно іменовано через категорію «орган», хоча їх ознаки не відповідають юридичній детермінації державного органу; деякі мають структурні підрозділи, що є державними органами. Підтвердженням зазначеного є статусу Апарату Ради Національної безпеки України – Секретаріату РНБО як державного органу [2]).

Слід зазначити, що РНБО є координаційним органом при Президентові України, який має обов'язково бути утвореним. Петрів І.М. з цього приводу звернуто увагу на те, що формування РНБО передбачено Основним Законом, що не допускає дискреції [6, с. 3]. Отже, окреме конституційне закріплення статусу Ради національної безпеки і оборони України (ст. 107) [3] вказує на обов'язковість його створення.

Щодо місця РНБО в системі суб'єктів публічного адміністрування, зазначимо наступне. Усталеним є віднесення до суб'єктів публічного адміністрування: а) органів державної виконавчої влади; б) органів місцевого самоврядування; в) інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; г) інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [7, с. 126]. Виходячи з протилежного (РНБО не є органом державної виконавчої влади, органом місцевого самоврядування та суб'єктом делегованих повноважень), а також враховуючи наявність широкої компетенції публічного характеру (ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), РНБО доцільно відносити до інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями.

Той факт, що РНБО є органом, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони вказує на сферу суспільних відносин, де цей допоміжний орган наділено певними публічними повноваженнями. Відповідно, національна безпека нормативно визначається як захищеність життєво-важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам (ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України») [8], а оборона України – як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту (ст. 1 Закону України «Про оборону України») [9].

За своїм характером повноваження РНБО мають координаційний і контрольний характер, а також вони обмежуються стратегічним плануванням та розробкою програм, внесенням відповідних пропозицій Президентові України, що стосуються сфери повноважень Президента України з питань безпеки і оборони, координацією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту національних інтересів України тощо. Рішення РНБО не виконуються безпосередньо жодним суб'єктом; такі рішення вводяться в дію указами Президента України, який надає їм загальної обов'язковості своїми власними конституційними повноваженнями у відповідній сфері. Видання указів Президента України, які є обов'язковими до виконання на території України, – власна компетенція Президента України. Указом Президента України реалізується власний розсуд Президента України в межах Конституції та законів України. Таким чином, видаючи указ, Президент користується власною дискрецією, яка не є необмеженою [10]. Отже, РНБО є органом, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони, де цей допоміжний орган наділено певними публічними повноваженнями координаційно-контрольного характеру, які обмежуються стратегічним плануванням та розробкою програм, внесенням відповідних пропозицій Президентові України.

Важливість функціонування при РНБО апарату як державного органу, що здійснює його інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення пов'язується з наявністю певного переліку повноважень, які за ним

закріплено. Наприклад, одержання в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформації, документів та матеріалів, які необхідні для виконання функціональних завдань; можливість використання в установленому порядку інформаційних баз даних органів виконавчої влади; можливість виступати замовником проведення наукових досліджень у сфері національної безпеки і оборони тощо. Структура Апарату РНБО складається із: Секретаря РНБО, Перших заступників Секретаря РНБО, заступників Секретаря РНБО, Керівника апарату РНБО, заступників керівника апарату РНБО, Служби організаційної роботи та контролю, юридичної служби та Служби з питань розвитку та інформаційних технологій. Апарат РНБО: аналізує стан забезпечення національної безпеки щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів; опрацьовує пропозиції щодо удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері тощо [11].

Специфіка діяльності РНБО в період дії правового режиму воєнного стану опосередкована нормативно передбаченими завданнями, які стоять перед цим суб'єктом, а саме: 1) подання пропозиції Президентом України про впровадження правового режиму воєнного стану (ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [12]); 2) подання пропозиції щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів

правового режиму воєнного стану (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»); 3) здійснення координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах встановлених законодавством повноважень (ст. 7 Закону України «Про оборону» [9]). Прикладом рішень РНБО, які були прийняті під час дії правового режиму воєнного стану можуть слугувати рішення РНБО «Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій» від 29.01.2024 р. [13], «Про стан забезпечення продовольчої безпеки» від 9.10.2023 р. [14].

Підсумовуючи приходимо до висновку, що РНБО є особливим суб'єктом, який має повноваження в сфері безпеки та оборони, де цей допоміжний орган наділено певними публічними повноваженнями координаційно-контрольного характеру, які обмежуються стратегічним плануванням та розробкою програм, внесенням відповідних пропозицій Президентом України. Можна виокремити такі статусні характеристики Ради національної безпеки і оборони України як: 1) координаційного органу при Президентом України; 2) органу, чия компетенція охоплює сферу національної безпеки і оборони; 3) органу, чия інформаційно-аналітична та організаційна забезпечення здійснюється Секретаріатом РНБО, що є юридичною особою. Акцентовано увагу на тому, що специфіка діяльності Ради національної безпеки і оборони України в період дії правового режиму воєнного стану опосередкована нормативно передбаченими завданнями, які стоять перед цим суб'єктом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коваль Н.В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентом України. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2013. № 4. С. 100–104.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/conv#Text>.
4. Коваль Н.В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентом України: конституційно-правовий аспект. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2016. 210 с.
5. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів: Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 р. № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097609-04#Text>
6. Петрів І.М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2004. С. 3.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
8. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
9. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 року № 1932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
10. Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17#Text>
11. Положення про Апарат Ради національної безпеки та оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29>
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
13. Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій: рішення РНБО від 29.01.2024 р., яке введено в дію Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-24#Text>
14. Про стан забезпечення продовольчої безпеки: рішення РНБО від 9.10.2023 р., яке введено в дію Указом Президента України від 9 жовтня 2023 року № 681/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0038525-23#Text>