

ВСТУП

Актуальність теми (обґрунтування вибору теми дослідження).

Основним життєво важливим завданням будь – якої держави є гарантування національної безпеки в системі державного будівництва як важлива та обов'язкова передумова й мета її сталого і ефективного розвитку, що супроводжує людство на всіх історичних етапах становлення суспільно-правових відносин.

У зв'язку з численним зростанням внутрішніх і зовнішніх ризиків, загроз та викликів, які впливають на стан національної безпеки, особливо сьогодні, коли здійснюється велика кількість реформ, значно актуалізується проблема її забезпечення, а отже, посилюється роль усієї системи, на яку покладено це завдання.

Створення надійного режиму національної безпеки забезпечує найкращий пріоритет і аналіз факторів національної безпеки на рівні спеціальної стратегії, початок якої закладено Основному Законі. У Конституції України проголошеного як суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Встановлені базові параметри діяльності уповноважених органів державної влади, які часто використовуються в національній безпеці; закладений правовий фундамент врахування можливих викликів і загроз та ймовірної активної реакції на них; визначені межі втручання держави в життя людини.

Формування та реалізація в Україні національної безпеки є чи не найголовнішим питанням сьогодення. Саме тому, дослідження зовнішньої політики України на предмет відстоювання національних інтересів, а також необхідність наукового осмислення шляхів оптимізації процесу забезпечення національної безпеки обумовили вибір даної теми.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. Дослідження питання забезпечення національної безпеки держави вже розглядалися у наукових роботах таких вітчизняних і зарубіжних фахівців, як: В. Б. Авер'янов, В. В. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Б. Броуді, М. М. Бурбика,

І. П. Голосніченко, О. М. Гончаренко, В. В. Долежан, І. В. Зозуля, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, М. С. Кельман, В. К. Колпаков, В. А. Ліпкан, Д. М. Лук'янець, В. В. Мадіссон, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, М. І. Мельник, Г. В. Новицький, В. М. Олуйко, В. М. Пасічник, В. Г. Пилипчук, О. О. Резнікова, Г. В. Россіхіна, Г. П. Ситник, Н. В. Сібільова, І. В. Солошкіна, О. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, М. І. Хавронюк, М. В. Цвік, В. Д. Чернадчук, О. А. Чуваков, З. Д. Чуйко, В. А. Шахов, Ю. С. Шемшученко та інші.

Питання національної безпеки держави як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту і, зокрема, адміністративно-правового статусу суб'єктів її забезпечення потребує подальшого розвитку й дослідження у зв'язку з постійними змінами внутрішнього та зовнішнього середовища держави.

Зв'язок дослідження з науковими програмами, планами, темами. Тема дипломної роботи відповідає науковому напрямку кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу юридичного факультету Академії Державної пенітенціарної служби за темою «Проблеми національного та міжнародного права» (державний реєстраційний номер 0117U007207 від 12.10.17).

Мета і завдання дослідження. На основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації та доктринальних напрацювань визначити сутність та особливості адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони.

Окреслена мета дослідження визначила і низку ***завдань***:

- дослідити генезу Ради національної безпеки і оборони України;
- визначити місце Ради національної безпеки і оборони в системі органів державної влади;
- розглянути структуру Ради національної безпеки і оборони України;
- визначити завдання та функції Ради національної безпеки і оборони України;

- розглянути компетенцію та повноваження Ради національної безпеки і оборони України;
- визначити форми діяльності Ради національної безпеки і оборони України та розкрити питання відповідальності членів РНБОУ;
- дослідити сутність поняття спільної зовнішньої політики та безпекової політики, з'ясувати основні аспекти оборонної політики ЄС та можливість її впровадження в Україні;

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає сукупність загально - наукових методів (системний, порівняння, аналогії, синтезу, аналізу, абстрагування, дедукції, спостереження, логічний, моделювання та інші) і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема, порівняльно-правовий, системно-структурний, метод системного аналізу, формально - логічний, аналізу та інші.

Раду національної безпеки і оборони України було сформульовано і охарактеризовано як координаційний орган з питань національної безпеки, за допомогою загально – наукового діалектичного методу, який був основним в методології дослідження.

Методи абстрагування, аналізу та узагальнення застосовувалися в процесі розроблення дефініцій правових категорій, зокрема поняття та елементів адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України. Аналітичний метод дає змогу визначити певні недоліки в нормах чинного законодавства з питань національної безпеки та запропоновувати напрямки вдосконалення її адміністративно-правового регулювання.

Наукова новизна дослідження отриманих результатів. Дипломна робота є науковим дослідженням основ національної безпеки, у межах якого розроблено комплексну характеристику регулювання та практичного забезпечення національної безпеки в Україні:

- визначено фактори, які впливають на забезпечення національної безпеки в Україні: міжетнічні та міжконфесійні конфлікти, техногенний фактор, ядерний тероризм та комп'ютерна злочинність;

- досліджено структуру національної безпеки та визначено основні її складові: об'єкт (людина і громадянин, національні інтереси, суспільство та держава), суб'єкт (державні та недержавні органи) та діяльність, спрямована на забезпечення національних інтересів від різного роду загроз;

- запропоновано власне тлумачення поняття «безпекової політики» як напрямку державної політики, метою якої є виявлення, попередження, усунення та відбиття загроз, що можуть спричинити шкоду правам і свободам людини та громадянина, власності, інтересам суспільства й держави, яку реалізують лише уповноваженими суб'єктами в межах та в спосіб, визначені законодавством України;

- запропоновано доповнити ст. 7 ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України» п. 5, який викласти в наступній редакції: Секретар РНБОУ, його заступники та радники, повинні мати вищу військову освіту, досвід служби в Збройних силах України або інших правоохоронних органах не менше 15 років та досвід участі в бойових діях, високі ділові та моральні якості;

- доведено, що спільна зовнішня та безпекова політика ЄС націлена насамперед, на розв'язання конфліктів та досягнення міжнародного порозуміння;

- досліджено питання щодо виокремлення Спільної зовнішньої політики і політики безпеки як самостійної сфери діяльності Європейського Союзу, основним завданням якої є формування сил та засобів для подальшого розширення можливостей Євросоюзу для участі у врегулюванні регіональних та локальних конфліктів;

- положення щодо необхідності посилення співпраці між Україною і ЄС в аспекті взаємин у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, для чого пропонується забезпечити розробку необхідної правової і матеріальної бази.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що на основі викладених висновків і розроблених рекомендацій розширено знання адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України та можуть використовуватися в:

- науково-дослідній роботі - для подальших розробок та наукових досліджень у сфері національної безпеки України;
- правотворчій діяльності - у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України, що стосується Ради національної безпеки і оборони України;
- навчальному процесі - під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», в ході проведення занять із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дослідження.

1. Кострика М. О. Формування законодавчого забезпечення національної безпеки України: збірник матеріалів V заочної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 25 жовтня 2019 року). Чернігів: Академія Державної пенітенціарної служби, 2019. С. 87 – 89.

2. Кострика М. О. До питання визначення поняття та системи національної безпеки України: збірник матеріалів V регіональної науково-практичної конференції (8 жовтня 2019 року). Чернігів: «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 2019. С. 126 – 131.

Структура дослідження. Робота складається зі вступу, 3-х розділів, які поділяються на 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг тексту дослідження складає 77 сторінок.

РОЗДІЛ 1

РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ, ЯК КООРДИНАЦІЙНИЙ ОРГАН З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Генеза Ради національної безпеки і оборони України

За роки незалежності вкрай важливим питанням для України є формування дієвої системи національної безпеки для забезпечення умов її сталого розвитку, гарантування прав та свобод громадян, реалізації національних інтересів. Вона має відповідати викликам і загрозам, які виникають в умовах сьогодення та взаємодіяти з новітніми системами всесвітньої й регіональної безпеки, а також розвиватися на базі якісного вітчизняного законодавства, яке б не суперечило і відповідало міжнародному праву. Для цього перш за все необхідні теоретичні і практичні розробки проблем національної безпеки України, які ще далекі від завершення та потребують глибоких наукових досліджень.

Окремі аспекти національної безпеки незалежної України, вперше були закріплені в Декларації України про державний суверенітет (Далі - Декларація). Проте, слід зауважити, що сам термін «національної безпеки» у Декларації відсутній, а є такі поняття як «екологічна безпека», «зовнішня і внутрішня безпека», «державна безпека» та «міжнародна безпека». Проте, є всі підстави вважати, що тільки прийняття вказаного документа стало важливим фактором для початку активізації досліджень національної безпеки України. Згідно з чим підвищився і науковий інтерес до цієї проблеми [1].

Однак, зараз концепція національної безпеки залишається недостатньо дослідженою та розробленою. Найбільш дискусійним є питання щодо обсягу і значення терміну національної безпеки, а також вибору підходів до його визначення.

Проблематика національної безпеки зародилася в Сполучених Штатах Америки (Далі - США) в середині минулого століття. Спочатку згадане поняття

використовувалося в Європі як синонім обороноздатності держави і відповідно до цього, її розуміли, насамперед, як воєнну та політичну безпеку.

Питання «національної безпеки» починають вивчати з різних сторін на початку 90-х років в наукових працях та в літературі. Так, Е. І. Скакун цей термін розуміє як стан, який здатний забезпечувати достатню економічну та воєнну міцність нації для протидії загрозам для її існування, які виходять як від інших країн, так і з середини країни.

Н. О. Ушаков зазначає, що, національна безпека – це реальна спроможність бути вільними від зовнішньої небезпеки. А колишній міністр оборони США Г. Браун говорив, що національна безпека – це здатність зберігати фізичну цілісність й територію, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу, на різних рівнях захищати від зовнішнього негативного впливу свої інститути та систему управління, контролювати свої кордони [2, с. 27].

В Україні термін «національна безпека» з'явився в 1992 році. Він означав, що національна безпека - це стан захищеності життєво - важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Її основними об'єктами визначалися:

- громадянин, його права та свободи;
- суспільство, його духовні та матеріальні цінності;
- держава, її суверенітет, територіальна цілісність, конституційний лад та недоторканність кордонів [3].

Більш чіткіше визначення «національної безпеки» було дано в Законі України «Про основи національної безпеки України» [4] 2003 року, де зазначено, що національна безпека – захищеність життєво - важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

Питаннями «національної безпеки» в Україні займалася досить велика

кількість науковців. Так, О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин, В. Б. Вагапов схильні до думки, що національна безпека – категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво - важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [5].

Отже, можемо стверджувати, що найбільш широко розповсюдженим є методологічний підхід, відповідно до якого основою безпеки є інтереси окремих людей, з яких формуються інтереси суспільства та держави в цілому.

У той же час держава розглядається як своєрідний інструмент, за допомогою якого забезпечуються найкращі умови для розвитку особистості, суспільства та держави, а також узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорія базується на трьох основних елементах: інтереси - загрози – захист [6, с. 8].

Обов'язковою ознакою сучасного розуміння національної безпеки є її закріплення і регулювання у відповідних правових приписах чинного законодавства. Згідно з Конституцією України, держава, яка є суб'єктом забезпечення національної безпеки, бере на себе обов'язок гарантування безпеки кожного окремого громадянина та має лише один єдиний інструмент рішучого впливу на волю, свідомість та поведінку особи – право, правовий припис.

Для забезпечення національної безпеки, держава видає відповідні приписи, які завжди уособлюються правовою формою і спрямовані на регламентування суб'єктивних прав громадян на безпеку у різних сферах та закріплення системи правових гарантій цих прав, визначення способів їх юридичного захисту, встановлення меж та видів відповідальності різних суб'єктів, у тому числі і держави.

Захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки конституційно проголошені основними функціями держави і здійснюються рядом органів державної влади в межах

їх повноважень. Забезпечення державної незалежності й національної безпеки України, є однією з основних предметних функцій Президента України [7].

Форми реалізації даної функції глави держави є досить різними. Одна з таких форм - це керівництво Радою національної безпеки і оборони України, який є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Вперше Рада національної безпеки (Далі - РНБ), як дорадчий орган при президентові був створений у США в 1947 р. і на сьогодні існує практично в усіх президентських і напівпрезидентських республіках (зокрема в Румунії, Росії, Македонії, Туреччині, Франції, Хорватії та ін.).

Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 відповідно до статті 107 Конституції України було створено Раду національної безпеки і оборони України (Далі - РНБОУ) як постійно діючий конституційний орган з питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її було утворено замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 року [7].

Раду оборони України було утворено постановою Верховної Ради України (Далі - ВРУ) від 11 жовтня 1991 року № 1658-ХІІ. Згідно з Положенням про Раду оборони цей орган було визначено як вищий державний орган колегіального керівництва питаннями оборони і безпеки України, який утворюється з метою захисту суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності та недоторканності республіки, вироблення стратегії і постійного вдосконалення політики у сфері оборони і державної безпеки, всебічної наукової оцінки характеру військової загрози, визначення ставлення до сучасних війн, ефективного контролю за виконанням завдань держави та її інститутів по підтримці обороноздатності України на рівні оборонної достатності [8, с. 9].

До складу Ради оборони згідно з постановою ВРУ від 9 квітня 1992 року № 2261-ХІІ входили: Президент України - Голова Ради оборони України,

Голова Верховної Ради України, Прем'єр-Міністр України, Перший заступник Голови Верховної Ради України, Міністр закордонних справ України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії України, Голова Служби безпеки України, Командуючий Національною гвардією України, Командуючий Прикордонними військами України [8].

Раду було визначено як консультативно-дорадчий орган у системі державної виконавчої влади при Президентові України, основним завданням якого є підготовка пропозицій та проектів рішень Президента України щодо реалізації політики у сфері захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки України, відповідно з Тимчасовим положенням про Раду національної безпеки України, затвердженим Розпорядженням Президента України від 3 липня 1992 року № 117 [9, с. 39].

Указом Президента України від 23 серпня 1994 року № 469 було затверджено нове Положення про РНБОУ. Згідно з яким Раду визначено як колегіальний орган при Президентові України, який виконує організаційно-координаційну діяльність в галузі забезпечення національної безпеки [10, с. 39].

Новий період у діяльності РНБОУ почався 28 червня 1996 року, з прийняттям Конституції України. Стаття 107 Основного Закону закріплює: Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [11].

Рада національної безпеки і оборони України контролює та координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно статті 107 Конституції України було також створено Апарат Ради Указом Президента України № 772 від 30 серпня 1996 року. Положення про Апарат Ради було затверджено Указом Президента України від 4 жовтня 1996 року № 927 (нову редакцію Положення схвалено Указом Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1446, останні зміни Положення були прийняті Указом Президента України від 6 квітня 2012 року № 251/2012) [12].

Прийняття 5 березня 1998 року Закону України № 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України» завершило створення законодавчої бази з питань діяльності РНБОУ.

Поняття «національна безпека» об'єднує спроби дослідників передати його сутність шляхом аналізу тих чи інших ознак. Зокрема, у вітчизняній та зарубіжній літературі національна безпека розуміється як стан її об'єктів.

До об'єктів національної безпеки в Україні слід віднести людину і громадянина, суспільство та державу. Суб'єкти забезпечення національної безпеки в нашій країні це: Президент України, ВРУ, КМУ, Рада національної безпеки та оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України (Далі - СБУ), Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України, об'єднання громадян [13].

З вищевикладеного матеріалу, підсумуємо, що поступовий розвиток України сповнений низкою важких випробувань для народу, тому цінність безпеки держави завжди була однією із головних. У державі безпека проявляється у вигляді відповідної функції або повноважень, прав і обов'язків здійснювати спеціальні дії і заходи щодо захисту членів суспільства, їх власності, природних і соціальних об'єктів від різних небезпек.

Дослідження безпеки, як правової категорії, являється визначальним у сучасному державотворенні. Проблеми безпеки держави виникають водночас з формуванням державності. Адже саме існування держави не можливе без належного правового регулювання. У вивченні проблеми забезпечення безпеки досить важливим є науковий підхід, в рамках якого можливо здійснити тлумачення поняття безпеки в якості загальнонаукової категорії на основі історіографічного підходу до аналізу основних етапів розвитку науки як такої, з

одного боку, онтологічного та гносеологічного тлумачення даного визначення в системі наукового знання – з іншого.

Становлення поняття «безпека держави» у сучасному розумінні здійснювалося під впливом конкретних історичних періодів та етапів розвитку світового суспільства. Сутнісні характеристики безпеки держави були розглянуті через призму властивостей зміни параметрів у просторі та часі, виділено два підходи: статичний та динамічний. Тому при визначенні сутності безпеки держави доцільним є дотримання міждисциплінарного підходу, що передбачає синтез функціонально-критеріальних ознак безпеки.

1.2. Місце РНБОУ в системі органів державної влади

В Україні формується система забезпечення національної безпеки з метою створення стабільної державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково - технологічній, інформаційній та інших сферах. Крім того, було визначено дефініцію системи забезпечення національної безпеки як організованого державою комплексу суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, які діють в сфері захисту прав і свобод людини, базових цінностей суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз, які об'єднані цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють спільну діяльність у межах законодавства України [14].

Але, варто зазначити, що єдиної думки серед науковців щодо визначення поняття системи забезпечення національної безпеки немає. Серед них, для прикладу, таке: система забезпечення національної безпеки України визначається як організована державою комплекс суб'єктів (державних органів, громадян, посадових осіб, громадських організацій та їх спілок), які об'єднуються цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів та

здійснюють свою діяльність у цій сфері у відповідності до визначених у законодавстві України функцій, механізмів їх виконання [15, с. 25].

Стосовно внутрішньої побудови системи забезпечення національної безпеки, переконання вчених – правознавців також є різними.

Наприклад, В. А. Ліпкан поділяє систему забезпечення національної безпеки на державну та недержавну. Так, до державної відносяться державні органи усіх гілок влади, а до недержавної системи забезпечення національної безпеки: приватний нотаріат, органи місцевого самоврядування, професійні спілки, приватні детективні та охоронні агентства, служби безпеки підприємств, установ і організацій, банків і політичних партій, адвокатура, об'єднання громадян, органи самоорганізації населення, окремі громадяни [16, с.517].

Але, сьогодні ще відсутнє законодавство, яке б регулювало діяльність недержавної системи забезпечення національної безпеки України. Існує також думка, що система національної безпеки є особливою підсистемою національної безпеки, що забезпечує її функціонування та розвиток [17, с. 160].

Існує також інша, близька до системи забезпечення національної безпеки, концепція забезпечення національної безпеки як обов'язковий компонент державних концепцій, стратегій, програм у будь-якій сфері життя, яка на етапі їх розвитку повинна включати аналіз негативних факторів (причини, динаміка розвитку, можливі наслідки), формування необхідних функцій захисту та формулювання завдань для виконавців та відповідних органів для запобігання впливу цих факторів на реалізацію національних інтересів.

Система забезпечення національної безпеки – це комбіноване системоутворююче поняття, яке містить в собі основні функції держави.

Оскільки, систему органів державної влади, які займаються управлінням у сфері національної безпеки і оборони утворює саме держава. Все це зумовило неоднозначність розуміння понять, які стосуються забезпечення національної безпеки, системи забезпечення національної безпеки та системи національної безпеки.

Держава, як уособлення сукупності державних установ, що наділені повноваженнями у сфері національної безпеки і оборони, займає провідне місце.

Державний орган - це колектив державних службовців, структурований та організований державою або безпосередньо народом, який наділений державними повноваженнями, здійснює державні організаційні, адміністративні, судові та інші функції відповідно до своєї мети [18, с. 88].

Основними ознаками державного органу є:

- здійснення від імені держави передбачених законом функції у відповідній галузі діяльності;
- має владні повноваження;
- наділений відповідною компетенцією, тобто за ним закріплюється сукупність завдань, функцій, прав і обов'язків (повноважень);
- характеризується відповідною структурою, тобто будовою, відповідно до видів послуг і чисельності персоналу;
- має територіальну сферу дії;
- формується в порядку, встановленому законом;
- володіє державною власністю, яка знаходиться в його оперативному управлінні [19].

Держава володіє достатніми важелями за кількістю та якістю для координації та контролю діяльності всіх суб'єктів національної безпеки, які беруть участь у формуванні державної політики та ефективному здійсненні узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичних, економічних, соціальних, військових, екологічних, науково-технологічних, інформаційних та інших сферах.

Таким чином, система забезпечення національної безпеки складається із сукупності законодавчих, виконавчих, судових органів та державних органів з особливим статусом, а також органів громадянського суспільства, які здійснюють правові, політичні, економічні, військові, організаційні та інші заходи, спрямовані на забезпечення особистої безпеки, суспільства та держава.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБОУ є органом, наділеним координаційними та контролюючими повноваженнями з питань національної безпеки.

РНБОУ координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з урахуванням змін у зовнішньому чи внутрішньому середовищі, вносить пропозиції Президенту України щодо його роз'яснення та ресурсного забезпечення для розгляду при підготовці проекту Закону України «Про Державний бюджет України Україна» на наступний рік, Секретар РНБОУ щорічно, а за потреби - негайно, інформує Президента України про виконання Стратегії та подає відповідні висновки та пропозиції [20].

Але потрібно зазначити, що Рада національної безпеки і оборони України є не єдиним органом в Україні, який наділений контрольними повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Згідно ст.11 Закону України «Про основи національної безпеки України», Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, в межах їх повноважень, які зазначені в Конституції і законах України, здійснюють контроль за виконанням завдань у сфері національної безпеки.

Президент України, як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та Голова Рада національної безпеки та оборони України здійснює загальний контроль над державними органами у сфері національної безпеки та оборони України і є гарантом безпеки та оборони країни.

Парламент України – Верховна Рада України теж є суб'єктом системи забезпечення національної безпеки і оборони. Саме Верховна Рада України уповноважена в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики, засади національної безпеки, створювати законодавчу базу в цій сфері, вирішувати питання з проводу введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення

загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових утворень, сформованих відповідно до законів України.

Також згідно ст. 5 Закону України «Про оборону України» Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання питань оборони.

Кабінет Міністрів України, відповідно до ст. 116 Конституції України здійснює заходи щодо обороноздатності країни, забезпечує національну безпеку, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою, управляє мобілізаційною підготовкою та мобілізаційним розведенням народного господарства і переведенням його на режим роботи в умовах військового положення і тому подібне.

У рамках визначеної законом компетенції Кабінет Міністрів забезпечує керівництво державними органами з питань національної безпеки; організовує та контролює розробку та здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки міністерствами та відомствами, іншими підпорядкованими йому органами України.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування вирішують питання у сфері національної безпеки, які віднесені законодавством до їхньої компетенції. Інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань, що стосуються реалізації Стратегії національної безпеки України, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Визначення та реалізація грошово-кредитної політики в інтересах національної безпеки України належить до компетенції Національного банку України, відповідно до принципів грошово-кредитної політики. Національний банк України також уповноважений здійснювати емісійно-кредитну політику України, що відповідає інтересам національної безпеки.

Конституційний Суд України приймає рішення про відповідність законів та інших нормативно-правових актів у галузі національної безпеки та оборони Конституції України та дає офіційне тлумачення Конституції України та

законів України конкретним питанням. А також суди загальної юрисдикції здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України.

На нашу думку, інститути громадянського суспільства повинні відігравати важливу роль у здійсненні політики національної безпеки, здійснюючи громадський контроль за діяльністю органів державної влади у цій сфері. Активна діяльність інститутів громадянського суспільства допомагатиме зміцненню гарантій додержання законності, прав і свобод людини та громадянина, забезпеченню адекватності системи національної безпеки загрозам національним інтересам та економічним можливостям держави.

Але чинне законодавство суперечить положенню про участь громадськості у забезпеченні національної безпеки. До складу РНБОУ не входять представники громадськості. Можливо, омбудсмен як захисник прав людини теж повинен представляти інтереси громадян під час обговорення та прийняття рішень РНБОУ.

Як бачимо, РНБОУ займає домінуюче місце в системі органів державної влади, що забезпечують національну безпеку і оборону в Україні. На основі проведеного аналізу системи забезпечення національної безпеки України можемо стверджувати, що РНБОУ є головним елементом цієї системи та одним із центральних учасників політичного життя країни.

Роль РНБОУ, на сьогоднішній день в нових політичних умовах помітно зростає, а покладені на неї повноваження виходять далеко за межі компетенції дорадчої структури. Вона виступає не тільки координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, але й є виразником важливих політичних рішень, які виносяться у формі відповідних пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони.

Зрозуміло, що РНБОУ, перш за все, має бути органом стратегічного аналізу при вирішенні проблем, що стосуються національної безпеки і оборони на найвищому політичному рівні. Більше того, це повинен бути своєрідний

«дискусійний клуб», який надає можливість Президенту України приймати обґрунтовані рішення. Нині Рада національної безпеки та оборони України є спеціалізованим державним органом з конституційним статусом, який є органічною частиною системи влади президента і покликаний забезпечувати одну з найважливіших конституційних функцій Президента України - гарантувати державу незалежність та національну безпеку держави.

Отже, на нашу думку, слід переглянути місце РНБОУ у системі державних органів. Цей стратегічно значущий орган не повинен мати статус дорадчого органу при Президентові України, він має стати незалежним координаційним центром. Голова цього колегіального органу повинен обиратися членами РНБОУ. Цей захід,

- по-перше, демократизує діяльність РНБОУ;
- по-друге, рішення, які прийматимуться, будуть виноситися з урахуванням думок, поглядів і переконань кожного члена РНБОУ.

РОЗДІЛ 2

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

2.1. Структура Ради національної безпеки і оборони України

Адміністративні правовідносини у сфері безпеки – це відносини, в яких є присутнім як вертикальний, так і горизонтальний аспект. Якщо вертикальні відносини (владні відносини) є притаманними сфері безпеки, оскільки, незважаючи на демократичні перетворення, головним суб'єктом управління у сфері національної безпеки виступає держава, то горизонтальні відносини характеризують гнучкість системи управління, її здатність адекватно реагувати на зміни в навколишньому середовищі [21].

Важливим елементом адміністративно-правового статусу РНБОУ є його структура, яку слід відрізнити від її персонального складу. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» у Розділі III «Склад і структура РНБОУ» виокремлює ці дві споріднені, але не тотожні категорії.

Так, В. Л. Федоренко зазначав, що під складом РНБОУ слід розуміти її персональний склад, що зазначено ст. 107 Конституції України за дискретними повноваженнями, а структура РНБОУ має розумітися як внутрішня, взаємоузгоджена ієрархічна побудова, представлена не лише складом Ради, а й Секретарем РНБОУ й Апаратом РНБОУ [22].

Ця думка була розвинута В. І. Цокланом, який, досліджуючи питання структури РНБОУ, визначав, що до цієї структури входять спеціально визначені суб'єкти – Голова РНБОУ (Президент України) та Секретар РНБОУ, а також «члени РНБОУ», тобто особи, котрі входять до її складу за посадою. Також структуру РНБОУ складає її Апарат [23].

Про те, що РНБОУ є дієвим інструментом, який забезпечує реалізацію повноважень Президента України у сфері національної безпеки і оборони, говорить той факт, що цей орган очолює особисто Президент України.

Повноваження Президента України з питань національної безпеки України відповідно до статті 106 Конституції України, Президента України є такими:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави;
- забезпечує лідерство у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки та оборони України.

Проаналізувавши функції РНБОУ, можемо стверджувати, що цей орган входить до вертикалі президентської влади, фактично може втручатися і впливати на діяльність інших органів у сфері національної безпеки і оборони.

Відзначимо, що РНБОУ приймає рішення із самого широкого кола питань та ініціює створення різних допоміжних органів. Так, Президент України ввів в дію рішення РНБОУ від 25 січня 2015 року «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України», також Указом Президента України № 139/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України» утворено Військовий кабінет РНБОУ як робочий орган.

Фактично йдеться про те, що РНБОУ отримала право створювати органи, які мають консультативні повноваження та входять до системи органів, що забезпечують національну безпеку на правах окремих структур, які підконтрольні винятково керівництву РНБОУ.

Штат Ради національної безпеки і оборони формується Президентом України. Конституція України передбачає, що до складу Ради національної безпеки та оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Крім того, його членами можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади [24].

Відповідальним за роботу РНБОУ є її Секретар. Секретар РНБОУ забезпечує організацію роботи і виконання рішень. Для цього у нього є заступники, які за його пропозицією призначаються на посаду та звільняються з неї Президентом України. При цьому чинне законодавство України встановлює, що на посади Секретаря РНБОУ та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

Апарат Ради національної безпеки і оборони безпосередньо підпорядковується секретарю, який здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення Ради.

Апарат РНБОУ наділений компетенцією щодо:

- підготовки матеріалів для розгляду на засідання РНБОУ, проектів рішень РНБОУ та указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБОУ;
- забезпечення здійснення контролю за станом виконання рішень РНБОУ;
- підготовка до розгляду РНБОУ питань щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам та національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх попередження та нейтралізації, а також щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони;
- підготовка основних стратегій національної безпеки України для розширення пропозицій РНБОУ щодо стратегій військової безпеки, уточнення положень Воєнної доктрини України, завдання Збройних Сил України та інших військових формувань, проектів концепцій та програм їх розвитку та інших документів по питаннях національної безпеки та оборони;
- участь у розробці проектів нормативно-правових актів, міжнародних договорів та інших документів з питань національної безпеки та оборони та підготовці висновків щодо проектів таких актів;
- вивчення та аналіз діяльності Збройних Сил України та інших військових частин, готовності їх до виконання покладених на них завдань, здійснення правоохоронними органами заходів щодо запобігання та боротьби зі злочинністю та інше.

Для виконання своїх функцій Секретар Ради має право:

- одержувати у встановленому порядку від державних та інших органів, установ, організацій документи, письмові висновки, звітні дані та інші матеріали з питань національної безпеки і оборони;
- брати участь у розгляді органами виконавчої влади питань пов'язаних з організацією забезпечення національної безпеки і оборони;
- залучати в разі потреби, в тому числі на договірній основі науковців, спеціалістів, працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до опрацювання окремих проблем національної безпеки і оборони.

Президент України затверджує функції, структуру та штатну чисельність Апарату Ради національної безпеки і оборони України, а посадові особи апарату визнаються державними службовцями [25].

Відповідно до Положення про Апарат РНБОУ Секретар РНБОУ здійснює такі повноваження:

- 1) організовує підготовку пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБОУ;
- 2) подає на розгляд Президентові України проекти рішень РНБОУ, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБОУ, інших актів Президента України з питань національної безпеки і оборони;
- 3) організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБОУ;
- 4) порушує питання про відповідальність посадових осіб в установленому порядку за результатами здійснення контролю за виконанням рішень РНБОУ;
- 5) доповідає Президентові України та членам РНБОУ про хід виконання рішень РНБОУ;
- 6) координує діяльність тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів РНБОУ;

7) вносить обов'язкові пропозиції та рекомендації з питань національної безпеки та оборони до органів виконавчої влади, краща координація вжитих заходів тощо.

Повноваження заступників Секретаря РНБОУ, функції та завдання робочих та дорадчих органів РНБОУ визначаються Президентом України. Гранична чисельність працівників Апарату РНБОУ затверджена у кількості 162 штатних одиниць.

Апарат Ради є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в банках, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Наступним компонентом структури РНБОУ, який урешті включає й попередній і наступний компоненти - Голову РНБОУ і Секретаря РНБОУ, є члени РНБОУ.

Члени РНБОУ відповідно до закону:

- 1) подають пропозиції до РНБОУ для розгляду будь-яких питань, що належать до їх компетенції;
- 2) здійснюють попередню підготовку питань та беруть участь у їх розгляді;
- 3) роблять висновки та пропозиції, голосують з питань, що розглядаються РНБОУ;
- 4) у разі потреби висловлюють свою думку щодо проектів рішень РНБОУ;
- 5) беруть участь у плануванні роботи РНБОУ;
- 6) координують та контролюють виконання рішень РНБОУ.

Отож, Рада національної безпеки та оборони України - колегіальний орган спеціальної компетенції, основним завданням якого є координація діяльності всіх державних органів України в єдиній сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Її персональний склад формує Президент України шляхом видання спеціального указу. При цьому частина членів

РНБОУ включаються до її складу за посадою, інші ж визначаються особисто Президентом України.

Аналіз структури РНБОУ та основних її структурних елементів дає змогу погодитися з вітчизняними правознавцями, які стверджують про об'єктивність існування системи РНБОУ під якою слід розуміти ієрархічну структуру, представлену Головою РНБОУ, її членами, Секретарем й Апаратом РНБОУ та усталені доктринальні, структурні та інші зв'язки між цими структурними елементами, які покликані забезпечити режим національної безпеки та оборони в Україні.

Вважаємо, що важливим питанням на сьогоднішній день має стати доповнення до ст. 7 ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вимог до осіб, які претендують на ключові посади до РНБОУ. На нашу думку, Секретар РНБОУ, його заступники та радники, окрім тих вимог, які зазначені в ст. 20 ЗУ «Про державну службу», повинні мати вищу військову освіту, вищу військову освіту, досвід служби в Збройних силах України, щоб за діловими та моральними якостями ефективно виконувати свої службові обов'язки.

2.2. Мета, завдання та функції Ради національної безпеки і оборони України

Правовий статус РНБОУ, його персональний склад закріплений у Конституції України ст. 107 Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. РНБОУ керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами та актами Президента України.

РНБОУ є дорадчим органом при Президентові України, однак на нього покладається ряд стратегічно значущих функцій, таких як координація

державних органів. Відповідно, не є зрозумілим як правовий стан РНБОУ, так і місце РНБОУ у державному механізмі забезпечення національної безпеки.

Функціями Ради національної безпеки та оборони України є:

- 1) внесення пропозицій Президенту України щодо впровадження основ внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони;
- 2) координація та моніторинг діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони у мирний час;
- 3) координація та моніторинг діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони в умовах воєнного стану чи надзвичайного стану та у разі кризи, що загрожує національній безпеці України.

Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [26]. Цей нормативно-правовий акт змінив правовий статус РНБОУ, але викликав суперечки як серед науковців, так і законотворців. З огляду на закріплену форму правління парламентсько-президентської республіки, частина стратегічно значущих повноважень залишається у Президента України, а РНБОУ втрачає ознаку колегіальності у прийнятті рішень.

Крім того, РНБОУ відтепер «може приймати рішення з питань заходів політичного, економічного, військового, інформаційного, різного характеру відповідно до масштабів потенційних та реальних загроз національним інтересам України, а також «про оголошення стану війни, загальної чи часткової мобілізації, введення воєнного стану чи надзвичайного стану». РНБОУ також зможе приймати рішення щодо невідкладних заходів з розв'язання кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці».

Відповідно до функцій, визначених Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Рада національної безпеки і оборони України:

- 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які згідно до Конституції та законів України, Концепції національної безпеки України,

Військової доктрини України, стосуються сфери національної безпеки та оборони та подає пропозиції до Президента України відповідно до її досліджень;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та спеціалістів з органів виконавчої влади, державних установ, наукових установ, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розробку нормативних актів та документів з питань національної безпеки та оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує та контролює передачу центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також економіку країни на роботу в умовах воєнного або надзвичайного стану;

6) координує та контролює діяльність місцевих органів влади в межах повноважень, наданих під час введення воєнного стану чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, захисту життя, здоров'я, конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку у воєнного стану та надзвичайного стану та у випадку кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

8) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у боротьбі з корупцією, забезпеченням громадської безпеки та боротьбою зі злочинністю з питань національної безпеки та оборони.

Для здійснення цих функцій Рада національної безпеки та оборони має законодавчо визначені повноваження, тобто систему прав та обов'язків, що визначають компетенцію Ради національної безпеки і оборони відповідно до завдань і функцій, покладених на неї Конституцією України та законами України.

Аналіз даних функцій дає змогу стверджувати, що вони самі по собі дозволяють втручатися в систему органів виконавчої влади, хоча сама РНБОУ фактично не входить до жодної гілки влади і є лише консультативним органом при Президентові України.

Основними завданнями РНБОУ є:

- встановлення життєво важливих національних інтересів та пріоритетів;
- виявлення внутрішніх та зовнішніх загроз національній безпеці чи обороні;
- розроблення стратегій та створення програм національної безпеки чи оборони;
- координація діяльності органів виконавчої влади (або інших органів) у процесі планування і здійснення заходів щодо виконання прийнятих рішень з питань охорони інтересів держави.

Рада національної безпеки і оборони України також виконує такі завдання:

- По-перше, це інститут стратегічного прогнозування та планування з усіх питань національної безпеки України;
- по-друге, об'єднати всі суб'єкти в системі забезпечення національної безпеки України;
- по-третє, здійснює координаційну діяльність в управлінні стосовно державних органів у разі надзвичайних ситуацій або особливих ситуацій.

РНБОУ також бере участь у підготовці та оцінці урядових рішень у сфері національної безпеки та оборони. Особливе значення останнього завдання навряд чи можна переоцінити в сучасних умовах проведення реформ Збройних Сил України, правоохоронних органів тощо. Саме через Раду національної безпеки та оборони України та створені нею комісії та інші дорадчі установи можуть здійснювати координацію позицій та вироблення згоди щодо визначення питань соціального та державного розвитку.

Рада національної безпеки і оборони України - єдиний державний орган, який очолює Президент України, існування та статус якого закріплені в

Конституції України, а тому в умовах відсутності дієвих засобів стримувань та противаг серед органів державної влади в Україні є органом, який здійснює посилення політичного впливу глави держави в Україні.

Відтак, за своїм змістом РНБОУ, фактично може втручатися і впливати на діяльність виконавчої влади у сфері національної безпеки, при цьому не входячи до жодної гілки влади.

Оскільки законодавець жодним чином не визначив питання про відповідальність самої РНБОУ в законі, за нав'язане органу виконавчої влади рішення, реалізація якого спричинила створення загрози або небезпеки національній безпеці, або взагалі завдала їй шкоду, то таке втручання може носити лише однобічний характер [27].

Роль РНБОУ важко переоцінити, адже вона спрямована на стратегічне управління національною безпекою. Проте, слід зазначити, що потребує окремих наукових досліджень, питання про перегляд статусу даного органу і його зосередження на організації управління органами державної влади, що забезпечують національну безпеку.

Указ Президента «Питання Управління Ради національної безпеки і оборони України» був спрямований саме на це. І хоча 14 жовтня 2005 року Президент України підписав ще один однойменний указ, який затвердив нову структуру апарату РНБОУ, принципово він ситуацію не змінив. [28].

15 квітня 2008 року було видано новий Указ Президента «Про внесення змін до Указу Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446», згідно з яким замість першого та п'яти депутатів посади двох перших заступників та було сформовано сім депутатів.

Поворотним моментом стало прийняття 21 грудня 2006 р. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України [29].

Зокрема, ст. 29 вищезазначеного закону повністю присвячена визначенню порядку взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента України, а також

дорадчими, консультативними та іншими допоміжними органами та службами, які формуються Президентом України.

У частині першій цієї статті зазначається, що Кабінет Міністрів України взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента України, дорадчими, консультативними та іншими допоміжними органами та службами, що утворюються Президентом України. Це означало, що цей закон фактично прирівняв Раду національної безпеки і оборони до дорадчих та інших дорадчих органів, форм Президента. Таким чином, РНБОУ фактично отримала юридичну характеристику, де-юре абсолютно відповідає завданням цього органу як дорадчого органу, який формується при Президентові України.

Враховуючи вищевикладене, слід підкреслити, що так як Рада національної безпеки і оборони не входить до складу органів виконавчої влади, то цей орган не має чіткої юрисдикції стосовно конкретних питань у галузі національної безпеки, даний орган утворюється при Президенті України, то він по суті є його дорадчим органом і має структурно входити до Секретаріату. Зважаючи на таке, за умови збереження посади Голови РНБОУ за Президентом України посада секретаря РНБОУ не матиме сенсу свого подальшого існування. Більше того, за умови входження РНБОУ до Секретаріату Президента України позбавляє його необхідності очолювати даний орган [30].

Далі ж, у ч. 2 ст. 29 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» Зазначалося, що посадові особи апарату Ради національної безпеки та оборони України, Секретаріату Президента України, дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів та служб, що утворюються Президентом України, не мають права давати доручення Кабінету Міністрів України, членам Кабінету Міністрів України та втручатися в них діяльність. А це означало, що фактично юрисдикція РНБОУ стосовно органів виконавчої влади у галузі національної безпеки відсутня, що суперечило ч. 1 ст. 107 Конституції України, де прямо зазначено, що Рада національної безпеки і оборони координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони.

Крім того, це означало, що Рада національної безпеки та оборони буде обмежена виключно Президентом України, а тому стане лише президентською, а не такою, як це було раніше, міжгалузевим органом, який здійснював повноваження у сфері національної безпеки.

Цікавим фактом для наукового аналізу є те, що у ч. 4 ст. 29 говорилося, що члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади не можуть входити до складу дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів та служб, які формуються Президентом України.

Тож фактично Рада національної безпеки та оборони не може залучати до аналізу інформації посадових осіб та спеціалістів органів виконавчої влади, державних установ, наукових установ, підприємств та організацій усіх форм власності, тобто унеможлиблювалася реалізація компетенцій, яка прописана в ст. 107 Конституції України, а також ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України».

Ситуація докорінно змінилася лише після прийняття 16 травня 2008 р. Нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в якому в ст. 28 повністю усунув положення, що суперечать Конституції та законодавству України, а також усунув суперечності в компетенції між КМУ та Радою національної безпеки і оборони:

- зазначається, що Рада національної безпеки та оборони координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони;

- прямо вказано, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, що видаються указом Президента України;

- встановлено обов'язок Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідати на запити дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів та служб, що формуються Президентом України, надавати їм інформацію, необхідну для виконання призначених їм завдань;

- зафіксовано, що члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади за погодженням з Прем'єр-міністром України можуть бути включені до консультативних, консультативних та інших допоміжних органів та служб, які утворюються Президентом України здійснювати свої повноваження та брати участь у роботі таких органів та служб на громадських засадах [31].

16 травня 2019 року, коли Президент України затвердив Стратегію національної безпеки України, в якій у розділі 4 «Механізми реалізації державної політики національної безпеки» були визначені принципи та механізми державного та громадського контролю за виконанням Стратегії. Зокрема, було визначено чітке коло суб'єктів контролю:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки та оборони України в межах своїх повноважень;
- центральні органи виконавчої влади України, Збройні сили України та інші військові частини, правоохоронні та розвідувальні органи, сформовані відповідно до законів України;
- інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та місцеві органи влади;
- інститути громадянського суспільства [32].

Отже, можна припустити, що Рада національної безпеки і оборони на чолі з Президентом України займає особливе місце в системі органів державної оборонної підтримки, оскільки це спеціально уповноважений конституційний орган державної влади, котрий не належить до жодної гілок влади, який координує та контролює діяльність усіх суб'єктів допоміжних установ державної безпеки та оборони, відіграє ключову роль у стратегічному управлінні обороною та її підтримці.

Вона також керує та контролює діяльність органів виконавчої влади з метою протидії збройній агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, захисту життя, здоров'я, конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного стану і надзвичайного стану та у випадку кризових ситуацій, котрі загрожують національній безпеці України.

Відповідно до ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБОУ займається абсолютно всіма питаннями національної безпеки в Україні, хоча сьогодні не зазначено механізми цієї діяльності. Правовий статус РНБОУ потребує суттєвих змін на рівні закону, в якому доцільно посилити його роль, зокрема відповідальність за формування, реалізацію, координацію та контроль реалізації безпекової політики держави.

2.3. Компетенція та повноваження Ради національної безпеки і оборони України

Щодо питання який саме конституційно-правовий статус повинна мати Рада національної безпеки і оборони України і, взагалі, доцільність існування даного органу в умовах сьогодення серед представників різних гілок влади і серед представників політологічної та юридичної науки існує багато різних думок. В той же час вплив РНБОУ на суспільне життя в нашій державі постійно змінюється, причому ці зміни відбуваються не в залежності від законодавства (яке залишилося незмінним), а в залежності від особи, яка займає посаду секретаря РНБОУ.

Важливо визначити суть компетенції притаманної будь-якому державному органу перед тим, як почати дослідження питання компетенції Ради національної безпеки і оборони України. 590/5000

Відомо, що зовнішнє відображення реалізації закріпленої компетенції - це форма, в якій виражається згадана компетенція державного органу, внутрішньою сутністю якої є методи її здійснення, і одна з найважливіших

гарантій для забезпечення цього є обов'язком державного органу. Виходячи з цього, Рада національної безпеки і оборони здійснює діяльність, визначену Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які передбачають особливі форми, тобто притаманні лише їй, та методи такої діяльності.

Варто відзначити, що поняття компетенції державного органу має свою історію, адже єдиної думки серед учених-юристів щодо змісту цього поняття до цього часу немає. Взагалі, компетенція (від лат. «*competentia*», від *competere* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) є обов'язковою складовою правового становища (статусу) будь-якого державного органу.

Так, Б. М. Лазарєв вважає, що компетентність має такі основні значення:

- коло питань, з яких дана людина чи особа мають певні знання (знайте, що);

- коло повноважень (права та обов'язки «щось знати»).

Існують і інші тлумачення поняття «компетентність», оскільки вчені-правознавці мають різні підходи до змісту цього поняття.

Зокрема, Ю. М. Тодика та В. Д. Яворський вважають, що компетенція - це, насамперед, сукупність прав та обов'язків державного органу, а також його юрисдикція [33, с. 92]. Тим часом, А. Ф. Скакун визначає компетенцію державного органу як сукупність його повноважень (прав та обов'язків), юридичну відповідальність та предмет, закріплений законом чи іншим нормативно-правовим актом [34, с. 363]. Ю. А. Тихомиров вважає, що компетенція правомірно покладається на уповноважений суб'єкт на обсяг державних справ. До складових компетенції він включає: нормативно встановлені цілі, об'єкти юрисдикції як законодавчо визначені райони та об'єкти впливу, влада влади [35, с. 55–56].

В. В. Кравченко під компетенцією відноситься до сукупності об'єктів компетенції та повноважень, визначених Конституцією та законами, де влада - це конкретні права та обов'язки [36, с. 295]. Компетенція також визначається як сукупність суб'єктів компетенції, функцій, повноважень, прав та обов'язків

органу державної влади, місцевого самоврядування або їх посадової чи службової особи, визначених Конституцією [37, с. 210].

Компетенція державних органів, визначена в нормативно-правових актах, встановлює незалежність цих органів і одночасно відрізняє їх від інших державних органів та від недержавних органів, організацій та громадських об'єднань.

Виходячи з вищевикладеного, можна говорити, що законодавчо закріплена компетенція, надає РНБОУ певні повноваження, закріплене коло прав та обов'язків, об'єктів впливу, передбачених Конституцією України та деякими іншими нормативно-правовими актами, що формують правові норми основи його діяльності. Конституція України та Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони України» широко визначають функції та компетенцію Ради у мирний та воєнний час, її склад та структуру, порядок функціонування, повноваження її членів та подobaється.

Законодавець визначив основні фактори, на яких ґрунтується компетенція РНБОУ, зокрема: координація, контроль, планування та прогнозування. Контроль за діяльністю державних органів та посадових осіб у сфері забезпечення національної безпеки та оборони здійснює безпосередньо РНБО.

Фахівці в галузі теорії наукового управління виходять з того, що контроль - це система спостереження та перевірки функціонування відповідного об'єкта для визначення та виправлення його відхилення від заданих параметрів. Однак, законодавство чітко не визначає визначення понять «контроль» та близьке до нього поняття «нагляд», що також створює перешкоди для вивчення теоретичних питань щодо їх взаємозв'язку. Хоча деякі вчені намагаються розрізнити ці поняття, в юридичній літературі вони часто розглядаються як однакові.

В. Б. Авер'янов визначає поняття «контроль» як загальне поняття, а «нагляд» як його похідне [38, с. 346]. В. М. Гаращук вважає, що «контроль» та «нагляд» є схожими поняттями, хоча вони 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 відповідальних до відповідальності [39, с. 48].

Встановлення тісної взаємодії між органами державної влади, здійснення єдності та координації всіх етапів забезпечення національної безпеки та оборони відповідними суб'єктами є основним завданням координаційних заходів у сфері національної безпеки та оборони. Тільки РНБОУ має відповідно до Конституції України компетенцію координаційних заходів у сфері національної безпеки та оборони.

Отже, до компетенції Ради національної безпеки та оборони України належать об'єкти впливу, закріплені коло прав та обов'язків, повноваження повноважень, передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, що складають основу її діяльності та мають контрольний, наглядовий та координаційний характер.

Основні види повноважень, які виконує РНБОУ відповідно до завдань і функцій, які на неї покладено.

1. РНБОУ має широкі програмні повноваження у галузі національної безпеки та оборони, а саме: визначати стратегічні національні інтереси України, концептуальні підходи та напрямки забезпечення національної безпеки та оборони України в політичній, економічній, соціальній, військовій, науковій, технічній, екологічній, інформаційній та інших сферах.

2. РНБОУ має важливі повноваження щодо надання нормативної проектної підтримки діяльності Президента України у сфері національної безпеки та оборони, зокрема стосовно: розробки державних програм, доктрин, законів України та Указів Президента України.

3. РНБОУ має значні повноваження щодо організаційно-правового (інституційного) змісту в галузі національної безпеки та оборони стосовно:

- вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, освіти, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій галузі;

- здійснення заходів політичного, економічного, соціального, військового, науково-технічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабів потенційної та реальної загрози національним інтересам України.

4. На РНБОУ покладаються повноваження щодо координації мобілізаційної роботи у сфері національної безпеки та оборони. Таким чином, Рада національної безпеки і оборони координує передачу центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни для роботи в умовах воєнного або надзвичайного стану.

5. РНБОУ наділена відповідними контрольними повноваженнями, а саме:

- залучає органи контролю, інспекції та нагляду, які працюють у виконавчому апараті системи для здійснення контролю за своєчасністю та якістю рішень, прийнятих РНБОУ, що вводяться указами Президента України;
- здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;
- контролює передачу центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також економіку країни для роботи в умовах воєнного або надзвичайного стану.

6. Діяльність РНБОУ базується на принципах науки, що відбивається на її широких повноваженнях у галузі організації відповідних наукових досліджень. Зокрема, РНБОУ:

- подає Президентові України пропозиції щодо вказівок, пов'язаних з вивченням конкретних питань та проведенням відповідних досліджень у галузі національної безпеки та оборони, органам виконавчої влади та науковим установам України;
- узагальнює практику застосування та результати перевірок розроблених нею нормативних актів та документів з питань національної безпеки та оборони;
- передбачає аналіз інформації посадових осіб та спеціалістів органів

виконавчої влади, державних установ, наукових установ, підприємств та організацій усіх форм власності.

7. РНБОУ несе відповідальність за інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного режиму національної безпеки та оборони в Україні, а саме: забезпечити та контролювати надходження та обробку необхідної інформації, забезпечення її конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, проаналізувати стан та тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні та світі, виявлення потенційних та реальних загроз національним інтересам України тощо.

8. РНБОУ має низку кадрових, матеріальних, технічних та фінансових повноважень для організаційного та іншого забезпечення реалізації заходів з національної безпеки та оборони.

Зокрема, РНБОУ:

- координує проекти актів глави держави у сфері національної безпеки та оборони, у тому числі особового складу;
- затверджує в установленому порядку штатний розпис, бюджет працівників РНБОУ, а також здійснює адміністрування бюджетних коштів;
- здійснює кадрову політику в Апараті РНБОУ та здійснює інші функції та повноваження, важливі для нормального функціонування Ради національної безпеки та оборони.

Важливо окремо зазначити повноваження Голови Ради національної безпеки та оборони України, адже саме він відіграє головну роль в організації діяльності РНБОУ. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України» необхідно враховувати повноваження Голови Ради національної безпеки і оборони України, які він виконує:

- спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою РНБОУ;
- затверджує перспективні та поточні плани роботи РНБОУ, час і порядок проведення її засідань;
- є головним на засіданнях РНБОУ;

- дає доручення членам РНБОУ, які відносять до виконання покладених на неї функцій;
- заслуховує поточну інформацію Секретаря РНБОУ про хід виконання її рішень, у разі потреби виносить питання про стан виконання рішень РНБОУ на її засіданнях;
- затверджує Положення про апарат РНБОУ, його структуру і штати;
- здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України.

Виходячи з розглянутої компетенції РНБОУ пропонуємо доповнити ст. 11 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» яка визначає повноваження Голови РНБОУ, положенням про подання Головою Ради національної безпеки і оборони України щорічного звіту до Верховної Ради України про стан національної безпеки і оборони в країні. Ми вважаємо важливим запропонувати орієнтовний перелік питань, які має містити цей звіт.

Отже, звіт повинен містити інформацію про:

- можливі загрози внутрішній та зовнішній безпеці України;
- діяльність, яку проводила Рада національної безпеки та оборони відповідно до аналізу цих загроз;
- про стан військової організації держави та її реальну здатність протистояти агресивним викликам сучасності;
- про узагальнення результатів РНБОУ за певний період відповідно до покладеної компетенції;
- щодо внесених пропозицій до Верховної Ради України щодо прийняття необхідних нормативно-правових актів у сфері національної безпеки та оборони, були результатом аналітичної роботи РНБОУ.

Надана різноманітність повноважень Ради національної безпеки та оборони України не вичерпує всього багатоманітності їх запасів. Ми можемо виділити інші - складові, прогностичні, освітні тощо. Водночас, не викликає сумнівів необхідність відповідних наукових досліджень функцій та повноважень Ради національної безпеки і оборони, насамперед у нормативній проектній сфері.

2.4. Форми діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України

Поняття «форма» має кілька визначень і застосовується в різних сферах діяльності. Серед основних значень можна виділити кілька трактувань поняття, що розглядається, як устрій, структура будь-чого, система організацій або зовнішній вид чи обрис.

Аналізуючи дане поняття, слід зазначити, що його зміст залежить від галузі права, в якій воно використовується.

Так, у теорії державного будівництва під формами діяльності державних органів слід розуміти реалізацію видів та дій посадових осіб, законодавчих, виконавчих, судових та наглядових органів, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державотворення, за допомогою яких їх завдання та функції реалізуються в межах компетенції кожного органу [40, с. 37-38].

Крім того, у формах діяльності представницьких органів вони розуміють основні, специфічні, що здійснюються в правових, організаційних та організаційно-правових межах дій цих органів, їх посадових осіб, за допомогою яких реалізується їх компетенція [41, с. 189]. В адміністративному праві поняття, що характеризує форму діяльності державного органу, опосередковується формою державного управління.

Не існує єдиної думки серед фахівців щодо визначення поняття державного управління. Так, Л.В. Коваль під формою правління означає «будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління» [42, с. 66].

Правник І. П. Голосніченко розуміє форму управління як управлінські дії, які мають зовнішнє вираження [43, с. 103].

Форми внутрішньої діяльності використовуються для вирішення організаційно-кадрових питань, організації робочого процесу, управління

працівниками, структурними підрозділами в самому органі та керівництвом органів нижчого рівня, тоді як форми зовнішньої діяльності спрямовані на забезпечення виконання завдань та функції, покладені на урядові органи.

Отже, ми можемо визначити форму діяльності РНБОУ як дії, що регулюються Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, опосередковуються певною компетенцією та здійснюються відповідними структурними підрозділами, посадовими чи службовими особами. А отже, форми діяльності РНБОУ поділяються на юридичну та організаційну в залежності від характеру породжуваних ними наслідків і безпосередньо впливають із покладених на неї функцій.

До правових, слід віднести нормотворчу, правоохоронну і управлінську форми діяльності РНБОУ. Участь в прийнятті рішень нормативного характеру у сфері національної безпеки і оборони, які вводяться в дію указами Президента України є нормотворчою формою діяльності.

Аналізуючи планування як основу діяльності національної безпеки та оборони України, слід зазначити, що зміст планування полягає у попередньому прогнозуванні розвитку суспільних процесів у цій галузі та визначенні дій зацікавлених суб'єктів у системі забезпечення національна безпека та оборона в найближчому і, головне, в майбутньому. З цього випливає, що при розробці та розгляді питань, відповідно до чинного законодавства, вони стосуються сфери національної безпеки та оборони з метою подання пропозицій Президентові України, Рада національної безпеки і оборони бере участь у:

- визначення стратегічних національних інтересів України концептуальних підходів та напрямків забезпечення національної безпеки та оборони у політичній, економічній, соціальній, військовій, науковій, технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;
- створення проектів державних програм, доктрин, законів України указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів та інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки та оборони;

- вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, освіти, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій галузі.

Розглядаючи нормотворчу форму діяльності, слід підкреслити, що п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачено, що акти Президента України, прийняті в процесі, коли він очолює Раду національної безпеки і оборони, повинні бути підписані Прем'єр-міністром України та міністром, відповідальним за акт його виконання.

Організаційні форми діяльності Ради національної безпеки і оборони - це вид діяльності, який спрямований на реалізацію її функцій і не тягне за собою правових наслідків і не утворює правовідносин. Зокрема, мова йде про засідання Ради національної безпеки та оборони України. Загалом збори як форма організації діяльності - це збори членів колегіального органу для спільного вирішення питань, що стосуються їх компетенції [44].

Можна виділити, наприклад, засідання Кабінету Міністрів України, Ревізійної палати, колегії Ревізійної палати, Вищої ради юстиції, колегій міністерств, державних комітетів (державних служб), виконавчих органів місцевих рад, органи самоорганізації населення певної території, місцеві державні адміністрації тощо.

Більше того, нарада як організаційно-правова форма діяльності будь-якого державного органу є базовою для більшості колегіальних органів, а тому підлягає детальному регулюванню процедур організації та проведення.

Основною організаційною формою діяльності РНБОУ є засідання, які проводяться за рішенням Голови РНБОУ не рідше як один раз на місяць.

Голова Верховної Ради України має право брати участь у засіданнях РНБОУ, а також на запрошення Голови Ради національної безпеки і оборони, голови парламентських комітетів, інші народні депутати України, голови центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами Ради національної безпеки та оборони.

Присутність членів персонального складу РНБОУ на її засіданнях є їхнім

обов'язком. Крім того, на засіданнях РНБОУ її члени голосують особисто. Передання обов'язку бути присутніми на засіданні РНБОУ, членами персонального складу РНБОУ іншим особам, є неможливим.

Якщо рішення Ради національної безпеки і оборони приймається на її засіданні щонайменше двома третинами голосів її членів, таке рішення підлягає виконанню указами Президента України. Щодо рішень, прийнятих на засіданні, Голова Верховної Ради України може висловити власну думку, яка фіксується. Очевидно, що зазначений механізм прийняття рішень РНБОУ враховує як колегіальний характер РНБОУ, так і є одним із механізмів перевірок та протизваг між главою держави та парламентом.

Правоохоронна форма діяльності РНБОУ є основною та інтегруючою формою, бо це різновид діяльності, який полягає в організації охорони права, яке охоплює всі правовідносини, на які поширюється сфера її компетенції [45]. Управлінська форма її діяльності деякою мірою стосується можливостей цього органу організувати та забезпечити координацію та постійний контроль за діяльністю органів державної влади, місцевої влади, а також органів громадянського самоврядування у сфері національної безпеки та оборони.

Таким чином, організаційні (неправові) форми діяльності РНБОУ є винятково засіданнями, на яких і приймаються рішення з основних питань, що входять до її компетенції. Але ж, інші неправові форми роботи беззаперечно, є основною діяльністю щодо вивчення, аналізу й вирішення поставлених завдань, які входять до компетенції Ради.

Водночас кінцевою частиною проведеної роботи по реалізації компетенції даного органу є засідання РНБОУ, на яких приймаються остаточні рішення. Тому пропонуємо за необхідності доповнити Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. Положеннями про оперативні наради, робочі наради, засідання її робочих органів – тимчасових міжвідомчих комісій, робочих і консультативних органів. Це допомагатиме посиленню конституційно-правового статусу даного конституційного органу.

Відповідальність як багатоаспектне і багатозначне поняття широко використовується і вивчається багатьма суспільними науками, в тому числі юридичною і політичною. Єдиної думки наукових поглядів щодо загального розуміння поняття відповідальності поки ще немає. Це цілком зрозуміло, тому що предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно оновлюється. Навіть у рамках юридичної науки термін «відповідальність» використовують для визначення різних аспектів діяльності суб'єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку [46, с. 24].

Діяльність держави та її органів не обмежується відповідними засобами, характеризується відсутністю відповідальності держави, її органів та посадових осіб, що часто призводить до «домінування держави над людиною» [47, с. 72].

Найкоротший спосіб запобігти цьому - встановити відповідальність. Зокрема, А.В. Марцеляк визначає основні та додаткові елементи конституційного статусу. До основних він відносить загальну правоздатність суб'єкта, його права та обов'язки, а також гарантії діяльності. А до додаткових він відносить місце в системі державних органів, форми реалізації прав та обов'язків, а також прийняті акти, дії, відповідальність [48, с. 86].

Дослідник І. Дахова виділяє відповідальність як самостійний елемент правового статусу, що є прямим наслідком незадовільного виконання компетенції [49, с. 17].

Отже, відповідальність, як структурна одиниця конституційно-правового статусу РНБОУ, потребує, окремого розгляду. Юридична відповідальність являє собою закріплену в нормах права соціальну відповідальність. В залежності від галузевої структури права розрізняють такі види юридичної відповідальності: конституційну, адміністративну, кримінальну, цивільну, дисциплінарну, матеріальну [50, с. 436].

Крім того, в дослідженнях, присвячених інституту відповідальності конституційному праві, виділяють ще й політичну відповідальність. Зокрема, В.Н. Савін під політичною відповідальністю державної влади розуміє відповідальність органів державної влади та посадових осіб перед народом,

населенням відповідної території за «невідповідність їх діяльності довіреному мандату, що виражається у їхній нездатності виробляти та впроваджувати політику «приймати рішення з максимальною користю на благо людей » [51, с. 65].

Враховуючи викладене, ми поділяємо погляди вітчизняних юристів, що конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади є юридичною відповідальністю політичного характеру, існує у сфері конституційних відносин і відповідно реалізується суб'єктами конституційно-правових відносин (позитивний аспект) для здійснення свого правового статусу та компетенції, а у разі його порушення - при здійсненні заходів впливу (негативної відповідальності), суть яких полягає у відході від політики та позбавленні право на здійснення державної влади [52, с. 330].

Питання відповідальності членів РНБОУ ще не встановлене на законодавчому рівні. Це відноситься до відповідальності даного державного органу як за неналежне виконання передбаченої компетенції, так і відповідальності за невиконання її рішень.

Щодо відповідальності Секретаря РНБОУ, то цікавим видається той факт, що, незважаючи на особливі повноваження та особливу роль, яку відіграє Секретар РНБОУ, законодавство України жодним чином не встановлює і не регулює питання юридичної відповідальності та соціально-правових гарантій цієї посадової особи, що означає, що Секретар РНБОУ несе юридичну відповідальність та має гарантії, встановлені загальним законодавством про державну службу в Україні.

Відомо, що контроль за виконанням рішень РНБОУ здійснюється Секретарем Ради та її членами, які очолюють різні державні органи. Тому пропонуємо за необхідне внести доповнення до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. про закріплення юридичної відповідальності, в тому числі конституційно-правової, за протиправні дії чи бездіяльність її членів, що сприяло би посиленню правової та політичної культури серед осіб, які займають найвищі ланки державної

влади.

Цей контроль матиме на меті можливість виклику до відповідного комітету чи комісії Верховної Ради України члена РНБОУ з подальшим заслуховуванням роз'яснень з тих питань, які відносяться до його компетенції як члена РНБОУ з подальшим прийняттям рішення про доречність перебування цієї особи на посаді, в зв'язку з зайняттям якої вона входила до Ради національної безпеки і оборони України

Маємо підстави вважати, що РНБОУ в сучасних умовах має достатній потенціал розвитку як орган, що створений для консолідації зусиль усіх гілок влади у напрямку захисту інтересів держави, механізму всебічного і об'єктивного дослідження найбільш важливих проблем держави і суспільства як колегіальний орган для прийняття у процесі творчого і всебічного пошуку обґрунтованих і виважених рішень.

В таких випадках член РНБОУ повинен розуміти про настання тієї відповідальності, яка виникне внаслідок з тими рішеннями, в прийнятті яких він бере участь на засіданнях Ради. І це в свою чергу має стати своєрідною протипожею або обмеженням того впливу, який має Президент України на членів РНБОУ при прийнятті будь - яких рішень.

РОЗДІЛ 3

ОБОРОННА І БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА ЄС: ЇЇ ВАЖЛИВІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Історія розвитку Європи демонструє, що забезпечення безпеки було і є важливим завданням для різних міжнародних політичних блоків та організацій. З посиленням постійних загроз виникла потреба у посиленні інституціональної та функціональної ролі міжнародних організацій у сфері безпеки.

Розвиток міжнародних процесів вказує на те, що значення регіональних систем безпеки в забезпеченні стабільності у світі буде зростати. Зміцнюється взаємозв'язок регіональних і глобальних організацій колективної безпеки та оборони.

У Західній Європі спроби створити нові структури колективної безпеки розпочалися після закінчення Другої світової війни. 17 березня 1948 року Бельгія, Великобританія, Люксембург, Нідерланди та Франція підписали Брюссельський пакт - угоду про спільну діяльність в економічній, соціальній та культурній сферах та колективну самооборону. Стаття 5 даного договору передбачала «колективну самооборону» проти можливого агресора та вимагала країн-учасниць надавати Стороні, що зазнала нападу в Європі, «воєнну підтримку та іншу допомогу... а також надавати сприяння її зусиллям» [53].

Серед основних причин європейської інтеграції можна виділити наступні потреби у мирі та безпеці. Нова Європа та країни цієї Європи повинні були гарантувати, що жорстокість обох світових воєн ніколи не повториться. Спільне прийняття рішень повинно стати перешкодою для виникнення нових конфліктів. Співпраця в рамках об'єднаної Європи мала забезпечити її жителям економічну стабільність та успіх. Створення спільного ринку повинно було оптимізувати економічну діяльність та розвиток торгівлі на всьому континенті. Спільний ринок також повинен бути гарантією вільного руху людей, капіталу, товарів та послуг; - зміст економічного та політичного значення на міжнародній арені. Європейці добре розуміли, що обидві світові війни значно послаблюють

становище європейських країн у світі. Тільки тісна співпраця в цих сферах допомогла б їм відновити втрачену владу [54, с. 148].

В останні роки спостерігаємо посилення роль Європейського Союзу як самостійного гравця в сучасній загальноєвропейській безпеці. Важливо зазначити, що основою спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС є дипломатія, яка – в разі потреби – може підкріплюється торгівлею, допомогою, безпекою та обороною. Ця політика спрямована, насамперед, на розв'язання конфліктів та досягнення міжнародного порозуміння.

28 червня 2016 р. Верховний Представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки Федеріка Могеріні представила Глобальну стратегію Європейського Союзу щодо зовнішньої політики і політики безпеки «Спільне бачення, єдиний підхід: сильна Європа» [55].

У Стратегії акцентується увага на тому, що в умовах сьогодення однієї «м'якої» сили недостатньо, необхідно підвищувати ефективність ЄС у сфері безпеки і оборони. Головними безпековими пріоритетами є: оборона, боротьба з тероризмом, кібербезпека, енергетика та стратегічні комунікації. До необхідних передумов здійснення політики Європейського Союзу в галузі безпеки і оборони віднесено:

- поступова синхронізація та взаємна адаптація циклів національного оборонного планування (це планування має здійснюватися у повній відповідності з оборонним плануванням НАТО);
- використання коштів ЄС для підтримки оборонних досліджень, технологій та національного співробітництва;
- використання всього потенціалу Європейського оборонного агентства;
- розвиток європейської оборонної промисловості [56].

У Глобальній стратегії ЄС вперше визнається, що в ЄС є «життєві інтереси», але «між національними та європейськими інтересами немає суперечності». До життєвих інтересів ЄС віднесено: безпеку громадян ЄС і його території, добробут усіх громадян; демократію; заснований на правилах глобальний порядок для стримування політики балансу сил.

Непохитна, інноваційна і конкурентноспроможна європейська оборонна промисловість потрібна для забезпечення стратегічної самостійності Європи і створення надійної Спільної політики безпеки та оборони (Далі - СПБО). У Стратегії говориться, що оборонна промисловість може стимулювати економічне зростання і створення нових робочих місць. Це допомагатиме вирішенню важливих соціальних проблем країн-членів ЄС. Цілісна європейська оборонна, технологічна і промислова база потребує прозорого внутрішнього ринку, а також забезпечення участі малих і середніх підприємств в оборонному секторі. Все це, як вважається в ЄС, може покращити якість інновацій та інвестицій у військові технології майбутнього.

Спільна зовнішня та безпекова політика (Далі - СЗБП) – є одини із двох міжурядових «важелів» Європейського Союзу – метою якого є формування спільної оборонної політики, яка може, зможе, привести до єдиної системи оборони.

СЗППБ розвивається як допоміжна, але не дублююча структура НАТО. Основним його напрямком є формування сил та засобів для подальшого розширення можливостей ЄС щодо участі у врегулюванні регіональних та локальних конфліктів, у тому числі поза Європою (на Близькому та Близькому Сході, в Африці та інших регіонах світу) [57].

Амстердамський договір (травень 1999 р.) Створив посаду «високого представника» щодо СЗППБ, надав Європейському Союзу новий інструмент СЗПБ - загальну стратегію - і дозволив за певних умов використовувати голосування кваліфікованою більшістю. Ніццький договір, у свою чергу, також дозволяв за певних умов вдаватися до тіснішої співпраці в СЗППБ для здійснення спільних дій та спільних позицій, але не для військових чи оборонних операцій. Європейська Конституція запроваджує постійну посаду міністра закордонних справ ЄС, який зможе замінити як Верховного представника з питань СЗПБ, так і члена Комісії з закордонних справ, який до цього часу певною мірою мали однакові функції.

Це принципово новий інтеграційний напрям ЄС, котрий є невід'ємною частиною спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Європейський Союз протягом декількох років успішно працює над зміцненням своїх військових можливостей, спеціальна Європейська оборонна влада координує діяльність у цій галузі, і ідея постійної структурованої співпраці у сфері безпеки та оборони між країнами-членами все більше розвиваються.

Був створений Комітет з питань політики та безпеки – «пусковий механізм» європейської політики безпеки та оборони, а також спільної зовнішньої політики та політики безпеки, підпорядкований Раді міністрів. Рішення про його створення було прийнято Європейською Радою в Німечці в грудні 2000 року, поклавши на Комітет стратегічне керівництво та політичний контроль за операціями з управління кризовими ситуаціями. Крім того, Комітет стежить за розвитком міжнародних подій у СВПП, допомагає визначити напрям цієї політики та стежить за її виконанням.

Він складається з одного представника від кожної держави-члена. Йому допомагають Військово-політична група, Комітет з цивільних аспектів управління кризовими ситуаціями, Військовий комітет та військовий персонал [58].

Наступною дією щодо реалізації положень Глобальної стратегії став План дій з питань європейської оборони (далі - План), який був затверджений Європейською Комісією 30 листопада 2016 року. План передбачає конкретні дії, розроблені з метою допомагати країнам-членам у розширенні досліджень та витратити більше коштів на спільну оборону [59].

Його головними завданнями є:

- створення Європейського оборонного фонду.
- стимулювання інвестицій у ланцюзі оборонних поставок.
- зміцнення внутрішнього оборонного ринку.

Основним органом ЄС, який відповідає за впровадження спільної безпеки, є Рада ЄС, або Рада міністрів. Відповідно до поправок, внесених

Лісабонським договором, Рада ЄС допомагає гармонізувати зовнішню політику Європейського Союзу щодо їх відповідності загальним цілям зовнішньої політики та організовує спільну зовнішню політику та політику безпеки на основі загальних настанов та стратегічних напрямків визначена Європейською Радою. Відповідно до нових змін створюється Рада з питань зовнішніх зв'язків, яка забезпечує єдність, ефективність та послідовність дій ЄС у сфері зовнішньої політики та безпеки.

На всіх своїх зустрічах вона розглядає зовнішні дії ЄС, включаючи СЗППБ, міжнародну політику торгівлі та розвитку. Останніми роками пріоритетним завданням Ради у співпраці з Комісією було посилення узгодженості зовнішніх дій ЄС щодо застосування всього спектру інструментів, які є у розпорядженні ЄС.

В рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейський Союз здійснює спільну політику безпеки та оборони (СБОП), головним завданням якої є виконання місій за межами ЄС, включаючи миротворчі операції, запобігання конфліктам та посилення міжнародної безпеки. Координація та моніторинг діяльності країн-членів у цій галузі знову проводиться Європейським оборонним агентством. Він виконує такі функції:

- розвиток оборонних можливостей;
- сприяння розвитку наукових досліджень та розробці нових технологій у галузі оборони;
- сприяння співпраці в галузі озброєнь;
- створення конкурентоспроможного європейського ринку оборонного обладнання та зміцнення європейської оборонної, технологічної та інституційної бази [60, с. 198].

Отже, основні практичні механізми реалізації політики безпеки в ЄС:

- Спільна європейська політика безпеки та оборони - СЄПБО;
- Загальна зовнішня політика та політика безпеки - СЗППБ;
- Європейська політика безпеки та оборони - ЄБОП.

На сьогодні завдання ЄБОП чітко не визначено в установчих документах Європейського Союзу. Правовою основою є взаємне прийняття державами-членами спільних дій щодо захисту країни, стосовно якої було здійснено напад. Спільна дія як правовий акт ЄС може послужити основою для застосування державами-членами положень про колективну самооборону, закріплених у ст. 51 Статуту ООН та ст. 5 Північноатлантичного договору [61].

На перший погляд вони майже однакові, але за своєю суттю мають суттєво різні риси. Впровадження Спільної європейської політики безпеки та оборони в ЄС розпочалося з розширення політико-правового механізму забезпечення європейської безпеки - Спільної зовнішньої політики та політики безпеки - шляхом запровадження додаткової ініціативи - Спільної європейської політики безпеки та оборони. Ця ініціатива була прийнята на саміті ЄС у Кельні 1999 року, під час якого було заявлено, що ЄС повинен мати можливість діяти самостійно, спираючись на відповідну військову силу, систему прийняття рішень та політичну рішучість реагувати на міжнародні кризи [62, с. 7].

Користуючись розробками і напрацюваннями у сфері оборони, а також реалізуючи завдання, викладені у «Європейській глобальній стратегії», Європейська комісія у червні 2017 р., проголосила про формування Європейського оборонного фонду, який був створений, щоб підвищити ефективність витрат держав-членів ЄС на спільну оборону. Фонд буде координувати, доповнювати та розширювати національні інвестиції в оборонні дослідження, розробку прототипів та закупівлі обладнання і технологій у сфері оборони.

Європейський оборонний фонд буде підтримувати два напрямки. Дослідницький, який уже частково реалізується, та на який до 2020 р. планується виділяти до 90 млн. євро та 500 млн. євро щороку після 2020 р. Починаючи з 2017 р. Вперше ЄС надасть гранти для спільних досліджень інноваційних оборонних технологій та продуктів, які можуть включати електроніку, зашифроване програмне забезпечення або робототехніку. Другий напрямок – розробка та придбання озброєнь. Фонд буде створювати стимули

для держав-членів щодо співпраці. Держави-члени зможуть спільно інвестувати, наприклад, у розробку технологій безпілотних апаратів або супутникового зв'язку.

Важливим суб'єктом європейської системи безпеки є Українська держава, яка виросла на політичній карті Європи під час переходу від біполярної системи міжнародних відносин під час «холодної війни» до сучасної міжнародної системи, яка для спрощення називається «пост – біполярний». Незалежність України стала однією з важливих структурних характеристик такої системи як на глобальному, так і на регіональному - європейському / євразійському рівнях. Незалежна Україна одразу стала визначним державним утворенням у європейському розстановці сил. Але наша держава як суб'єкт міжнародних відносин ще не має чітко визначених характеристик.

З метою консолідації зусиль органів державної влади України з питань євроінтеграції, створення передумов, необхідних для того, щоб Україна стала повноправним членом Європейського Союзу, Указом Президента України від 11 червня 1998 р. Затверджено Стратегію щодо Інтеграція України до Європейського Союзу.

Стратегія зазначає, проте що: «Національні інтереси України потребують схвалення України як впливової європейської держави, що є повноправним членом ЄС. У зв'язку з цим необхідно чітко та всебічно визначити зовнішньополітичну стратегію інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору». Стратегія інтеграції України до ЄС визначає низку стратегічних завдань у політичній, економічній, правовій та безпековій сферах, які повинні реалізовуватися компетентними державними органами України.

Серед основних завдань компетентних державних органів України з питань європейської інтеграції були визначені:

1. Пристосування законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини.

2. Економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС.

3. Інтеграція України до ЄС в контексті загальноєвропейської безпеки. Суть завдання полягає в тому, що Європейський Союз визнає головну роль України у формуванні нової загальноєвропейської безпеки. Важливе значення має те, що Європейський Союз разом з Україною прагне розширити співпрацю та співробітництво у сфері безпеки та оборони, що має стати гарантією національної безпеки нашої держави. Принцип неподільності європейської безпеки однаково важливий як для України, так і для ЄС та його повних та асоційованих держав-членів.

4. Політична консолідація та зміцнення демократії.

Політико-правова практика європейських країн доводить, що саме демократичні та правові засоби та методи забезпечують поділ владних структур органів безпеки, визначають спосіб їх використання спеціальними засобами регулювання суспільних відносин. Так, правові форми здійснення безпеки включають: законотворчість, нормотворчість, правозастосування, правозастосування; до неправових - фінансових, матеріально-технічних, виховних, профілактичних, організаційних тощо.

Демократичними формами реалізації політики безпеки є: участь недержавних суб'єктів, громадський (цивільний) контроль, домінування інтересів людей тощо. Серед методів забезпечення безпеки можна виділити: зобов'язання, законність, примус, рекомендації, стимули, нагляд та контроль, роз'яснення та інформування, більш-менш загальні для всіх вищезазначених форм.

При запровадженні безпеки основна роль належить органам державної влади, а саме Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України. Отже, головне місце в системі органів державної влади належить Верховній Раді України, що підтверджується змістом ст. 85 Конституції України, де йдеться про її повноваження щодо визначення основ внутрішньої та зовнішньої політики. Приймаючи закони, змінюючи їх,

скасовуючи та припиняючи, формується політика безпеки України, набуваючи таким чином загальнообов'язковий та формально визначений характер.

Сутність та спрямованість діяльності держави щодо реалізації політики безпеки залежить від важливості суспільних відносин та можливості їх правового регулювання. Отже, положення, зазначене у Основному законі України, про те, що людина, її життя та здоров'я, честь, гідність, добродієність та безпека є найвищою соціальною цінністю, а права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст та напрям діяльності держави, тим самим законодавець визначив сферу життєвих цінностей суспільства та держави, зокрема безпеку держави (конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність), індивіда та суспільства (матеріальні інтелектуальні, інтелектуальні та духовні цінності, інформаційне та навігаційне середовище, природні ресурси).

Отже, попередній аналіз суб'єктивної основи безпеки дозволяє підкреслити, що держава в особі органів державної влади займає провідне місце у сфері безпеки, оскільки, реалізуючи законодавчу, нормотворчу, правозастосовчу, правову виконавчі функції, він має широкий спектр прав, він наділений необхідною і достатньою кількістю управлінських та регулюючих повноважень у цій галузі. Держава - це суб'єкт, що має виключні повноваження, потенціал якого поряд з економічними, політичними, ідеологічними засобами впливу полягає в можливості прямого впливу влади на суспільні відносини за допомогою правових засобів.

Співробітництво у безпековій сфері є одним із зобов'язань, які Україна взяла на себе відповідно до підписаної у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Ці зобов'язання визначаються статтями 7–13 Угоди. Зокрема, йдеться про «питання запобігання конфліктам та управління кризами, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєнням та експорту озброєнь, а також вдосконалення взаємовигідного діалогу в космічному секторі», а також боротьбу з тероризмом.

Крім того, стаття 16 передбачає також співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами (зокрема, щодо таких викликів, як нелегальна міграція та торгівля людьми), а стаття 22 — у боротьбі зі злочинністю та корупцією, у тому числі стосовно контрабанди та кіберзлочинності. Крім того, Україна є учасником ініціативи «Східного партнерства» ЄС, в рамках якої було розроблено робочий документ «Східне партнерство – 20 очікувань до 2020 року: фокусуючись на головних пріоритетах та реальних результатах».

Серед досягнень, що передбачені цим документом, є й безпека; йдеться про протистояння організованих злочинності, нелегальній торгівлі зброєю, кіберзлочинності, кіберзагрозам, тероризму, а також про участь в операціях Спільної безпекової і оборонної політики ЄС (СПБО) та стабільну участь у бойових підрозділах ЄС, посилення тренувальних ініціатив в рамках СБПО та спільної зовнішньої та безпекової політики.

Стратегія національної безпеки України ґрунтується на таких фундаментальних цінностях, як повага до міжнародного права і прав людини, аналогічних зазначеним у безпековій стратегії ЄС. Крім того, цілі української Стратегії включають в себе «мінімізацію загроз державному суверенітету та відновлення територіальної цілісності».

Місце та роль України в загальноєвропейській системі створюється до повного її планування. Геополітична невизначеність України - це не лише проблема однієї нашої країни, але й перешкода для створення нової Європи та консолідації та оптимізації позитивних геополітичних зрушень останнього періоду. Саме тому Україна привертає багато уваги та відіграє важливу, хоч і пасивну, учасницю міжнародних відносин [63]. Україна для Європейського Союзу в контексті спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) є країною-партнером. Ставши, після розширення 2004 року, безпосереднім сусідом ЄС, він став важливою сферою безпеки для європейської спільноти.

Водночас, ставлення та підходи ЄС до безпеки взаємодії з Україною поки що досить суперечливі та неоднозначні. З одного боку, європейці сприймають

європейців як одне з джерел виникнення загроз, з якими покликана вирішити СЗППБ. Тобто ключовий інтерес європейської спільноти стосовно нашої держави полягає в локалізації транскордонних загроз. З іншого боку, роль і місце України в сучасній системі міжнародної безпеки визначає об'єктивний інтерес ЄС розвивати співпрацю з нею в контексті СЗПБ [64, с. 160].

Важливим зовнішньополітичним завданням для України та ЄС є створення безпечного міжнародного середовища. Важливе значення мають зміцнення систем колективної безпеки в європейському та трансатлантичному просторі, розвиток співпраці в політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах у глобальному та регіональному вимірах, гарантії суверенного розвитку європейських країн. У цьому контексті співпраця України та ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки є ефективним фактором зміцнення безпеки та стабільності на європейському континенті [65].

Слід зазначити, що пряме розмежування України з Європейським Союзом та євроатлантичними структурами, з одного боку, та євразійськими структурами, з іншого, може зробити його фактично одним із головних об'єктів європейської системи безпеки.

По-перше, Україна в Європі займає друге місце за площею, поступаючись лише Росії та шостому за кількістю населення - після Росії, Німеччини, Великобританії, Франції та Італії (сьоме, якщо врахувати Туреччину). Україна має достатній, хоча і ослаблений за останні 20 років демографічний, природно-ресурсний, економічний, науковий, технічний та освітній потенціал. Тому об'єктивно Україна може виступати не лише як споживач цінних паперів, але і як її виробник.

По-друге, Україна є прикордонною країною як для європейського простору, так і для євразійського. Отже, Україна належить до міжсистемної периферії, на яку впливають інтереси обох геополітичних утворень. У той же час геополітична позиція перетворює Україну на своєрідний геополітичний центр - держава, завдяки своєму географічному розташуванню, виконує комунікаційні функції між двома геополітичними комплексами та має

потенціал контролювати доступ до них. Україна виступає головним каналом комунікації між європейським та євразійським геополітичним простором, а тому є ключовою ланкою для їх об'єднання в єдиний загальноєвропейський простір.

По-третє, «транзитний» фактор. Геополітичне положення України між об'єднаною Європою та Євразією, причорноморськими та Балтійськими регіонами визначає її долю як транзитної держави. Безпека та стабільність, міцність державних інституцій значною мірою визначають характер транзитних обмінів через її територію.

Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що актуальність питань, пов'язаних із покращенням реалізації політики безпеки України, обумовлена кількома факторами. Зокрема, зміна геополітичного становища України та її ролі у глобальних процесах, поява нових елементів у структурі загроз, реформ у системі внутрішніх справ тощо.

ЄС визнає важливу роль України у забезпеченні безпеки та стабільності на континенті, а також її високий промисловий та технологічний потенціал у військовій сфері, що підтверджується практикою запрошення нашої держави на проведення військових навчань за участю ЄС одиниць. Правові основи цієї співпраці будуть зміцнені шляхом укладення Угоди про участь України в операціях ЄС щодо управління кризовими ситуаціями, а також щодо безпеки процедур обміну інформацією, яка очікується найближчим часом. Європейський вибір України відкриває нові перспективи співпраці з розвиненими країнами континенту, надає можливості для економічного розвитку, зміцнює позиції України у світовій системі міжнародних відносин.

Для України розвиток автономних європейських оборонних структур відкриває можливість для додаткового поглиблення співпраці із ЄС і паралельного посилення обороноздатності. Таке співробітництво є взаємовигідним процесом, під час якого Україна робить свій внесок у безпеку Євроатлантичного регіону, а з іншого боку, в процесі навчань і тренувань отримує необхідний досвід.

Розглядаючи перспективи поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері СПБО, треба брати до уваги, що Глобальна стратегія ЄС щодо зовнішньої політики та політики безпеки містить важливий напрямок - «працювати з ключовими партнерами, державами та регіональними асоціаціями, які поділяють погляди ЄС». За цим критерієм Україна є важливим партнером Європейського Союзу на Сході. У стратегії наша держава відзначена у розділі «Європейська система безпеки», що підтверджує її головну важливість для безпеки ЄС та визначає перспективи такого виміру співпраці.

Отже, партнерський підхід до подальшого розвитку співробітництва між Україною та ЄС у сфері зовнішньої політики та безпеки свідчить, що це має бути двостороннім напрямком. У цій співпраці можна виділити три напрямки:

- співробітництво між Україною та ЄС у міжнародному та регіональному вимірах задля спільної безпеки;
- допомога ЄС у зміцненні стабільності та безпеки України;
- вклад України в європейську безпеку.

Зрозуміло, те що в майбутньому міжнародний та регіональний аспекти співпраці між Україною та ЄС будуть ґрунтуватися на всебічній підтримці України з боку Європейського Союзу у питаннях, що стосуються суверенітету, територіальної цілісності, захисту національних інтересів, безпеки держави та людина. Зі свого боку, Україна повинна дотримуватися політики ЄС, підтримувати європейські цінності та стати їх керівництвом у регіональному вимірі.

Співпраця Україна-ЄС може розвиватися як у великому масштабі, так і в рамках окремих ініціатив. Глобальна стратегія ЄС дає змогу розвивати проактивну співпрацю, наприклад, між Вишеградською групою та Україною, або країнами Чорноморського регіону загалом, у широкому спектрі питань, пов'язаних із безпекою, боротьбою зі злочинністю, тероризмом та обміном інформація з питань безпеки.

Враховуючи труднощі інтеграції України до НАТО, співпраця в рамках спільної політики безпеки і оборони ЄС (СПБО ЄС) може слугувати

своєрідною «спрощеною моделлю» взаємодії Заходу та України у військово-політичній та оборонній сферах. , допоможе наблизити останні до євроатлантичних стандартів, дасть значний поштовх розвитку цінностей демократії, прав, свободи та безпеки людини [66, с. 164].

Зараз у науковій літературі є певні спроби охарактеризувати політику безпеки України як один із елементів державної євроінтеграційної політики. Вчені акцентують увагу на необхідності налагодження тісної співпраці з державами ЄС у напрямку розвитку економічних чи політичних відносин, спираючись переважно на аспекти та визначаючі фактори впливу. У той же час менше уваги приділяється правовому елементу, роль якого зростає у сфері внутрішніх справ, де гостро стоїть питання посилення системи гарантій особистої безпеки.

Можна сформулювати загальну побудову доктринальної концепції безпеки шляхом визначення поняття публічної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності органів державної влади з метою визначення програми поведінки підлеглих осіб, яку здійснює використовуючи різні засоби та методи для досягнення певних суспільно значущих цілей. Також теоретичним обґрунтуванням смислового змісту безпеки є енциклопедичне розуміння безпеки як стану захисту особистості, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, заснованих на діяльності людей, суспільства та держави, світової спільноти , народи виявляти, запобігати, пом'якшувати, ліквідувати та відображати небезпеку та загрозу, здатні їх знищити, позбавити їх основних матеріальних та духовних цінностей, завдати значної шкоди, спричинивши їх виживання та розвиток [67, с. 45].

Враховуючи вищевикладене, ми можемо запропонувати політику безпеки тлумачити як напрямок державної політики, метою якої є виявлення, запобігання, усунення та відображення загроз, які можуть завдати шкоди правам і свободам людини і громадянина, власності, інтересам суспільства та держави, які реалізуються лише уповноваженими суб'єктами у межах та

порядку, визначених законодавством України. Пропоноване визначення безпеки включає два аспекти.

1. статична, завдяки якій політика безпеки розглядається як стан відносин;

2. динамічна, під якою розуміється діяльність уповноважених суб'єктів.

У цьому двосторонньому контексті значення безпеки як невмілого соціального явища, тобто загальнолюдської соціальної цінності, розширюється, не існує окремо, а є результатом діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється у визначеній формі законом для конкретної мети з використанням відповідних методів та на основі принципів.

Шукаючи нових підходів до виробництва безпеки, доцільно поглибити подальшу співпрацю між Україною та ЄС, передбачає розширення формату військово-політичного діалогу, підготовку українських офіцерів у навчальних закладах ЄС, підготовку до багатонаціональних миротворчих навчань та логістичну підтримку Операції ЄС, залучення Збройних Сил України до бойових тактичних груп ЄС, подальша участь у миротворчих операціях під егідою ООН, ОБСЄ та ЄС.

З огляду на вищесказане, можна сказати, що Міністерство внутрішніх справ України бере участь у міжнародних миротворчих операціях вже більше 20 років. Загалом за цей період до миротворчих операцій у 11 країнах було залучено понад 2000 працівників Міністерства внутрішніх справ України. Основними завданнями українських миротворців є контроль за дотриманням прав людини та верховенства закону місцевими поліцейськими силами, примирення ворогуючих сторін, боротьба з тероризмом, незаконний обіг людей, зброї та наркотиків.

Розвиток державної політики України в напрямку європейського співробітництва для сприяння реалізації політики безпеки всередині країни для боротьби з транснаціональною злочинністю, координації, організації та забезпечення співпраці між правоохоронними та іншими державними органами

України з компетентними органами зарубіжних країн використовуючи можливості Інтерполу та Європолу.

Актуальність питань, пов'язаних із покращенням реалізації політики безпеки України, обумовлена кількома факторами. Зокрема, шляхом зміни геополітичного становища України та її ролі в глобальних процесах, появи нових елементів у структурі загроз, реформ реформ у системі внутрішніх справ тощо. У зв'язку з цим ми пропонуємо визначити політику безпеки як напрям діяльності держави, метою якого є виявлення та запобігання, усунення та відображення загроз, які можуть завдати шкоди правам і свободам людини і громадянина, власності, інтересам суспільства і держави, здійснюється лише уповноваженими суб'єкти в межах та методах, визначених законодавством України.

Основними документами, що визначають сучасні рамки співпраці між ЄС та Україною у реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки, є:

- Механізм консультацій та співробітництва між ЄС та Україною у сфері антикризового управління, який був затверджений на саміті ЄС у Севільї (21-22 червня 2002 р.)
- Угода про процедури безпеки щодо обміну інформацією з обмеженим доступом (підписана 13 червня 2005 р. ; набула чинності з грудня 2006 р.);
- Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях з врегулювання криз Європейського Союзу (підписана 13 червня 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна-ЄС набула чинності у березні 2008 року). У 2015 році за взаємною згодою сторін було продовжено термін дії цього міжнародного документа;
- План дій Україна-ЄС у сфері правосуддя, свободи та безпеки від 18.06.2007 р. [68].

З метою залучення України до реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) і загалом зближення позицій ЄС та України з основних питань міжнародного та регіонального характеру з 2005 року. Практика приєднання до нашої було заявлено про виступи від імені ЄС з

актуальних питань сучасної зовнішньої політики. Отже, Україна отримала виключне право виступати як цілісна позиція ЄС, якою користуються країни-кандидати та країни Європейського економічного простору. Обговорення актуальних питань міжнародної та регіональної безпеки в рамках СЗППБ є постійним пунктом порядку денного подій на найвищому та експертному рівнях політичного діалогу Україна-ЄС.

За підсумками 2015 року в рамках Угоди про асоціацію у сфері зовнішньої політики та політики безпеки було здійснено наступні кроки: [69]

- Ратифіковано Угоду між Кабінетом Міністрів України, Урядом Литовської Республіки та Урядом Республіки Польща про створення спільної військової частини (сторони створюють спільну литовсько-польсько-українську військову частину рівень бригади).

- між Міністерством оборони України та Європейським оборонним агентством було підписано Адміністративну угоду (укладення цього рамкового документа створює правову базу для практичної співпраці між підприємствами військово-промислового комплексу України та країнами-членами Агентства, а також залучає до нього відповідні програми та проекти).

Отож, за останні 20 років політичні та інституційні зміни в ЄС створили умови для нового сприйняття концепції «чисто європейського» простору безпеки. Розвиток концепції європейської безпеки характеризується комплексним підходом, виявленням якісно нових загроз і водночас підкреслює визнання загальних цінностей європейських країн.

Якщо раніше держави ЄС у питаннях безпеки були повністю довірені політико-оборонному механізму НАТО та політичному механізму ОБСЄ та ООН, то останнім часом проблеми безпеки стали більш актуальними для європейської політики і стали "внутрішнім пріоритетом" Європейського Союзу. Занепокоєння ЄС щодо питань забезпечення власної безпеки, створення відповідної системи та її організації було реалізовано, намагаючись активізувати спільну зовнішню політику та політику безпеки. Однак, з моменту свого створення СЗППБ виявився неефективним політичним, правовим та

інституційним механізмом. Тому в 1999 році. Європейський Союз розпочав нову успішну ініціативу під назвою Європейська політика безпеки та оборони.

Важливим стратегічним пріоритетом у Глобальній стратегії ЄС була стійкість сусідніх держав та суспільств та творчий розвиток партнерських відносин на індивідуальній основі. Серед можливих варіантів такого партнерства розглядаються: створення економічної зони із країнами, де є поглиблена та всебічна зона вільної торгівлі; розширення трансєвропейських мереж та енергетичного співтовариства; участь у програмах та агенціях ЄС з подальшим залученням цих країн до Спільної політики безпеки та оборони.

Тому цей документ визначає основні принципи участі країн-партнерів у СПБО Європейського Союзу. В Україні ситуація досить складна. Так, у рішенні Європейської ради про Угоду про асоціацію між Європейським Союзом та Україною від 15 грудня 2016 року зазначається, що угода підтверджує співпрацю з Україною у сфері безпеки, зокрема у сфері запобігання конфліктам, розповсюдження зброї масового знищення, управління кризами, але не містить зобов'язань щодо гарантій колективної безпеки чи іншої військової допомоги чи підтримки України [70].

Нагадаємо, цей документ був прийнятий як реакція на рішення квітневого референдуму у Нідерландах у квітні 2016 року щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Таким чином, незважаючи на увагу, що ЄС приділятиме зміцненню стабільності та стабілізації країн-партнерів, перспективи співпраці між Україною та ЄС у рамках загальної політики безпеки та оборони є досить невизначеними (співпраця з навчальною та консультаційною допомогою може бути винятком). Не варто сподіватися на істотний прорив у відносинах з Європейським Союзом у цьому напрямку найближчим часом, а основні зовнішньополітичні зусилля щодо посилення оборони України повинні бути зосереджені на співпраці з НАТО та двосторонньому військовому співробітництві.

ЄС наполегливо і поступово наближається до можливості впливати на вирішення проблем європейської та міжнародної безпеки. За останнє

десятиліття ЄС зміг значно розробити свій військовий компонент як важливий елемент ЄПБО. У тому числі створення та розвиток військових контингентів дозволило Європейському Союзу взяти на себе миротворчі місії як на європейському континенті, так і за його межами [71].

Отже, говоримо про те, що активізація зусиль ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки була викликана нездатністю ЄС самотійно вирішити конфлікт на Балканах, визнаючи власну військово-технологічну відсталість, розуміючи зміни, що відбулися в змісті та обсязі загроз, та визнаючи необхідність побудови відповідної стратегії реагування. Це призвело до кардинальних змін у європейській політиці безпеки та виникнення ініціатив щодо створення власних європейських військових інструментів впливу на світову політику (в рамках так званої «жорсткої безпеки»).

В ЄС основний шлях подальшого розвитку ЄПБО визнається не кількісним збільшенням показників, а якісною реалізацією потенціалу в цій галузі, що, в свою чергу, ставить перед державами-членами ЄС такі завдання:

- досягнення консенсусу у всіх аспектах спільної політики безпеки та оборони;
- розробка та прийняття нової методології управління кризовими ситуаціями;
- ефективне використання можливостей міжнародного співробітництва; зміцнення оборонної промисловості та військових технологій.

Мотивація покращити стан національної безпеки, стабілізувати внутрішню та зовнішню ситуацію, зменшити залежність та ряд інших причин змушує Україну активніше діяти в рамках зовнішньої політики та політики безпеки.

Загальний процес інтеграції до ЄС передбачає впровадження відповідних змін у всіх сферах та областях, включаючи політику безпеки, тому подальша участь у СЗППБ позитивно впливає на позиціонування нашої країни в вимірюванні безпеки геополітичного простору Європи. Досягти цієї мети можливо лише за умови спільного інтересу всіх політичних сил, уряду та президента для покращення геополітичного становища нашої країни як у

Європі, так і на міжнародній арені.

Саме європейська інтеграція сьогодні є нетрадиційним зовнішньополітичним курсом держави як гарантія зміцнення її міжнародних позицій, набуття додаткових гарантій для забезпечення територіальної цілісності, суверенітету та національно-культурного відродження країни, створюючи передумови для більш ефективного оборонна політика, перебудова та підготовка національної економіки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції з економічними системами інших країн. Аналіз сучасного стану інтеграційних процесів свідчить про необхідність наукового пошуку шляхів вирішення зовнішньополітичних проблем та вдосконалення зовнішньої політики України.

ВИСНОВКИ

Отже, проведений під час дослідження аналіз дає підстави вважати, що для захисту суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є координаційний орган з питань національної безпеки та оборони при Президентові України, Національної безпеки та створено Раду оборони України. Вивчивши значну кількість наукових праць, отримані результати підтвердили цілі та завдання і дозволили сформулювати низку висновків, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

1. Рада національної безпеки, як дорадчий орган при Президентові, вперше була створена в США в 1947 році. , Хорватія тощо)

У нашій державі Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. № 772 відповідно до статті 107 Конституції України Радою національної безпеки і оборони України було створено постійний конституційний орган з координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Рада національної безпеки і оборони була створена замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, яка працювала з 1991 по 1996 рік.

2. Рада національної безпеки та оборони України займає домінуюче місце в системі органів державної влади, що забезпечують національну безпеку та оборону в Україні. Він є визначальним елементом цієї системи та одним із центральних учасників політичного життя країни. У нових політичних умовах роль Ради національної безпеки та оборони помітно зростає, а покладені на неї повноваження виходять за межі компетенції дорадчої структури. Вона виступає не лише координуючим органом з питань національної безпеки та оборони, але також висловлює важливі політичні рішення, які приймаються у вигляді відповідних пропозицій Президентові України щодо впровадження основ внутрішньої та зовнішньої політики у цій галузі. національної безпеки та оборони. Тому, на нашу думку, Рада національної безпеки та оборони повинна

мати більше можливостей контролювати та контролювати інші суб'єкти системи національної безпеки та оборони, що це єдиний орган, що має компетенцію виключно у сфері національної безпеки та оборони.

3. Рада національної безпеки і оборони є колегіальним органом особливої компетенції, основною метою якого є координація діяльності всіх державних органів України в єдиній сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Її штат формується Президентом України шляхом видання спеціального указу. При цьому деякі члени РНБО включаються до його складу поштою, а інші визначаються особисто Президентом України.

Конституція України передбачає, що до складу Ради національної безпеки та оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр Зовнішні справи України. Крім того, його члени можуть бути керівниками інших центральних органів виконавчої влади.

4. Рада національної безпеки і оборони в системі суб'єктів, що забезпечують державну оборону, займає особливе місце, оскільки це спеціально уповноважений конституційний орган державної влади, не належить до жодної з гілок влади і координує та контролює діяльність усіх суб'єктів, що надають державну безпеку та оборону, і відіграє ключову роль у стратегічному управлінні та підтримці оборони.

Вона також керує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відшкодування збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, захисту життя, здоров'я, конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного стану і надзвичайний стан та у випадку кризових ситуацій. загрожує національній безпеці України.

5. Компетенція Ради національної безпеки та оборони України - це нормативно визначені об'єкти впливу, фіксований спектр прав та обов'язків, повноваження, передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, що формують Основа його діяльності і має контрольно-

зайнятий та координаційний характер.

6. За формою діяльності Ради національної безпеки та оборони можна вважати дії, які регулюються Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, опосередковуються певною компетенцією та здійснюються відповідними структурними підрозділами, посадовими особами або чиновниками.

Основною організаційною формою діяльності РНБО є засідання, які проводяться за рішенням голови РНБО не рідше одного разу на місяць.

Питання відповідальності членів РНБО ще не законодавчо визначене. Це стосується як відповідальності цього державного органу за неналежне виконання передбаченої компетенції, так і відповідальності за невиконання його рішень. Тому ми пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 03.03.1998. Для встановлення юридичної відповідальності, включаючи конституційну та юридичну, за протиправні дії чи бездіяльність її членів, це сприяло б зміцненню правової та політичної культури серед осіб, що займають найвищі рівні державної влади.

Щодо відповідальності Секретаря РНБОУ, то цікавим видається той факт, що, незважаючи на особливі повноваження та особливу роль, яку відіграє Секретар РНБОУ, законодавство України жодним чином не встановлює і не регулює питання юридичної відповідальності та соціально-правових гарантій цієї посадової особи, що означає, що Секретар РНБОУ несе юридичну відповідальність та має гарантії, встановлені загальним законодавством про державну службу в Україні.

7. Спільна зовнішня політика та політика безпеки належать до найважливіших для узгодження питань зовнішніх відносин, оскільки стосуються надзвичайно важливого і водночас делікатного питання суверенності держав. Саме тому при ухваленні рішень Радою застосовується насамперед принцип одностайності. Загальні принципи політики в цій галузі затверджує Європейська Рада. На підставі цих директив Рада ЄС ухвалює рішення про їх реалізацію (ст. 13 Договору про Європейський Союз).

Спільна зовнішня політика та політика безпеки не суперечить

індивідуальному характеру оборонної політики окремих держав — членів і забезпечує повагу до зобов'язань, які випливають з членства в НАТО. Також не виключається розвиток двосторонньої співпраці між державами в цій сфері, якщо вона не суперечить спільній політиці і не перешкоджає її провадженню.

Отже, згідно з вищенаведеним матеріалом, можна підсумувати, що серед органів, що забезпечують національну безпеку, найбільшу роль відіграє Рада національної безпеки та оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Аналіз функцій Ради національної безпеки та оборони дозволив стверджувати, що вони самі передбачають втручання в систему органів виконавчої влади, хоча Рада національної безпеки і оборони не входить до тієї ж гілки влади і є лише дорадчою орган при Президентові України.

Тому, по суті, Рада національної безпеки і оборони, не входячи до однієї гілки влади, може фактично втручатися і впливати на діяльність виконавчої влади у сфері національної безпеки. Більше того, таке втручання може носити лише односторонній характер, оскільки закон не визначає відповідальність самої РНБОУ за рішення, винесені органом виконавчої влади, реалізація яких призвела до створення загрози або небезпеки для національних безпеці або навіть шкодити їй.

Необхідність удосконалення системи забезпечення національної безпеки очевидна, що можливо лише при побудові та закріпленні оптимальної структури суб'єктів забезпечення національної безпеки, чітко визначаючи їх адміністративно-правовий статус та розподіл їх функцій та повноважень. Сказане пояснюється тим, що ефективність досягнення національних цілей та інтересів залежить від рівня активності, насамперед, суб'єктів забезпечення національної безпеки та належного регулювання їх адміністративно-правового статусу.