

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.28>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Омелько І.І.,*кандидат юридичних наук, доцент,**асистент кафедри державного будівництва**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2493-7044>

Омелько І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України.

У статті з'ясовано конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, її природа, місце в системі органів державної влади і особливості наділення окремими повноваженнями і проблеми, що виникають в практиці їх реалізації. Зроблено висновок, що в мовах збройної агресії проти України і посягання на її територіальну цілісність з боку режиму рашизму особливого значення набуває обговорення питань, пов'язаних із національною безпекою і обороною України. Рада національної безпеки і оборони України, яка діє як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 107 Конституції України), в умовах війни стає дуже важливим органом публічної влади. За Конституцією вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Ми маємо дві моделі (із конституційного права зарубіжних держав). Орган може бути суто консультативним (Польща, Туреччина, Косово, Естонія), або бути наділеним правом прийняття ряду важливих оборонних і безпекових рішень (Чорногорія). В українському випадку вжите слово «координація», яке навряд чи підпадає суто під рекомендаційний характер. Проте в цьому випадку питання наділення деякими повноваженнями РНБО, а не, наприклад, Кабміну, має бути досить обґрунтоване і справді пов'язане суто із питаннями оборони і національної безпеки. Доктрина обмеженості повноважень Президента самою Конституцією не дарма вмонтована в конституційний дизайн (ст. 106 Конституції). Незважаючи на досить широке і оціночне формулювання повноважень Президента щодо керівництва в сфері національної безпеки, все ж таки індивідуальне правозастосування шляхом накладення санкцій, присвоєння статусу олігарха тощо навряд чи може бути охарактеризоване саме як «керівництво». Їх застосування більше стосується реалізації державної політики в цій сфері. Саме тому, можливо, слід замислитися

над наданням відповідних повноважень Кабінету Міністрів України. Адже сама природа Кабміну полягає у забезпеченні проведення державної політики. Крім того, ст. 116 Конституції (п. 10) прямо дозволяє надавати Кабміну повноваження законами.

Ключові слова: збройна агресія, територіальна цілісність, рашизм, Президент України, Кабінет Міністрів України, санкції, олігархи, доктрина вичерпності повноважень, закон, конституція.

Omelko I.I. Constitutional and legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine.

The article clarifies the constitutional and legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine, its nature, its place in the system of state authorities and the specifics of granting separate powers and the problems that arise in the practice of their implementation. It was concluded that in the language of armed aggression against Ukraine and encroachment on its territorial integrity by the ruscist regime, the discussion of issues related to the national security and defense of Ukraine acquires special importance. The National Security and Defense Council of Ukraine, which acts as a coordinating body for national security and defense under the President of Ukraine (Article 107 of the Constitution of Ukraine), becomes a very important body of public authority in wartime conditions. According to the Constitution, it coordinates and controls the activities of executive authorities in the field of national security and defense. We have two models (from the constitutional law of foreign states). The body could be purely advisory (Poland, Turkey, Kosovo, Estonia), or would be empowered to make a number of important defense and security decisions (Montenegro). In the Ukrainian case, use the word "coordination", which is unlikely to be purely of a recommendatory nature. However, in this case, the issue of granting some powers to the National Security Council, and not, for example, to the Cabinet of Ministers, should be well-founded and truly related purely to issues of defense and national security. The doctrine of the limitation of

the President's powers by the Constitution itself is built into the constitutional design for a reason (Article 106 of the Constitution). Despite the rather broad and evaluative formulation of the President's powers regarding leadership in the field of national security, individual law enforcement by imposing sanctions, assigning the status of an oligarch, etc., can hardly be characterized exactly as "leadership". Their application is more related to the implementation of state policy in this area. That is why, perhaps, one should think about granting the relevant powers to the Cabinet of Ministers of Ukraine. After all, the very nature of the Cabinet consists in ensuring the implementation of state policy. In addition, Art. 116 of the Constitution (clause 10) directly allows the Cabinet of Ministers to be empowered by laws.

Key words: armed aggression, territorial integrity, ruscism, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, sanctions, oligarchs, doctrine of exhaustion of powers, law, constitution.

Постановка проблеми. В мовах збройної агресії проти України і посягання на її територіальну цілісність з боку режиму рашизму особливого значення набуває обговорення питань, пов'язаних із національною безпекою і обороною України. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), яка діє як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 107 Конституції України), в умовах війни стає дуже важливим органом публічної влади. За Конституцією вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Разом із тим, її природа як координаційного органу, а також співвідношення із повноваженнями Президента України, можливість визначення компетенції і функцій законом потребує окремого дослідження.

Стан опрацювання цієї проблематики. До наукових досліджень, присвячених недоторканності президента можна віднести праці В.О. Антонова [1], О.В. Коротюк [2], О. Салазського [3], С.Г. Сєрьогіної [4], В.Л. Федоренка [5], Н. Якимчук [6] та багатьох інших.

Метою статті є з'ясування конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, її природи, місця в системі органів державної влади і особливостей наділення окремими повноваженнями і проблем, що виникають в практиці їх реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Законі України «Про Раду національної

безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР (ст. 3) перераховані функції РНБО, де, зокрема, зазначено такі функції:

– координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

– координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

А от у ст. 4 вказаного закону окремо вже розкривається компетенція РНБО. Питання полягає в такому: в яких конкретних повноваженнях може проявлятися згадана координація? В якійсь мірі окремі нюанси прояснює Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, а також інші галузеві спеціальні закони, що регулюють питання такої координації. Проте розуміння самої суті координації ускладнюється тим, що відповідний орган є колегіальним, натомість його рішення вводяться в дію указами Президента. Як розмежувати компетенцію Президента щодо керівництва в сфері національної безпеки і оборони (ст. 106 Конституції), а також функцію координації РНБО, яка існує автономно від компетенції Президента?

Ще один важливий аспект. Компетенція Президента визначена вичерпно в самій Конституції України (ст. 102 Конституції прямо вказує на це), а повноваження РНБО можуть встановлюватися законом (ч. 8 ст. 107 Конституції)). До речі, останнім часом повноваження РНБО все частіше почали додатково закріплюватися в спеціальних законах, а не в базовому законі «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Так, зокрема, відповідно до Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23 вересня 2021 року № 1780-IX (ч. 1 ст. 5) рішення про визнання особи такою, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархом), приймається Радою національної безпеки і оборони України на підставі подання Кабінету Міністрів України, члена Ради національної безпеки і оборони України, Національного банку України, Служби безпеки України або Антимонопольного комітету України.

Причому Кабінет Міністрів, який відповідальний за розробку плану заходів із впровадження відповідного закону, своїм розпорядженням від 19 вересня 2023 р. № 827-р «Про внесення змін до плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)» [14] відклав запуск Реєстру олі-

гархів до завершення воєнного стану. Тому поки що відповідна практика надання статусу олігархів відсутня.

Ще один приклад. Відповідно до ч. 3. ст. 5 Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність (персональні санкції), приймається Радою національної безпеки та оборони України та вводиться в дію указом Президента України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту видання указу.

Наділення РНБО такого роду повноваженнями є дискусійним в тому аспекті, що не зовсім зрозуміло наскільки вони вписуються в координаційну природу РНБО, а також іманентну роль дорадчого органу при Президентові (хоча буквально саме як дорадча роль РНБО в самій Конституції і не визначена, і це більше доктринальний підхід).

О.В. Коротюк погоджується із позицією, що висловлена у зауваженні Головного юридичного управління щодо законопроекту «Про санкції» від 14.08.2014 року, де було відзначено, що «Покладання на Раду національної безпеки і оборони України повноважень щодо прийняття рішення про застосування, скасування та внесення змін до санкцій не враховує конституційний статус Ради, яка відповідно до статті 107 Конституції України є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України» [2, с. 93-94]. Натомість таку позицію судовою владою поки що не підтверджувала, проте було висловлено ряд інших критеріїв (не пов'язаних із формальними повноваженнями щодо прийняття і введення в дію) перевірки правомірності санкцій [2, с. 94].

Як стверджується у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 березня 2017 року № 6 «Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України» повноваження РНБО мають координаційний і контрольний характер; 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.

Як вказують автори коментаря до Конституції України, конституційна вказівка на те, що РНБО є органом при Президентові України, дає підстави

для висновку про належність РНБО до допоміжних органів при главі держави, а також про те, що цей орган не є самостійним органом державної влади [7, с. 749].

Причому за Конституцією саме на Президенті покладені повноваження щодо введення в дію рішень РНБО (ч. 7 ст. 107 Конституції). І саме укази Президента про введення в дію відповідних рішень згодом і оскаржують ся в адміністративних судах. Таким чином, Президент все одно бере на себе відповідальність за рішення колегіального органу.

У зв'язку із цим йдеться про «похідний, не самостійний статус РНБО», наводяться приклади із судової практики Верховного Суду із цього питання [3, с. 152-153]. Саме тому в літературі роблять висновок про те, що чинна Конституція України не передбачає повноважень Президента України щодо застосування до фізичних та юридичних осіб спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів [3, с. 148].

Не можна погодитися також із тезою Н. Якимчук про те, що «Україна зобов'язана дотримуватися міжнародних стандартів правового механізму застосування санкцій на внутрішньодержавному рівні, вдосконалити процесуальні засади їх застосування, процедури оскарження та внесення змін до рішення» [6, с. 86].

На наш погляд, доктрина обмеженості повноважень Президента самою Конституцією (доктрина вичерпності його повноважень) не дарма вмонтована в конституційний дизайн (ст. 106 Конституції). Незважаючи на досить широке і оціночне формулювання повноважень Президента щодо керівництва в сфері національної безпеки, все ж таки індивідуальне правозастосування шляхом накладення санкцій, присвоєння статусу олігарха тощо навряд чи може бути охарактеризоване саме як «керівництво». Їх застосування більше стосується реалізації державної політики в цій сфері. Саме тому, можливо, слід замислитися на наданням відповідних повноважень Кабінету Міністрів України. Адже сама природа Кабміну полягає у забезпеченні проведення державної політики. Крім того, ст. 116 Конституції (п. 10) прямо дозволяє надавати Кабміну повноваження законами.

Саме тому ми не можемо повністю погодитися із тезою В.Л. Федоренка щодо досконалості унормування статусу РНБО в Конституції та законах України, інших нормативно-правових актах, проте погоджуємося із тим, що «проблеми конституційно-правового статусу РНБО, його сутності, змісту та юридичної конструкції вимагають свого дослідження не лише в межах відомчої науки, а й у межах наукової спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, що дозволить наповнити діяльність РНБО новими і перспективними ідеями та концепціями, спро-

можними посилити національну безпеку і оборону України» [5, с. 39].

Звернемося до зарубіжного досвіду. Відповідно до ч. 1 ст. 127 Конституції Республіки Косово Рада Безпеки Республіки Косово у співпраці з Президентом і Урядом Республіки Косово займається розробкою стратегії безпеки Республіки Косово. Крім цього, Рада Безпеки виступає в ролі радника з усіх питань, що стосуються безпеки [8, с. 156]. Більш широкою є компетенція Ради оборони і безпеки Чорногорії. Відповідно до ст. 130 Конституції Чорногорії Рада оборони і безпеки: 1) приймає рішення про командування армією; 2) здійснює аналіз і оцінку ситуації з безпеки в Чорногорії та приймає рішення про вжиття адекватних заходів; 3) призначає, підвищує на посаді та звільняє офіцерів армії; Вносить до Парламенту пропозицію про оголошення військового та надзвичайного стану; 4) пропонує використання армії в міжнародних силах; 5) виконує інші обов'язки, передбачені Конституцією або законом [9, с. 311].

Ч. 3 ст. 118 Конституції Турецької Республіки передбачає: «Рада національної безпеки подає Президентові Республіки консультативні рішення, що приймаються відносно формулювання, визначення та реалізації політики національної безпеки держави та її поглядів щодо забезпечення необхідної координації в даному напрямку. Президент Республіки оцінює рішення Ради національної безпеки щодо заходів, які вона вважає необхідними для збереження існування та незалежності держави, а також миру та безпеки людства» [10, с. 335].

Відповідно до ст. 135 Конституції Республіки Польща Рада Національної Безпеки є дорадчим органом в галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки держави [11, с. 193].

Відповідно до ч. 3 ст. 100 Конституції Республіки Болгарія Президент очолює Консультативну раду національної безпеки, статус якої визначається законом [12, с. 47].

Відповідно до ч. 2 ст. 127 Конституції Естонської Республіки Рада державної оборони при Президентові Республіки є дорадчим органом, склад і завдання якого встановлюється законом [13, с. 143].

Висновки. Вочевидь, ми маємо дві моделі (із конституційного права зарубіжних держав). Орган може бути суто консультативним (Польща, Туреччина, Косово, Естонія), або бути наділеним правом прийняття ряду важливих оборонних і безпекових рішень (Чорногорія). В українському випадку вжите слово «координація», яке навряд чи підпадає суто під рекомендаційний характер. Проте в цьому випадку питання наділення деякими повноваженнями РНБО, а не, наприклад, Кабміну, має бути досить обґрунтоване і справді

пов'язане суто із питаннями оборони і національної безпеки. Доктрина обмеженості повноважень Президента самою Конституцією не дарма вмонтована в конституційний дизайн (ст. 106 Конституції). Незважаючи на досить широке і оціночне формулювання повноважень Президента щодо керівництва в сфері національної безпеки, все ж таки індивідуальне правозастосування шляхом накладення санкцій, присвоєння статусу олігарха тощо навряд чи може бути охарактеризоване саме як «керівництво». Їх застосування більше стосується реалізації державної політики в цій сфері. Саме тому, можливо, слід замислитися на наданням відповідних повноважень Кабінету Міністрів України. Адже сама природа Кабміну полягає у забезпеченні проведення державної політики. Крім того, ст. 116 Конституції (п. 10) прямо дозволяє надавати Кабміну повноваження законами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
2. Коротюк О.В. Закон України «Про санкції»: науково-практичний коментар. Київ: ОВК, 2022. 98 с.
3. Салазський О. Застосування інституту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) крізь призму приписів Конституції України. *Право України*. 2023. № 1. С. 148–159.
4. Сergyoga S.G. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: «Ксілон», 2001. 280 с.
5. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32–39.
6. Iakymchuk N. Sanctions As A Legal Phenomenon In The Law Of Ukraine And International Standards Of Their Application. *Конституційно-правові академічні студії*. Випуск 1. 2021. С. 73–86.
7. Конституція України: науково-практ. коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
8. Конституція Республіки Косово. *Конституції країн світу: Республіка Сербія, Республіка Косово, Республіка Албанія, Чорногорія*. Київ: ОВК, 2022. С. 118–202.
9. Конституція Чорногорії *Конституції країн світу: Республіка Сербія, Республіка Косово, Республіка Албанія, Чорногорія*. Київ: ОВК, 2022. С. 271–322.

10. Конституція Турецької Республіки. *Конституції країн світу: Конституція Грецької Республіки, Конституція Республіки Кіпр, Конституція Турецької Республіки*. Київ: ОВК, 2021. С. 257–403.
11. Конституція Республіки Польща. *Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Республіка Польща*. Київ: ОВК, 2021. с. 151–231.
12. Конституція Болгарії. *Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія*. Київ: ОВК, 2021. С. 17–67.
13. Конституція Естонської Республіки. *Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка*. Київ: ОВК, 2022. с. 101–160.
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)» від 19 вересня 2023 р. № 827-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-planu-zakhodiv-shchodo-zapobihannia-zlovzhivanniu-nadmimym-vplyvom-s827-190923>.