

Конституційно-правовий статус

Ради національної безпеки і оборони України



В. Л. Федоренко

радник Міністра юстиції України,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України

Стаття присвячена висвітленню конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) в умовах сьогодення. Аналізуються питання нормпроектної діяльності РНБО. Обґрунтовуються окремі пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства про РНБО.

Ключові слова: національна безпека і оборона, Рада національної безпеки і оборони України (РНБО), конституційно-правовий статус РНБО, нормпроектна діяльність РНБО.

Стаття посвящена исследованию конституционно-правового статуса Совета национальной безопасности и обороны Украины (СНБО) в современных условиях. Анализируются вопросы нормпроектной деятельности СНБО. Обосновываются отдельные предложения касательно усовершенствования действующего законодательства об СНБО.

Ключевые слова: национальная безопасность и оборона, Совет национальной безопасности и обороны (СНБО), конституционно-правовой статус СНБО, нормпроектная деятельность СНБО.

The article is devoted to the uncovering of the constitutional legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine (NSDC) in nowadays conditions. The issues of lawmaking activity of NSDC. Specific proposals to the improvement of existing legislation on the NSDC are substantiated.

Keywords: national security and defense, National Security and Defense Council of Ukraine (NSDC), constitutional legal status of NSDC, draft-making activity of NSDC.

Правовий режим національної безпеки і оборона та його належне функціонування є обов'язковою умовою існування, розвитку та самозбереження будь-якої держави світу. Цю аксіому не змогли спростувати навіть глобалізаційні процеси XXI ст. Національна безпека традиційно характеризується як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства від існуючих та можливих внутрішніх і зовнішніх загроз в усіх сферах суспільних відносин. Тобто цей стан гарантує захищеність життєво важливих інтересів особи (її прав і свобод), держави (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів) та суспільства (його матеріальних та духовних цінностей) від внутрішньої та зовнішньої загроз [9, с. 611].

Більшість держав світу закріплює в своїх конституціях і конституційних актах положення про режим національної безпеки і оборони, а також правосуб'єктність учасників конституційного процесу, до чіх повноважень віднесено функцію забезпечення відповідного режиму. Не стала винятком і Конституція України, яка в ст. 17 закріпила положення про загальні засади й основні складники системи національної безпеки і оборони України [5].

Забезпечення національної безпеки і оборони є важливою функцією Української держави та справою усього Українського народу. Повний перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки України визначає ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. Це: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) Рада національної безпеки і оборони України; 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 6) Національний банк України; 7) суди загальної юрисдикції; 8) прокуратура України; 9) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; 10) Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; 11) громадяни України, об'єднання громадян [8]. Разом з тим, навіть цей перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони не є вичерпним. До суб'єктів забезпечення національної безпеки України, окрім Українського народу, який не визначений в Законі, також слід віднести й Конституційний Суд України, народних депутатів України, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ЗМІ тощо.

Багатоманітність системи суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України не виключає її певну ієрархічність, принаймні на рівні органів державної влади. Загальновідомо, що пріоритетним суб'єктом забезпечення національної безпеки і оборони України є глава нашої держави – Президент України. Відповідно до Конституції та законів України, Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний

Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України. Так, ч. 2 ст. 102 Конституції України визначає, що Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України.

З метою правового забезпечення цієї стратегічної функції, Конституція України уповноважує Главу держави забезпечувати державну незалежність і національну безпеку (п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції); бути Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції); очолювати Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції), яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції); вносити до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймати рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України формувань (п. 19 ч. 1 ст. 106 Конституції); приймати відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції) тощо. При цьому, значну частину своїх безпекових і оборонних завдань, функцій і повноважень Президент України реалізує через діяльність Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО).

Після того як Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8

грудня 2004 р. № 2222-IV був визнаний Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття і втратив свою чинність [11], в Україні відбувся перехід до президентсько-парламентської форми державного правління. Зазначене дозволяє стверджувати не лише про посилення в 2010 р. повноважень Президента України, а й про зростання ролі РНБО в забезпеченні реалізації безпекових і оборонних функцій та повноважень глави держави. Це, у свою чергу, вимагає переосмислення теоретико-методологічних основ організації та діяльності РНБО і належного використання потенціалу цієї авторитетної інституції у вітчизняному державотворенні та правотворенні.

Проблеми конституційно-правового статусу РНБО досліджувалися такими вітчизняними правознавцями, як В. О. Антонов, Ю. Г. Барабаш, Є. Я. Кравець, І. М. Петрів, О. В. Скрипнюк, З. Д. Чуйко, Ю. С. Шемшученко та ін. [4, с. 676-727.; 6; 13; 3, с. 760-799; 1; 12, с. 146-151 і ін.]. Утім, на сьогодні було б передчасним стверджувати про вичерпність результатів досліджень цих і інших учених для сучасної правотворчої та правозастосовної практики у сфері національної безпеки і оборони. Відповідна проблематика зберігає свою актуальність донині, а конституційно-правовий статус РНБО вимагає удосконалення як на теоретико-методологічному, так і на законодавчому рівнях.

Згідно з частиною першою та другою статті 107 Конституції України, РНБО є координаційним органом при Президенті України, на який Основним Законом покладається координація та контроль діяльності органів виконавчої вла-

ди у сферах національної безпеки і оборони [5]. Тобто РНБО є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дозволяє главі держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони.

Також, слід відзначити, що на виняткову важливість РНБО в апараті Президента України та її самостійний конституційно-правовий статус вказує і те, що РНБО – єдиний орган, в системі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, які Президент України створює згідно з п. 28 частини першої ст. 106 Основного Закону та у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті, чий правовий статус Конституція України закріплює в самостійній статті, а законодавець деталізує в спеціальному Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. [9], а також низці інших законів України – «Про основи національної безпеки України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про державну таємницю», указах Президента України, зокрема, в Указі Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446 «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» etc. Тобто правовий статус РНБО на сьогодні комплексно закріплюється в системі нормативно-правових актів, що вказує на виняткову важливість цього органу в механізмі держави.

До того ж, як зазначають В. П. Горбулін і О. Ф. Белов, конкретні функції та місце РНБО в системі державної влади загалом визначаються трьома основними чин-

никами: викликами, що постають перед суспільством і державою; баченням військової та адміністративної організації держави в питаннях об'єднання зусиль на ці виклики, а також відповідним рівнем прагматичного діалогу між політичним керівництвом держави і військовими та урядовою бюрократією. При цьому, на думку В. П. Горбуліна та О. Ф. Белова, слід обов'язково враховувати національні традиції, а також особистісні якості керівництва цього інституту [2, с. 3].

Первинним елементом конституційно-правового статусу РНБО, на нашу думку, є встановлений Основним Законом порядок формування її персонального складу. Оскільки легітимність РНБО визначається саме легітимністю її формування. Відповідно до частини третьої ст. 107 Конституції України, Головою РНБО за посадою є Президент України. Це вбачається логічним із огляду на те, що саме глава держави конституційно визначений як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (п. 17 частини першої ст. 107, ст. 102 Конституції). У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Голови РНБО на період до обрання і вступу на пост новообраного глави держави, згідно зі статтями 108-110 Основного Закону, здійснює Прем'єр-міністр України.

Персональний склад РНБО формує Президент України. Окрім того, згідно зі ст. 107 Конституції України, до складу РНБО за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях РНБО також може брати участь Голова Верховної Ради України. Щоправда, час-

тина третя ст. 6 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» містить положення про те, що «членами РНБО можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади». Таке законодавче застереження, на наш погляд, суперечить Конституції України, частина четверта ст. 107 якої визначає дискреційне право Президента України формувати персональний склад РНБО і не встановлює жодних обмежень щодо його реалізації главою держави.

Важливою складовою конституційно-правового статусу РНБО є її завдання, функції та компетенція. Так, реалізуючи покладені на неї Конституцією та законами України завдання в сфері забезпечення національної безпеки і оборони, РНБО здійснює функції, визначені в ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», а саме: 1) вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації заasad внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координує та здійснює контроль 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 [9]. Таким чином, можна зробити висновок, що основними функціями РНБО є програмні, нормопроектні, організаційно-правові, координаційно-мобілізаційні, контрольні функції, а також функція стратегічного планування в сфері забезпечення національної безпеки і оборони України. Хоча, окрім названих основних функцій, РНБО здійснює й низку інших функцій: науково-дослідних, інформаційно-аналітичних, кадрових,

матеріально-технічного та фінансового забезпечення тощо.

Задля реалізації цих функцій РНБО наділена законодавчо визначеними повноваженнями, тобто системою прав і обов'язків, які визначають компетенцію РНБО щодо покладених на неї Конституцією та законами України завдань і функцій. Компетенція РНБО системно визначається в ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Наведемо основні види повноважень РНБО щодо виконання покладених на неї завдань і функцій. По-перше, РНБО наділена широкими програмними повноваженнями у сфері національної безпеки і оборони, а саме: щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони України у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технічній, екологічній, інформаційній та інших сферах.

По-друге, РНБО має вагомі повноваження щодо нормопроектного забезпечення діяльності Президента України у сфері національної безпеки і оборони, а саме щодо: розробки державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; удосконалення проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони; ініціювання розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; підготовки питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами

надзвичайної екологічної ситуації. Також слід відзначити, що фактично всі результати діяльності РНБО втілюються в її рішеннях, що вимагає відповідної нормопроектної діяльності, котра здійснюється Апаратом РНБО.

По-третє, РНБО має значні повноваження організаційно-правового (інституційного) змісту в сфері національної безпеки і оборони, зокрема, щодо удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; здійснення заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України. Таким чином, можна стверджувати, що на сьогодні РНБО має всі підстави для того, щоб стати одним із потужних центрів продукування концептуальних засад широко анонсованої Президентом України та Кабінетом Міністрів України в 2010 р. адміністративної реформи.

По-четверте, на РНБО покладаються повноваження щодо координації мобілізаційних робіт у сфері національної безпеки і оборони. Так, РНБО координує переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; діяльність органів місцевого самоврядування в межах, наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; 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 і при виникненні кризових си-

туацій, що загрожують національній безпеці України.

По-п'яте, РНБО наділена відповідними контрольними повноваженнями, а саме: залучає контрольні, інспекційні та наглядові органи, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю прийнятих РНБО рішень, введених у дію указами Президента України; здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах, наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану тощо.

По-шосте, діяльність РНБО ґрунтується на принципах науковості, що отримало своє відображення в її широких повноваженнях у сфері організацій відповідних наукових досліджень. Зокрема, на РНБО: подає Президентові України пропозиції щодо доручень, пов'язаних із вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; узагальнює практику застосування та результати перевірок розроблених нею нормативних актів і документів з питань національної безпеки і оборони; залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності.

По-сьоме, РНБО здійснює низку повноважень щодо інформаційно-аналітичного забезпечення дієвого режиму національної безпеки і оборони

в Україні, а саме: щодо забезпечення та контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, забезпечення її конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України тощо.

По-восьме, РНБО здійснює низку кадрових, матеріально-технічних і фінансових повноважень щодо організаційного та іншого забезпечення виконання заходів із питань національної безпеки і оборони. Зокрема, Секретар РНБО погоджує проекти актів глави держави у сфері національної безпеки і оборони, в тому числі й кадрові; затверджує в установленому порядку штатний розпис, кошторис Апарату РНБО, а також здійснює розпорядження бюджетними коштами; здійснює кадрову політику в Апараті РНБО та реалізує інші функції й повноваження, які важливі для належного функціонування РНБО.

Наведені нами види функцій і повноважень РНБО не вичерпують всієї багатоманітності їх арсеналу. Можна виокремити й інші – установчі, прогностичні, виховні тощо. Разом з тим, не викликає сумнівів необхідність відповідних наукових досліджень функцій і повноважень РНБО, насамперед, у нормопроектній сфері.

Не менш важливим компонентом конституційно-правового статусу РНБО є його структура, яку слід відрізнити від персонального складу РНБО. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» у Розділі III «Склад і структура РНБО» виокремлює ці дві споріднені, але не тотожні категорії, хоча і не диференціює їх за змістом. На нашу думку, під складом РНБО слід розуміти її персональний склад, встановлений

ст. 107 Конституції України за дискретним переліком посад, а також персонально визначений Президентом України відповідно до його конституційних повноважень і затверджений відповідним указом глави держави. Натомість, під структурою РНБО слід розуміти її внутрішню взаємоузгоджену ієрархічну побудову, представлену не лише складом РНБО на чолі з Головою РНБО, а й Секретарем РНБО та Апаратом РНБО.

Аналіз структури РНБО та основних її структурних елементів (компонентів) дозволяє стверджувати про об'єктивність існування системи РНБО, під якою слід розуміти ієрархічну структуру РНБО, представлену Головою РНБО, членами РНБО, Секретарем РНБО й Апаратом РНБО, та усталені доктринальні, предметно-функціональні, структурні та інші зв'язки між зазначеними структурними елементами, покликані забезпечити режим національної безпеки і оборони в Україні.

Важливим елементом конституційно-правового статусу РНБО є порядок її функціонування, неухильне дотримання якого забезпечує належний рівень легітимності рішень РНБО. Так, стаття 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» встановлює, що основною організаційною формою діяльності РНБО є її засідання, на яких члени РНБО голосують особисто. У засіданнях РНБО має право брати участь Голова Верховної Ради України, а також, на запрошення Голови РНБО, голови комітетів парламенту, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами РНБО.

У разі прийняття рішення РНБО на її засіданні не менше ніж двома третинами голосів її членів, таке рішення вводиться в дію указами Президента України. При цьому, Голова Верховної Ради України

може висловити думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється. Очевидно, що зазначений механізм прийняття рішень РНБО враховує як колегіальний характер РНБО, так і є одним із механізмів стримувань та противаг між главою держави і парламентом.

Наведені нами характеристики сутності та змісту конституційно-правового статусу РНБО засвідчують не лише досконалість його унормування в Конституції та законах України, інших нормативно-правових актах, а й значний нормопроектний та правозастосовний потенціал РНБО у сфері забезпечення належного функціонування

конституційно-правового режиму національної безпеки і оборони, який посилюється у зв'язку з утвердженням президентсько-парламентської форми державного правління в Україні. Водночас, 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, спроможними посилити національну безпеку і оборону України.

Література

1. *Барабаш Ю. Г.* Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монограф. / Ю. Г. Барабаш. – Х.: Право, 2008. – 220 с.
2. *Горбулін В.* Рада національної безпеки і оборони України: спогади про майбутнє / В. Горбулін, О. Белов // Дзеркало тижня. – 2010. – № 29. – С. 3.
3. Конституційне право України: акад. курс: підруч.: у 2 т. / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видво «Юридична думка», 2008. – Т. 2. – 800 с.
4. Конституційне право України: [підруч. для юрид. вузів / за ред. проф. В. Ф. Погорілка]. – К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.
5. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. *Петрів І. М.* Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 19 с.
7. Про деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 4 лютого 2009 року № 69 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 5. – Ст. 179.
8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
9. Про Раду Національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 30 серпня 1996 р. № 772 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 166-167.
10. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монограф. / [відп. ред. В. Ф. Погорілко]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с.
11. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. за № 20-рп / 2010 (справа про про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2597.
12. *Скрипнюк О. В.* Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк. – Х.: Право, 2009. – 468 с.
13. *Чуйко З. Д.* Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.