

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.585

К.В. Тарасенко, к.ю.н., доцент кафедри конституційного та міжнародного права НАВС

КОМПЕТЕНЦІЯ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто поняття компетенції Ради національної безпеки і оборони України. Визначені поняття контролю, нагляду та координації. Досліджено та визначено різницю між контролем та наглядом в діяльності Ради національної безпеки і оборони України.

Ключові слова: Рада національної безпеки і оборони України, компетенція Ради національної безпеки і оборони України, відповідальність державного органу.

Рассмотрено понятие компетенция Совета национальной безопасности и обороны Украины. Определены понятия контроля, надзора и координации. Исследована и установлена разница между контролем и надзором в деятельности Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: Совет национальной безопасности и обороны Украины, компетенция Совета национальной безопасности и обороны Украины, ответственность государственного органа.

Considers the competence concept of the National Security and Defense Council. Defined the concepts of Control, Supervision and Coordination. Studied and established difference between Control and Supervision in the activities of the National Security and Defense Council.

Keywords: National Security and Defense Council of Ukraine, the competence of the National Security and Defense Council of Ukraine, responsible state agency.

Актуальність теми. При дослідженні питання компетенції Ради національної безпеки і оборони України як одного зі складових елементів її конституційно-правового статусу важливо визначити зміст компетенції, притаманної будь-якому державному органу. Відомо, що зовнішнім відображенням реалізації закріпленої компетенції є форма, в якій згадана компетенція державного органу виражається, внутрішньою сутністю компетенції є методи її реалізації, а однією з найважливіших гарантій її забезпечення – відповідальність державного органу. Виходячи з цього, Рада національної безпеки і оборони України виконує визначену Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами діяльність, яка передбачає особливі, тобто властиві лише її форми і методи такої діяльності. Висвітленню та дослідженю зазначених питань і присвячено дана стаття.

Стан дослідження. У будь-якій державі здатність її апарату ефективно виконувати своє призначення багато в чому залежить від його організації. Адже організація чого-небудь має структурну й функціональну сторони. Стосовно до державного механізму організація означає, насамперед, створення відповідної системи органів, встановлення компетенції кожного з них, підбір і розміщення кадрів [1, С. 3]. Слід зазначити, що поняття компетенції державного органу має свою історію, адже єдності

серед учених-юристів щодо змісту цього поняття до цього часу немає. Загалом, компетенція (від лат. “competentia”, від compete – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) є обов’язковою складовою правового становища (статусу) будь-якого державного органу. А тому вважаємо необхідним розглянути думки деяких учених із зазначеного питання. Так, Б.М. Лазарев вважає, що компетенція має такі основні значення: а) коло питань, щодо яких дана особа або особи мають певні знання (відають щось) і б) коло повноважень (прав і обов’язків “відати чимось”) [1, С. 11]. Є й інші трактування поняття “компетенція”, адже вчені-юристи по-різному підходять до змісту цього поняття. Зокрема Ю.М. Тодика та В.Д. Яворський вважають, що компетенція – це перш за все сукупність прав та обов’язків державного органу, а також його підвідомчість [2, С. 92]. У свою чергу О.Ф. Скаун визначає компетенцію державного органу як закріплена законом або іншим нормативно-правовим актом сукупність його владних повноважень (прав та обов’язків), юридичної відповідальності та предмета відання [3, С. 363]. А Ю.О. Тихомиров вважає, що компетенція – це покладений законно на уповноваженого суб’єкта обсяг публічних справ. До складових компетенції він відносить: нормативно встановлені цілі, предмети відання як юридично визначені сфери та об’єкти впливу, владні повноваження [4, С. 55-56]. В.В. Кравченко під компетенцією розуміє сукупність визначених конституцією та законами предметів відання і повноважень, де повноваження – це конкретні права та обов’язки [5, С. 295]. Компетенцію визначають також як сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав і обов’язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їх посадової особи чи службової особи, що визначаються конституцією [6, С. 210]. Зафіксована в нормативних актах компетенція органів державної влади встановлює самостійність цих органів і одночасно відрізняє їх від інших органів державної влади, від недержавних органів, організацій і громадських об’єднань.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що юридично закріплена компетенція надає Раді національної безпеки і оборони України визначені владні повноваження, закріплene коло прав та обов’язків, об’єкти впливу, що передбачені Конституцією України та деякими іншими нормативно-правовими актами, які утворюють правову основу її діяльності. Конституція України та, зокрема, відповідний Закон досить повно визначають функції і компетенцію Ради в умовах мирного та воєнного часу, її склад і структуру, порядок функціонування, повноваження її членів тощо. Рада національної безпеки і оборони України, як уже зазначалось, – це спеціалізований державний орган з конституційним статусом, який функціонує при Президентові України і покликаний забезпечити одну з найважливіших конституційних його функцій – гарантувати державну незалежність і національну безпеку та оборону держави. Конституція визначає основні завдання цього органу – координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, а також визначає принципові засади її формування.

Згідно з Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сferах національної безпеки і оборони, а також з урахуванням змін у geopolітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007, Рада національної

безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по реалізації Стратегії та, з урахуванням змін у зовнішньому або внутрішньому середовищі, вносить Президентові України пропозиції щодо її уточнення та ресурсного забезпечення для врахування при підготовці проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Крім того, стаття 7 Закону України "Про оборону України" від 6 грудня 1991 року передбачає, що Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією України та Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 року.

З аналізу зазначених нормативно-правових актів випливає, що законодавець визначив ключові засади, на яких ґрунтуються компетенція Ради національної безпеки і оборони України, до яких відніс: координацію, контроль, планування і прогнозування.

Як відомо, контроль за діяльністю державних органів і посадових осіб у сфері забезпечення національної безпеки і оборони здійснює безпосередньо Рада національної безпеки і оборони України. Спеціалісти з теорії наукового управління виходять з того, що контроль – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта для визначення і виправлення його відхилення від заданих параметрів. Проте на законодавчому рівні відсутні чітко визначені поняття "контроль" та близького до нього за значенням поняття "нагляд", що також є одним з проблемних у теоретичних дослідженнях питань про їх співвідношення. В юридичній літературі розглядувані поняття часто не розрізняються, а увага на їх розмежуванні не завжди зосереджується, хоча окремі вчені і намагаються розмежувати ці поняття. Передусім слід зазначити, що тлумачення понять "контроль" і "нагляд" розглядається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови. Так, контроль визначається як перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за ким-небудь (чим-небудь) або установа чи організація, яка здійснює нагляд за ким-, чим-небудь; нагляд – дія зі значенням наглядати або група осіб чи орган влади, що наглядають за ким-, чим-небудь [7, С. 451, 554-555]. Таке саме тлумачення дається і в інших словниках. У свою чергу, вчені-юристи вкладають дещо інший зміст у поняття "контроль" та "нагляд". Зокрема, В.Б. Авер'янов розглядає поняття "контроль" як родове поняття, а "нагляд" – як похідне від нього [8, С. 346]. В.М. Гаращук вважає, що "контроль" та "нагляд" – наближені поняття, хоча і не тотожні. Контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також тим, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [9, С. 48]. Російські вчені Д.Н. Баҳрах та А.П. Коренев також вважають, що в разі відсутності організаційної підпорядкованості зведення контролю до нагляду необхідне для запобігання втручанню в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта [10, С. 40; 165, С. 253]. Враховуючи вищенаведені підходи до розуміння контролю та нагляду, зазначимо, що для контролю характерно те, що він: здійснюється державними органами щодо організаційно підпорядкованих суб'єктів (в окремих випадках він проводиться і стосовно не підпорядкованих суб'єктів); за результатами контролю можуть застосовуватися дисциплінарні заходи; контроль здійснюється за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи за окремими її аспектами. До основних характеристик нагляду слід віднести те, що він: здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу;

здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил.

Отже, Рада національної безпеки і оборони України належить до кола державних органів, що мають конституційний статус щодо інших органів держави, компетенція яких носить контрольно-наглядовий характер. А тому вважаємо доцільним запропонувати зміни та доповнення до частини 2 статті 107 Конституції України і викласти її у такій редакції: “Рада національної безпеки і оборони України координує, контролює і наглядає за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони”. Analogічним чином пропонуємо доповнити статті 3, 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 року та деякі інші нормативно-правові акти, які стосуються функцій і компетенції Ради національної безпеки і оборони України.

У умовах подальшої спеціалізації органів державної влади та ускладнення державного механізму дедалі більшого значення набуває координаційна діяльність. Вона полягає у забезпеченні узгодженості в роботі різних органів державної влади та їх структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування шляхом встановлення системних і стабільних зв'язків між ними, зокрема, у сфері національної безпеки і оборони. Характер розглядуваних зв'язків може бути різним, залежно від місця й ролі кожного з кореспонduючих суб'єктів у загальній системі органів державної влади чи у структурі окремого органу. В разі, якщо суб'єкти перебувають на одному рівні системи, то координаційні відносини між ними набувають характеру координаційно-паритетних; якщо ж вони належать до різних рівнів, то координаційні відносини між ними мають визначитися як координаційно-субординаційні.

Координаційна діяльність у сфері національної безпеки і оборони покликана налагодити тісну взаємодію органів державної влади, реалізувати єдність і погодженість усіх етапів забезпечення національної безпеки і оборони з боку належних суб'єктів. Лише Рада національної безпеки і оборони України наділена відповідно до Конституції України компетенцією координаційної діяльності у сфері національної безпеки і оборони.

Виходячи з вищесказаного та у відповідності зі статтею 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 року, яка визначає функції Ради національної безпеки і оборони України, до її координаційних функцій можна віднести: координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; координацію 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.

Враховуючи те, що поняття “компетенція” включає владні повноваження, закріплене коло прав та обов'язків, об'єкти впливу, а функції є напрямками реалізації компетенції на шляху до мети, поставленої перед органом, то Рада національної безпеки і оборони України має таку контрольно-наглядову та координаційну компетенцію:

- здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції;

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

- координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

- координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Комpetенція Ради національної безпеки і оборони України поширюється також на здійснення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Згідно зі статтею 1 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 червня 2003 року, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і Законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Водночас саме вищезгаданий Закон, зокрема, його стаття 14, визначає Раду національної безпеки і оборони України суб'єктом здійснення такого контролю.

Актуальність здійснення цивільного контролю над відомствами "силового блоку" сучасної демократичної держави є надзвичайно високою з огляду на важливість реалізації заходів, спрямованих на забезпечення захисту об'єктів національної безпеки. Адже об'єктами національної безпеки визнаються людина і громадянин з їх конституційними правами і свободами; суспільство та безпосередньо держава.

Виходячи з поняття демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави, Рада національної безпеки і оборони України здійснює підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів, пропозицій та проектів рішень, відповідно до своїх повноважень, які стосуються основ воєнної політики України в сучасних умовах та напрямів військової реформи, в тому числі контроль за ходом виконання програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу України, забезпечення їх належного фінансування. Рада наглядає також за соціальною і професійною адаптацією військовослужбовців, які підлягають звільненню в запас чи у відставку, тощо.

Стаття 3 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 року визначає функції Ради національної безпеки і оборони України з огляду на можливість внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації зasad внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, що торкаються питань перспективного планування та прогнозування. Відповідно до функцій, визначених вищезгаданим Законом, Рада національної безпеки і оборони України:

- розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які, за Конституцією та законами України, Концепцією (основами державної політики) національної безпеки України, Воєнною доктриною України, належать до сфери національної безпеки і оборони, та вносить пропозиції Президентові України відповідно до своїх досліджень;

- залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм

власності;

- ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання.

Розглядаючи планування як зasadу діяльності органу національної безпеки і оборони України, слід зазначити, що сутність планування полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних процесів у даній сфері та визначені дій зацікавлених суб'єктів системи забезпечення національної безпеки і оборони у найближчому, а головне, подальшому майбутньому. А тому, при розробці та розгляді питань, які за чинним законодавством належать до сфери національної безпеки і оборони, з метою подальшого подання пропозицій Президентові України Рада національної безпеки і оборони України залучається до: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; створення проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головно-командувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; розроблення проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних з забезпеченням національної безпеки і оборони України; матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони; заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України; надання доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; розгляду питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Висновки. Отже, компетенція Ради національної безпеки і оборони України – це нормативно визначені об'єкти впливу, закріплене коло прав та обов'язків, владні повноваження, що передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які утворюють основу її діяльності і мають контрольно-наглядовий та координаційний характер.

Враховуючи вищезазначене, з нашої точки зору, Рада національної безпеки і оборони України виконує такі основні завдання. По-перше, виступає механізмом

стратегічного прогнозування і планування щодо всіх питань національної безпеки України. По-друге, відіграє роль об'єднувального механізму в системі забезпечення національної безпеки України стосовно всіх її суб'єктів. По-третє, виконує координаційну діяльність в управлінні стосовно державних органів у разі виникнення надзвичайних або особливих ситуацій. Рада національної безпеки і оборони України також бере участь у підготовці та оцінюванні державних рішень у сфері національної безпеки і оборони. Особливе значення останнього завдання важко переоцінити в сучасних умовах реалізації реформ Збройних Сил, правоохоронних органів тощо. Саме через Раду національної безпеки і оборони та створені при ній комісії й інші консультивативні інституції може здійснюватися узгодження позицій та вироблення консенсусу з визначальних питань суспільного та державного розвитку.

У цілому, Рада національної безпеки і оборони України та аналогічні органи в інших країнах світу з президентською і президентсько-парламентською формами правління можуть використовуватися як один з важелів впливу глави держави на організацію і функціонування державної влади та окремих її органів. Рада національної безпеки і оборони України – єдиний державний орган під головуванням Президента України, існування та статус якого закріплена в Конституції, а тому в умовах відсутності дієвих засобів стримування та противаг серед органів державної влади в Україні є органом, який реалізує посилення політичного впливу глави держави в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Лазарев Б.М. — М., 1972. — 264 с.
2. Тодыка Ю.Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. — Х.: Факт, 1999. — 256 с.
3. Скақун О.Ф. Теорія держави і права / Скақун О.Ф. — Х.: Консум, 2005. — 656 с.
4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Тихомиров Ю.А. — М.: Юриинформцентр, 2001. — 355 с.
5. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. — 2-е вид. / Кравченко В.В. — К.: Атіка, 2002. — 480 с.
6. Популярна юридична енциклопедія / [кол. авт.: В.Г. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін.] — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. — К: Ірпінь, ВТФ "ПЕРУН", 2005. — 1728 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. — К., 2003. — 384 с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні / Гаращук В.М. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.
10. Баҳраҳ Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Баҳраҳ Д.Н. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М), 2002. — 443 с.