

МІСЦЕ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

Досліджено питання загальної структури управління національною безпекою України. Проаналізовано різні підходи вчених до питання системи забезпечення національної безпеки та нормативного закріплення базових понять у сфері безпеки. Зосереджено увагу на її структурних елементах і відповідності Ради національної безпеки й оборони України ознакам суб'єкта вказаної системи. Також із посиланням на чинне законодавство України обґрунтовано місце Ради в системі органів державного управління системою національної безпеки України. Особливу увагу приділено конституційному призначенню та її функціям, повноваженням приймати рішення про застосування персональних обмежувальних заходів (санкцій) і підстав для цього. З'ясовано, що повноваження Ради в частині обрання видів санкцій не є обмеженими, оскільки закон не встановлює для цього вичерпного переліку їхніх видів. Звернено увагу на те, що введено в дію рішення Ради про застосування санкцій породжує виникнення особливих правовідносин у сфері державного управління системою національної безпеки за участю суб'єктів владних повноважень і суб'єктів приватного права, у межах яких часто виникають публічно-правові спори. Також досліджено на прикладі зарубіжних держав, а саме Сполучених Штатів Америки, Республіки Франції, Федеративної Республіки Німеччина та Республіки Польща правовий статус державних органів та їхнє місце в системі державного управління, подібних до Ради національної безпеки й оборони України. Доведено необхідність удосконалення правового статусу Ради національної безпеки та оборони України в частині виконання нею завдань, що виникають у процесі необхідності застосування санкцій до відповідних суб'єктів права. Запропоновано шляхи удосконалення діяльності, які сприятимуть покращенню її функціонування та зменшенню кількості публічно-правових спорів, зокрема щодо оскарження застосованих санкцій.

Ключові слова: захист, повноваження, публічно-правові спори, державний орган, заходи.

Вступ. Захищеність держави, її громадян та осіб, які перебувають на її території, є основною умовою її існування, діяльності й управління. Заходи забезпечення національної безпеки пов'язані з базовим її визначенням, метою та інститутами державного управління, що її забезпечують. Результати такої роботи можна спостерігати зі стану справ і рівня розвитку відповідної держави, її населення.

Питання національної безпеки як міждисциплінарна проблема досліджується фахівцями з різних галузей знань: юриспруденції (В. Антонов, В. Ліпкан, В. Смолян, Г. Пономаренко, О. Данілян, О. Дзюбань, О. Ільницький, М. Пендюра, С. Пономарьов, Т. Ткачук та ін.), економіки (О. Вертелева, П. Пашко та ін.), державного/публічного управління й адміністрування (О. Власюк, Ю. Грицюк, А. Качинський, С. Крук, Г. Новицький, Г. Ситник, М. Шевченко та ін.) тощо. Однозначна позиція щодо її структури та функцій в Україні в науці поки не сформована.

В Україні особливу роль з питань національної безпеки відіграє конституційний орган – Рада національної безпеки й оборони України (далі – РНБОУ). Обсяг її повноважень та види правомочностей в історичному розвитку держави періодично змінюється, що викликано ускладненням правовідносин як у сфері внутрішньої, так і зовнішньої політики. З огляду на передбачене окремим законом повноваження РНБОУ приймати рішення щодо застосування персональних санкцій до суб'єктів приватного права, варто з'ясувати її місце в системі органів державного управління.

Мета та завдання дослідження – на основі аналізу теоретичних понять у сфері національної безпеки й адміністративного права з'ясувати місце РНБОУ в системі державного управління з огляду на повноваження приймати рішення про застосування санкцій.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека кожної держави є багатокомпонентним соціально-політичним явищем.

Сьогодні як на Сході, так і на Заході, певною мірою, сформувався загальне розуміння базових категорій, які використовуються при опрацюванні проблеми національної безпеки. Це сприяє розробці достатньо структурованих рішень з відносно чітким понятійним апаратом керівних документів з питань гарантування національної безпеки. Але до цього часу в дослідників відсутня єдина думка про те, що доцільно розуміти під поняттям "національна безпека" – стан чи категорію, яка характеризує стан [1, с. 81].

Національна безпека як термін в Україні визначена в п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII "Про національну безпеку України" (далі – Закон про національну безпеку). Національна безпека означає захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [2].

Зазначимо, що національні інтереси України – життєво важлива справа людини, суспільства й держави, реалізація якої забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян.

Як зазначено у ст. 17 Конституції України, захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [3].

У свою чергу, загрози національній безпеці України відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону про національну безпеку – це явища, тенденції й чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України.

Зауважимо, що пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі й основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, поточні та прогнозовані загрози національній безпеці й національним інтересам України, основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави, напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони, ресурси визначені в Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія), затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 про введення в дію рішення РНБОУ від 14 вересня 2020 р.

Відповідно до п. 45 Стратегії державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад та інші життєво важливі національні інтереси мають бути захищені також від невоєнних загроз з боку Російської Федерації та інших держав, зокрема спроб спровокувати внутрішні конфлікти [4].

Розглянувши позицію законодавця, звернемо увагу на думки вчених щодо компонентів національної безпеки. Зокрема, наповнюючи теоретичну модель національної безпеки реальним змістом, В. Смолянук виокремив такі її складові:

- суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади й місцевого самоврядування, окремих громадян та ЗМІ);
- об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси громадян, суспільства, держави);
- сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), що можуть бути використані для захисту національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні установи, державні й мобілізаційні ресурси);
- чинне законодавство, яке визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди державних органів стосовно підходів, принципів і механізмів захисту національних інтересів;
- суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які загрожують реалізації національних інтересів;
- зовнішні чинники впливу на національну безпеку (насамперед, міжнародні безпекові організації) та наслідки їхньої діяльності тощо [5, с. 27].

Як наголошують вітчизняні дослідники-юристи, національна безпека кожної держави внаслідок своєї багатоконфліктності потребує спеціальної системи її забезпечення, основним призначенням якої є виконання певних дій, спрямованих, передусім, на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів.

У даному випадку йдеться про систему забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ). Основними елементами СЗНБ є її суб'єкти та об'єкти [6, с. 6 тут і далі].

Виходячи зі змісту Стратегії, метою функціонування системи СЗНБ є організація процесу управління загрозами держави.

Відповідно до п. 47 Стратегії Україна запровадить національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме:

- 1) оцінювання ризиків, своєчасну ідентифікацію загроз і визначення вразливостей;
- 2) ефективне стратегічне планування і кризовий менеджмент, зокрема впровадження універсальних протоколів реагування на кризові ситуації та відновлення з урахуванням рекомендацій НАТО;

3) дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки й оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства та населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій;

4) поширення необхідних знань і навичок у цій сфері;

5) налагодження й підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України [4].

Не менш важливим питанням при цьому є класифікація об'єктів СЗНБ. Приміром, розглядаючи національні цінності й національні інтереси через призму їхніх носіїв, виділяють таку класифікацію об'єктів СЗНБ:

- держава (конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність України, політична, економічна та соціальна стабільність, законність і правопорядок, розвиток рівноправного взаємовигідного міжнародного співробітництва тощо);
- суспільство (розвиток демократії, збереження культури й духовно-історичної спадщини, досягнення та розвиток суспільної злагоди, політична стабільність, віротерпимість тощо);
- людина і громадянин (життя, здоров'я, культура, традиції тощо) [6, с. 6].

Наголосимо також, що крім наведеного, об'єктом СЗНБ виступає і сама СЗНБ.

Як зазначає науковець В. О. Антонов, основним завданням політичної складової системи національної безпеки України є максимальне виявлення, мобілізація та використання закладених у суспільстві можливостей, спрямованих на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [7, с. 194].

"Суб'єктами СЗНБ, – продовжує дослідник, – є держава (у т. ч. її інститути, посадові особи), суспільство (соціальні верстви та групи, громадські організації), а також окремі громадяни. Їм притаманні такі найхарактерніші ознаки:

- а) вони займають особливе місце у відносинах влади з огляду на те, що саме вони здійснюють владу в системі забезпечення національної безпеки;
 - б) наділені винятковими повноваженнями;
 - в) дії та вчинки суб'єктів системи забезпечення національної безпеки переважно мають владно-імперативний характер;
 - г) наділені неоднаковими правами й обов'язками, іншими словами, різною за змістом державно-правовою правоздатністю;
 - д) мають особливий механізм реалізації своїх повноважень;
 - е) специфіка деяких із них полягає в тому, що вони виступають лише як суб'єкти конституційно-правових відносин у сфері забезпечення національної безпеки і не можуть бути суб'єктами інших правових відносин" [7, с. 376].
- У цьому контексті В. О. Антонов наголошує про відповідність зазначеним ознакам РНБОУ, що підтверджується таким.

Створення та діяльність РНБОУ передбачена Основним законом. Тобто це – конституційний орган.

Згідно зі ст. 107 Конституції України та ст. 14 Закону про національну безпеку РНБОУ є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони.

Разом із тим, зауважує В. О. Антонов, РНБОУ на сьогодні не має статусу юридичної особи та не може бути загальним органом з питань управління СЗНБ тому, що контроль і координація діяльності законодавчої та судової гілок влади не належить до її компетенції [7, с. 377–378].

Погоджуючись у цілому з позицією В. О. Антонова, наголосимо, що Основний закон України не відносить РНБОУ до жодної із гілок влади, не визначає її статус як орган державної влади, хоча законодавець наділив її владними повноваженнями.

З цього приводу юрист-науковець Г. Ткач зауважує, що владним повноваженням притаманне таке:

- здійснюються уповноваженими суб'єктами, представлені органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями, яким делеговано повноваження названих вище суб'єктів;

- це веління (вимога, команда) другій стороні публічних правовідносин. Такий наказ у більшості випадків має імперативний характер, тобто є обов'язковим до виконання. Ця обов'язковість забезпечена заходами примусу (відповідальності) у випадку неналежної поведінки або дій другої сторони;

- такі повноваження забезпечені законом, який є їхнім джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, пов'язують їх суб'єктів із правом;

- мають потужне забезпечення – наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належать структурований апарат і корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні [8].

З позиції вітчизняного Парламенту компетенція та функції РНБОУ визначені законом України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР "Про Раду національної безпеки і оборони України" (далі – Закон про РНБОУ).

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- внесення пропозицій Президенту України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [9].

Окрім цього, компетенція РНБОУ, зазначена у ст. 4 Закону про РНБОУ, полягає в такому:

- 1) розроблення та розглядання на своїх засіданнях питань, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подання пропозицій Президенту України, прийнятті рішення щодо вказаного переліку, у т. ч. невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

- 2) координація виконання введених у дію указами Президента України власних рішень, здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, подання Президенту України відповідних висновків і пропозицій;

- 3) залучення до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

- 4) ініціювання розроблення нормативних актів і документів з питань національної безпеки й оборони,

узагальнення практики їхнього застосування та результатів перевірок їхнього виконання;

5) *координація та контроль:*

переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

діяльності органів:

- місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час уведення воєнного чи надзвичайного стану;

- виконавчої влади: з відбиття збройної агресії, організації захисту населення й забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного й надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки і оборони;

6) прийняття рішення про визнання особи такою, яка має значну економічну й політичну вагу в суспільному житті (олігархом), а також про виключення особи з Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів); ведення Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) [9].

Наголосимо, що зазначені повноваження узгоджуються з пріоритетними завданнями правоохоронних, спеціальних, розвідувальних та інших державних органів України відповідно до їхньої компетенції, що вказані в п. 45 Стратегії.

Також окремими законами зазначені повноваження дещо розширені. Зокрема, Законом про національну безпеку на РНБОУ покладено повноваження розгляду пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (далі – санкцій) [2].

Вітчизняний дослідник Г. Пономаренко акцентує, що завдяки відомчим адміністративним актам, які ухвалюються уповноваженими суб'єктами гарантування безпеки й охорони держави, забезпечується безперервний процес функціонування органів і підрозділів, що входять до їхньої структури, забезпечується застосування оптимальних форм і методів управлінської діяльності всередині зазначених суб'єктів, раціональне використання відповідних сил і засобів. Відомчі адміністративні нормативно-правові акти охоплюють широке коло відносин, які виникають під час гарантування національної безпеки держави відповідними суб'єктами, визначають єдність і узгодженість дій органів і підрозділів, особливості взаємодії й основні етапи діяльності [28, с. 153–154]. У вказаному контексті Г. Пономаренко виділив основні принципи *нормотворчої діяльності* у сфері реалізації національної безпеки, а саме: законність, планування та прогнозування (під час відомчої нормотворчості необхідно чітко формулювати цілі, які мають бути досягнені у результаті прийняття конкретного відомчого нормативно-правового акта, визначити найефективніші шляхи досягнення поставлених цілей, сформулювати поточні й перспективні завдання, які повинні бути поставлені перед конкретними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави), *наукової обґрунтованості* тощо [28, с. 175].

Характеризуючи діяльність РНБОУ у зазначеному контексті враховуємо, що правовою основою застосування санкцій є Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII "Про санкції" (далі – Закон про санкції), який передбачає

повноваження вживати обмежувальні заходи у формі відповідних рішень про застосування санкцій. Суб'єктом накладання визначено РНБОУ, за винятком повноваження Вищого антикорупційного суду щодо стягнення в дохід держави активів, які належать фізичній або юридичній особі, а також активів, стосовно яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) учиняти дії, тожотні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Власне, зазначений Закон в основному змісті стосується саме повноважень РНБОУ, які мають особливе юридичне призначення. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону про санкції застосування санкцій має бути обумовлене метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства та держави [10].

Підставами для застосування санкцій законодавець визначив у ст. 3 ЗУ № 1644-VII:

- 1) дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету й територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства й держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових утрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод;

- 2) резолюції Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй;

- 3) рішення та регламенти Ради Європейського Союзу;

- 4) факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Підставою для застосування санкцій також є вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, яка перебуває під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземцем, особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої [10].

Застосування санкцій має відбуватися на принципах законності, прозорості, об'єктивності, відповідності меті й ефективності [10].

Отже, як бачимо, рішення РНБОУ про застосування санкцій варто розглядати як один із заходів СЗНБ, направлених на усунення загроз національній безпеці.

Як влучно зазначає вітчизняний дослідник О. Ільницький, спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи розглядаються переважно як оперативні способи захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, запобігання порушенням, поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства й держави щодо юридичних і фізичних осіб незалежно від обсягу державного суверенітету над ними [27, с. 55]. Також учений висловив думку про те, що оскільки в міжнародному праві економічні санкції розглядаються як засіб законного примусу або кризь призму легітимних контрзаходів, такий примус є наслідком протиправного діяння, природа якого має ґрунтуватися на міжнародному, а не національному праві

держави. Їхнє застосування не повинно створювати умов для порушення основних положень міжнародного права або прав і свобод людини [27, с. 56].

Законом про санкції не передбачено вичерпного переліку видів санкцій [10], які РНБОУ може застосовувати до відповідних суб'єктів. Законодавцем детально описано 25 її видів, які стосуються блокування активів, обмеження торговельних операцій, обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів і перевезень територією України, зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань, заборона або обмеження окремих видів господарської діяльності та інші. Реалізація таких рішень потребує виконання органами державної влади наданих законами України повноважень у сфері державного управління та безумовно впливає на умови реалізації правомочностей суб'єктами приватної власності.

Разом із тим хочемо звернути увагу на механізм та умови застосування окремих видів санкцій РНБОУ, які наразі нормативно не деталізовані, що може давати привід оцінювати їх суто політичними.

З огляду на зазначене, рішення РНБОУ про застосування санкцій дедалі частіше стають приводом звернення до адміністративного суду.

Беручи до уваги, що рішення РНБОУ згідно зі ст. 107 Конституції України вводяться в дію указами Президента України та зважаючи на відсутність статусу юридичної особи, указаний порядок введення в дію рішень, безпосереднім предметом оскарження в суді є саме відповідні укази Президента України як акти індивідуальної дії у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Розгляд таких справ підвідомчий Верховному Суду. Водночас аналіз судової практики дозволяє обґрунтувати думку, що внаслідок введення в дію рішень РНБОУ про застосування санкцій виникають інші правовідносини у сфері державного управління, які стають приводом для виникнення судових спорів стосовно реалізації іншими суб'єктами владних повноважень (заборона виходу судна з акваторії – [11], звернення до суду з позовом про примусову заборону партії [12–13], про видворення іноземця [14], застосування санкцій за несплату податкових зобов'язань під час дії блокування активів [15–17]. Як наслідок, дискусійним постає питання ефективності оскарження указів Президента України про введення в дію рішень РНБОУ про застосування санкцій. На таку проблему звертає увагу також вітчизняний дослідник О. Ільницький [27, с. 61].

Цікавим для порівняння є статус подібних до РНБОУ органів в інших демократичних державах.

Наприклад, у Сполучених Штатах Америки Рада національної безпеки не конституційний орган. Вона створена у 1947 р. на підставі закону США "Про національну безпеку" та посідає центральне місце в СЗНБ, також є підрозділом Виконавчого офісу (Адміністрації) президента США. Зазначимо, що Рада діє під головуванням Президента США й керівництвом його радника з питань національної безпеки (секретаря РНБ), виступає координуючим і контролюючим органом, в якому беруть участь представники всіх відповідальних агентств і установ. РНБ пропонує президентові варіанти рішень, які у подальшому застосовуються в основі політики у сфері національної безпеки [6, с. 29].

Зауважимо, що у статті II розділу 1 Конституції США вказано, що виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки [19, с. 6]. РНБ США є органом, який займається діяльністю виконавчої влади в широкій сфері національної безпеки. Її роль, в основ-

ному, полягає в аналізі й координації політики, та, як така, вона підлягає обмеженому нагляду й законодавчому контролю з боку Конгресу. Як у своїй організації персоналу, так і у функціонуванні, РНБ США чітко реагує на вподобання й методи роботи кожного президента та адміністрації [18, с. 26]. До її повноважень законодавець додав надання пропозицій щодо визначення національних інтересів і національних цілей США на поточний період, за умов прийняття остаточного рішення з декількох варіантів саме Президентом [20, с. 327].

Зазначимо, що РНБ США традиційно займається питаннями зовнішньої та оборонної політики. Як наголошують американські дослідники з питань національної безпеки, після закінчення *холодної війни* головні проблеми національної безпеки Сполучених Штатів більше не зосереджуються на традиційних дипломатичних і військових питаннях. Крім того, вони припускають, що міжнародні економічні, банківські питання, проблеми навколишнього середовища й охорони здоров'я, серед іншого, будуть ставати все важливішими для національної безпеки країни. Однак такі типи проблем не завжди були частиною основних сфер відповідальності РНБ. Керівники федеральних відомств, які безпосередньо займаються такими питаннями, не входили до складу РНБО [18, с. 27; 23].

Щодо європейських країн, то місце подібних нашої РНБОУ органів державного управління СЗНБ є достатньо визначеним. Приміром, у Франції схожі повноваження в колегіальних органах оборони, а саме – Раді національної безпеки Франції, яка підпорядкована Президенту Франції, тоді як Генеральний секретаріат оборони й національної безпеки Франції підвладні Прем'єр-Міністру Франції. Це обумовлено передбаченням у ст. 15 Конституцією Франції статусом Президента Республіки як верховного головнокомандувача Збройних Сил з повноваженням головування у вищих радах і комітетах національної оборони [21, с. 13] та, відповідно, передбаченою у ст. 21 Конституції Французької республіки відповідальністю Прем'єр-міністра за національну оборону. Зазначимо, що вказані державні органи є колегіальними та входять до виконавчої гілки влади.

СЗНБ Франції є достатньо складною та структурованою, що обумовлено її активною участю в міжнародних міжурядових військово-політичних союзах. Зокрема, Рада національної безпеки (Conseil de la sécurité Nationale) відповідно до норм Кодексу оборони Франції визначає керівні принципи військового програмування, стримування, проведення зовнішніх операцій, планування реагування на великі кризи, розвідки, економічну й енергетичну безпеку, програми внутрішньої безпеки, що сприяють національній безпеці й боротьбі з тероризмом [22].

Дещо інший приклад управління у сфері національної безпеки й оборони у Федеративній Республіці Німеччини. Приміром, гарантування її національної безпеки покладено на Федеральну Раду безпеки, яка не є саме конституційним органом. Натомість вона – кабінетний комітет федерального уряду, тобто належить до сфери виконавчої гілки влади, наділена повноваженням консультувати в питаннях політики безпеки, сфері оборони, роззброєння та контролю над озброєннями, приймати попередні рішення й політичні постанови Федерального канцлера або Федерального уряду. Також вона може прийняти остаточну резолюцію. Очолюється Федеральна Рада безпеки федеральним канцлером [23; 24, с. 189].

Подібним до статусу РНБОУ в системі органів влади є Рада Національної Безпеки Республіки Польща. Її створення та діяльність регламентується нормами ст. 135 розд. V "ПРЕЗИДЕНТ ПОЛЬСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ"

Конституції Республіки Польща [25, с. 49] як дорадчого органу Президента Республіки у сфері внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Принагідно зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 10 Конституції Польської Республіки виконавчу владу здійснює Президент Польської Республіки та Рада Міністрів [25, с. 17].

Наголосимо, що РНБ Польської Республіки є дорадчим органом і не уповноважена приймати будь-які рішення. Її права обмежені до розгляду й оцінювання основних засад безпеки, зовнішньої політики, стратегічних проблем національної безпеки та проєктів її стратегії, оборонної доктрини, напрямів розвитку Збройних сил, інших проблем, які стосуються підготовки системи забезпечення національної безпеки [6, с. 23]. Окрім вищезначеного, вона визначає основні засади національної безпеки, принципи і засади міжнародної політики, розвиток Збройних Сил, проблеми внутрішньої безпеки, загрози внутрішній безпеці й засобів протидії їм [26, с. 136].

Висновки. На основі проведеного нами дослідження підтверджено важливу роль РНБОУ у сфері забезпечення національної безпеки України.

Незважаючи на те, що в Конституції України РНБОУ не віднесена до жодної із гілок влади, визначені законодавцем її повноваження дозволяють обґрунтувати висновки про відповідність її діяльності ознакам органу державного управління у визначеній сфері – забезпечення національної безпеки.

Наголошуємо, що встановлене законодавцем повноваження РНБОУ приймати рішення про застосування санкцій відповідає призначенню заходів СЗНБ. Водночас задля забезпечення прозорості механізму запровадження та його легітимності, урахувавши досвід застосування та правову оцінку, надану судами в рішеннях стосовно їхнього оскарження, на нашу думку, доцільним є встановлення законом вичерпного переліку їх видів та забезпечення відкритого доступу щодо врахованих РНБОУ підстав і механізму їхнього застосування. Переконані, що зазначене сприятиме впевненості суспільства в тому, що мета реалізації такого повноваження відповідає національним інтересам України, що, у свою чергу, може допомогти бізнесу відкоригувати ризики своєї діяльності, запобігти співпраці із суб'єктами, діяльність яких може бути направлена на підрив національної безпеки, уберегтися від негативних наслідків і зменшити кількість судових позовів про оскарження таких санкцій.

Підтвердженням вищевикладеного є закордонний досвід подібних державних органів, що полягає в чіткому визначенні їхнього місця в системі органів державної влади, а саме віднесення їх до виконавчої гілки на чолі із президентом. Зазвичай, повноваженнями приймати остаточні рішення у сфері національної безпеки такі органи законодавцем? досліджуваних нами країн не наділені. Зокрема, приклад Федеративної республіки Німеччини щодо наділення таким правом обумовлений вузькою компетенцією, в яку не входять визначення загального напрямку політики національної безпеки держави.

Показано, що визначення статусу РНБОУ як колегіального органу, на нашу думку, відповідає такому самому статусу подібних органів у провідних демократичних державах. Поряд із цим, залежно від покладених законодавцем цілей, які мають бути досягнені в результаті реалізації повноважень РНБОУ, вважаємо допустимою потребою гармонізацію законодавства стосовно її правового статусу в галузевому законодавчому акті.

Список використаних джерел

1. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
5. Рябовол Л. Т. Національна безпека України: структурно-функціональний аналіз / Л. Т. Рябовол // *Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Серія "Право"*. – 2020. – № 1 (1). – С. 25–31.
6. *Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України*: аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода та ін. – К.: НІСД, 2015. – 58 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/653252/mod_resource/content/1/Аналітична_доповідь_2015.pdf.
7. Антонов В. О. *Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія* / В. О. Антонов; наук. ред. Ю. С. Шемшученко. – Київ: ТАЛКОМ, 2017. – 576 с.
8. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
9. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>.
10. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.
11. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97806603>.
12. Постанова Верховного Суду від 29 вересня 2022 року в справі № П/857/7/22, провадження А/990/11/22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>.
13. Постанова Верховного Суду від 15 вересня 2022 року в справі № П/857/8/22, адміністративне провадження № А/990/12/22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.
14. Постанова Верховного Суду від 03 лютого 2022 року в справі № 280/4557/21, адміністративне провадження № К/9901/39743/21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103035897>.
15. Постанова Верховного Суду від 05 листопада 2021 року в справі № 640/22711/19, адміністративне провадження № К/9901/29363/21, К/9901/29367/21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100856568>.
16. Постанова Верховного Суду від 05 листопада 2021 року в справі № 640/22711/19, адміністративне провадження № К/9901/29367/21, К/9901/29363/21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100856882>.
17. Постанова Верховного Суду від 04 березня 2021 року в справі № 640/20899/18, адміністративне провадження № К/9901/1453/20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95364208>.
18. *The National Security Council: An Organizational Assessment* / Richard A. Best Jr., Specialist in National Defense / CRS Report for Congress. December 28, 2011 [Electronic resource]. – Access mode: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/RL30840.pdf>.
19. Конституція Сполучених Штатів Америки: Закон Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 року [Electronic resource]. – Access mode: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf.
20. Мосейко А. Г. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо публічного адміністрування у сфері національної безпеки [Електронний ресурс] / А. Г. Мосейко, В. О. Негодченко // *Право і суспільство*. – 2019. – № 4. – С. 323–329. – Режим доступу: http://pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2019/4_2019/50.pdf.
21. Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.): станом на 30 серпня 2015 р.: пер. з фр. / уклад. П. В. Романюк [Електронний ресурс]. – Х.: *Право*, 2015. – 68 с. Режим доступу: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>.
22. Code de la défense [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000021544340/>.
23. Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates [Electronic resource]. – Access mode: <https://dserv.bundestag.de/btd/18/057/1805773.pdf>.
24. Кобко Є. В. Досвід публічно-правового забезпечення національної безпеки країн Європи і США та шляхи його запозичення для України [Електронний ресурс] / Є. В. Кобко, А. В. Даугуле // *Науковий вісник публічного та приватного права*. – 2018. – Вип. 4, т. 2. – С. 186–190. – Режим доступу: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9hLzSueZeWJ:nyppp.in.ua/wp/2018/4/tom_2/38.pdf+cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.
25. Конституція Польської Республіки (передмова В. Шаповала) / В. М. Шаповал [Електронний ресурс]. – К.: Москаленко О. М., 2018. – 84 с. – Режим доступу: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-95945920?from_action=save.
26. Біденко А. Законодавчі аспекти управління національною безпекою за рубежом / А. Біденко // *Політичний менеджмент*. – 2006. – № 3. – С. 132–140.
27. Ilnytskyi Oleh. Citizens of Ukraine as subjects of special economic and other restrictive measures (sanctions) imposed by the Ukrainian state // *Entrepreneurship, Economy and Law*. – 2021. – Vol. 11. – pp. 54–62 [Electronic resource]. – Access mode: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.11.07>.
28. Пономарьов С. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України / С. П. Пономарьов: дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 2018. – 490 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/25/1.pdf>.

References

1. Sytnyk G. P. (2012) Derzhavne upravlinn'a u sferi nacional'noi bezpeky (konceptual'ni ta organizaino-pravovi zasady). *NADU*. Kyiv. (in Ukrainian).
2. Pro nacionalnu bezpeku Ukrainy: zakon Ukrainy 21 chervn'a 2018 roku № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
3. Konstytucia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervn'a 1996 roku. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
4. Pro rishenn'a Rady nacional'noi bezpeky i oborony vid 14 veresn'a 2020 roku "Pro Strategiyu nacionalnoi bezpeky Ukrainy": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 veresn'a 2020 roku №392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
5. Ryabovol L. T. (2020). National'na bezpeka Ukrainy: strukturno-funktsional'nyy analiz. *Visnyk universytetu imeni Al'freda Nobela* [Law], (№ 1 (1)), 25-31 (in Ukrainian).
6. Reznikova O. O., Tc'ukalo V. U., Paluvoda V. O., Dr'omov S. V., S'omin S. V. (2015). Konceptual'ni zacady rozvytku systemy zabezpechenn'a nacionalnoi bezpeky Ukrainy NISD. K., 58 p. URL: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/653252/mod_resource/content/1/Аналітична_доповідь_2015.pdf. (in Ukrainian)
7. Antonov V. O. (2017) Konstytuciyno-pravovi zasady nacionalnoi bezpeky. Kyiv: TALKOM (in Ukrainian).
8. Tkach G. (2009) Pon'att'a vladnogo povnovazhenn'a [Visnyk L'vivskogo universytetu [Lawseria] (& 49) (in Ukrainian).
9. Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 5 berezn'a 1998 roku № 183/98-BP. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>.
10. Pro sanktsii: Zakon Ukrainy vid 14 serpn'a 2014 roku № 1644-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.
11. Edynyi derzavnyi reyestr sudovuch rishen'. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97806603>.
12. Postanova Verhovnoho Sudu vid 29 veresn'a 2022 roku v spravi № П/857/7/22, provadgenn'a А/990/11/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>.
13. Postanova Verhovnoho Sudu vid 15 veresn'a 2022 roku v spravi № П/857/8/22, administrativne provadgenn'a № А/990/12/22. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.
14. Postanova Verhovnoho Sudu vid 03 l'utogo 2022 roku v spravi № 280/4557/21, administrativne provadgenn'a № К/9901/39743/21. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103035897>.
15. Postanova Verhovnoho Sudu vid 05 lystopada 202 roku v spravi № 640/22711/19, administrativne provadgenn'a № К/9901/29363/21, К/9901/29367/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100856568>.
16. Postanova Verhovnoho Sudu vid 05 lystopada 2021 roku v spravi № 640/22711/19, administrativne provadgenn'a № К/9901/29367/21, К/9901/29363/21. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100856882>.
17. Postanova Verhovnoho Sudu vid 04 berezn'a 2021 roku vspravi № 640/20899/18, administrativne provadgenn'a №К/9901/1453/20. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95364208>.
18. *The National Security Council: An Organizational Assessment*. /Richard A. Best Jr., Specialist in National Defense / CRS Report for Congress. December 28, 2011. URL : <https://sgp.fas.org/crs/natsec/RL30840.pdf>. (in English)
19. Konstytucia Spoluchenyh chtativ Ameryky: Zakon Spoluchenyh shtativ Ameryky vid 17 veresn'a 1787 roku. URL : https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf. (in Russian)
20. Moyseyko A. H. (2019) Dosvid Spoluchenyh Shtativ Ameryky schodo publichnogo administruvann'a u sferi nacional'noi bezpeky. *Pravo i suspiilstvo*. № 4. URL: http://pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2019/4_2019/50.pdf. (in Ukrainian)
21. Konstytucia Francuzkoi Pespubliki (pryn'atana referendum 4 zhovtn'a 1958 r.) : stanomna 30 serpn'a 2015 r.: per. zfr. / ykladach P. V. Roman'u/k – H.: *Pravo*, 2015, 68. Rezhymdostup: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>. (in Ukrainian)
22. Code de la defense. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000021544340/>. (in French)
23. Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates. URL : <https://dserv.bundestag.de/btd/18/057/1805773.pdf>. (in German)

24. Kobko E. V. (2018) Dosvid publichno-pravovogo zabezpechenn'a national'noi bezpeky krain Evropy I SHA ta shli'ashy yogo zapozychenn'a dl'a Ukrainy. Naukovyi visnyk publichnogo ta pruvatnogo prava. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9hLZSueZeWJ: nvppp.in.ua/vip/2018/4/tom_2/38.pdf+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua. (in Ukrainian)
25. Volodymyr Shapoval. (2018) Konstytucia Pol'skoi Respubliki (z peredmovoyu). URL : https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-95945920?from_action=save. (in Ukrainian)
26. Bidenko A. (2006) Zakonodavchi aspekty upravlinn'a nacional'noy bezpeko'y za rubzhem. *Politychnyi menedzhment* (№3). (in Ukrainian)

27. Ilnytskyi, Oleh (2021). Citizens of Ukraine as subjects of special economic and other restrictive measures (sanctions) imposed by the Ukrainian state. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 11, 54–62, doi <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.11.07>. (in English)
28. Ponomar'ov S. P. (2018) Administratyvno-pravove zabezpechenn'a di'al'nosti sector bezpeky I oborony Ukrainy [dysertacia doct. juryd. nauk] URL : <http://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/25/1.pdf>. (in Ukrainian)

Надійшла до редколегії 30.03.23

Anzhelika Babych, PhD Student

ORCID ID: 0009-0006-1604-3920

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PLACE OF THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE COUNCIL OF UKRAINE IN THE STATE MANAGEMENT SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

The article examines the issue of the general structure of the national security management of Ukraine. Various approaches of scientists to the issue of the system of ensuring national security and the normative consolidation of basic concepts in the field of security are analyzed. Attention is focused on its structural elements and compliance of the National Security and Defense Council of Ukraine with the features of the subject of the specified system. Also, with reference to the current legislation of Ukraine, the place of the Council in the system of state management bodies of the national security system of Ukraine is substantiated. Particular attention is paid to the constitutional appointment and its functions, the authority to make decisions on the application of personal restrictive measures (sanctions) and the grounds for such application. It was found that the powers of the Council regarding the selection of types of sanctions are not limited, as the law does not establish an exhaustive list of their types. Attention was drawn to the fact that the implemented decision of the Council on the application of sanctions gives rise to the emergence of special legal relations in the sphere of public administration by the national security system involving subjects of power and subjects of private law, within public-law disputes often arise. The legal status of state bodies and their place in the state administration system, similar to the National Security and Defense Council of Ukraine, was also studied on the example of foreign countries, namely the United States of America, the Republic of France, the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland. The need to improve the legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine in terms of its performance of tasks that arise in the process of the need to apply sanctions to the relevant legal entities has been proven. Ways to improve the activity are proposed, which will help to improve its functioning and reduce the number of public legal disputes, in particular, regarding the appeal of the applied sanctions.

Keywords: defence, powers, public legal disputes, government agency, facilities.