

Доронін І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач наукової лабораторії
Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ У СЕКТОРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

LEGAL ISSUES OF COORDINATION IN THE NATIONAL SECURITY AND DEFENCE SECTOR OF UKRAINE

У статті досліджено правову проблематику координації у сфері національної безпеки й оборони. Встановлено, що в умовах протидії агресії ефективна координація потребує відповідних повноважень. Правова система України визначає значні повноваження Президента України щодо національної безпеки й оборони. Інші координуючі органи мають допоміжний характер за відсутності відповідних повноважень.

Ключові слова: національна безпека, оборона, Рада національної безпеки і оборони, повноваження, допоміжні органи.

В статье исследуется правовая проблематика координации в сфере национальной безопасности и обороны. Определено, что в условиях противодействия агрессии координация требует соответствующих полномочий. Правовая система Украины регламентирует значительные полномочия Президента Украины в области национальной безопасности и обороны. Другие координирующие органы имеют вспомогательный характер в условиях отсутствия соответствующих полномочий.

Ключевые слова: национальная безопасность, оборона, Рада национальной безопасности и обороны, полномочия, вспомогательные органы.

This paper examines the legal issues of coordination in the national security and defense sector. It was found that in order to counter aggression, authority is needed to coordinate. The current Ukrainian legal system establishes significant powers for President in the sphere of national security and defense. Other coordinate state authorities are auxiliary with lack of direct powers.

Key words: national security, defense, National Security and Defense Council, authority, auxiliary authorities.

Постановка проблеми. Надзвичайна ситуація в законотворчості, що триває з 2014 р. і зумовлює постійне оновлення чинного законодавства у сфері національної безпеки й оборони, викликає постійні зміни у побудові системи забезпечення безпеки (хоча більшою мірою на рівні концептів і проектів), а також зумовлює вжиття відповідних організаційних заходів і їх правове забезпечення. Останні законодавчі новації, а саме набуття чинності Закону України «Про національну безпеку України» змінили підходи у розумінні суті національної безпеки та стратегії державної політики щодо її забезпечення. Водночас на рівні розподілу повноважень і визначення механізму планування і координації є досить багато проблем, що підлягають належному дослідженню та відповідній нормативно-правовій регламентації.

Ступінь розробленості проблеми. За останні 20 років питання державної політики у сфері національної безпеки та її правового забезпечення досліджувалися насамперед із позицій науки державного управління та політології, лише поодинокі дослідження стосувалися проблематики конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБО) та Президента України у сфері національної безпеки. Водночас зміни у підходах розуміння суті національної безпеки, необхідність швидких та адекватних відповідей на сучасні виклики та загрози, агресія проти України й анексія частини її території, непередбачуваний характер застосування методів «гібридної війни» у сучасному світі, трансформація інформаційних процесів як невід’ємна ознака суспільства вима-

гають і належного наукового опрацювання на базі сучасних матеріалів.

Мета статті полягає у визначенні проблемного поля координації у сфері національної безпеки й оборони в умовах протидії агресії, що характеризується поєднанням суто військових методів із заходами, характерними для розвитку сучасного інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. У преамбулі Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII визначено його мету, яка полягає у:

- визначенні та розмежуванні повноважень державних органів у сферах національної безпеки й оборони;
- створенні основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони;
- визначенні системи командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони;
- запровадженні всеосяжного підходу до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки й оборони [1].

Зумовлена мета законодавчого регулювання суспільних відносин умовно може бути конкретизована відповідними завданнями, до яких слід віднести необхідність конкретизації відповідної системи (на рівні інститутів і механізмів їх функціонування), визначення обсягу повноважень і їх розподілу між

суб'єктами, а також виокремлення напрямів державної політики і відповідного планування.

Але координуюча складова частина прямо законодавчо визначена як мета лише для операцій сил безпеки й оборони. Можливо також стверджувати, що у питанні визначення та розмежування повноважень і створення основ для інтеграції «політики і процедур» забезпечення належної координації також має важливе значення.

Водночас сама по собі наявність функцій координації серед функцій відповідних державних органів потребує вдосконалення, а діяльність спеціально створених координуючих органів не повинна обмежуватися лише координацією поза управлінням і контролем. Зазначені недоліки у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах протидії агресії, зокрема, були висвітлені у Звіті RAND Corporation «Реформа сектору безпеки в Україні» від 2016 р., а необхідність посилення координації у діяльності відповідних суб'єктів прямо зазначена у висновках експертів [2].

У вітчизняних реаліях здійснення координації у сфері національної безпеки покладено на спеціальний конституційний орган – РНБО.

Відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України РНБО України є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України». Таким чином, її правовий статус прямо пов'язаний із правовим статусом Президента України, зокрема з його передбаченими ст. 106 Конституції України повноваженнями із забезпечення національної безпеки. Сама діяльність такого органу можлива лише «при» Президентові України, що підкреслює такий статус. Зрозуміло, що саме Президент України безпосередньо очолює такий орган. Зазначена особливість була визначена і відповідним рішенням Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008 у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності РНБО України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» (справа № 1-10/2008). У своєму рішенні Конституційний Суд України, визнаючи конституційність низки Указів Президента України (зокрема про затвердження Положення про Апарат РНБО), підкреслив, що «згідно з п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України здійснює інші, крім перелічених у п. 1–30 цієї статті, визначені Конституцією України повноваження. Вони передбачені, зокрема, в ст. 107 Конституції України, відповідно до якої Президент України формує персональний склад Ради і своїми указами вводить у дію її рішення (ч. 4, 7). Видаючи Укази № 1446, № 822, № 895, Президент України реалізував повноваження, що закріплені за ним саме в зазначених конституційних нормах» [3].

Особливості правового статусу РНБО та реалізації її повноважень були предметом досліджень значної

кількості науковців, що підкреслювали особливий характер цього органу серед інших органів при Президентові України, оскільки це зумовлено особливою важливістю питань забезпечення національної безпеки й оборони [4–7]. Питанням, що підлягають спеціальному дослідженню, визнано співвідношення структури та складу РНБО. Зокрема, В.Л. Федоренко зазначав, що під складом РНБО слід розуміти її персональний склад, що зазначено ст. 107 Конституції України за дискретними повноваженнями, а структура РНБО має розумітися як внутрішня, взаємоузгоджена ієрархічна побудова, представлена не лише складом Ради, а й Секретарем РНБО й Апаратом РНБО [6, с. 38]. Ця думка була розвинута В.І. Цокланом, який, досліджуючи питання структури РНБО, визначав, що до цієї структури входять спеціально визначені суб'єкти – Голова РНБО (Президент України) та Секретар РНБО, а також «члени РНБО», тобто особи, котрі входять до її складу за посадою. Також структуру РНБО складає її Апарат [8, с. 91–92]. Зазначені позиції ґрунтувалися на неповній правовій визначеності статусу Апарату РНБО, що викликало певні питання застосування права, які зумовили розгляд у Конституційному Суді України справи про конституційність низки Указів Президента України.

Сьогодні Апарат РНБО окремо внесено до складу сектору безпеки й оборони ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. Водночас практика державного управління у сфері безпеки й оборони останнім часом пішла шляхом пошуку інших форм координації. Загалом координація розуміється досить неоднозначно і, на нашу думку, у визначенні її суті варто утриматися від філологічного тлумачення, що притаманне більшості робіт із цього питання, особливо у науці державного управління. Загалом координацію варто розуміти як процес узгодження (налагодження залежностей) різних форм активності [9]. У такий спосіб координацію розуміє значна кількість науковців, які присвятили свої роботи спеціальним питанням координації у правоохоронній сфері [10–12]. Водночас виникає питання суб'єктного складу координаційного процесу та наділення його відповідним обсягом повноважень. Так, координацію також розглядають на противагу субординації, як діяльність «рівних» суб'єктів. Методологічно в адміністративному праві в основі координації розглядається «необхідність узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети» [13, с. 188]. У такому разі виникає питання підпорядкованості суб'єкта, щодо якого здійснюється координація. У разі здійснення координації РНБО стосовно суб'єктів сектору безпеки й оборони виникатиме питання можливості надання доручень, перевірки їх виконання та звітування. Правовий статус Президента України та РНБО як органу при Президентові зумовлює субординацію лише перед ним, але питання щодо правової чистоти наділення РНБО, його Секретаря й Апарату певними функціями (повноваженнями) від імені Президента залишається відкритим.

Останнім часом реорганізовано координуючі функції та координуючі інститути, зокрема створено координуючі органи (підрозділи) при РНБО як відповідь на нові загрози, також опрацьовується питання утворення інших. Насамперед йдеться про формування та становлення Національного координаційного центру кібербезпеки. Зазначений центр утворено Указом Президента України від 07 червня 2016 р. № 242/2016 на виконання рішення РНБО від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України». Зазначеним Указом затверджено також Положення про центр [14]. Безпосередньо положення оминає питання правового статусу центру («робочий орган»), але певний правовий аналіз можливо зробити, ґрунтуючись на персональному складі центру та визначенні відповідних завдань. Згідно з п. 5 Положення до складу Центру входять керівник, секретар та інші члени. Всі вони виконують свої обов'язки у Центрі за основними посадами, тобто керівником Центру є Секретар РНБО, секретарем – керівник структурного підрозділу Апарату РНБО згідно з компетенцією. Також за посадами до складу Центру входять «перший заступник або заступник Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, Голови Національної поліції України, Голови Національного банку України (за згодою), до відання яких належать питання кібербезпеки, а також начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України, начальник Управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України, Голова Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України». Основною формою роботи Центру є засідання, на яких приймаються рішення, що є обов'язковими для розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, підприємствами, установами й організаціями. Формування «для розгляду» не дозволяє зробити висновок про наявність повноважень субординації безпосередньо у Центру. Зазначений механізм координації загалом відповідає і законодавчим приписам. Зокрема, ст. 5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» визначаючи Національний координаційний центр кібербезпеки як робочий орган РНБО, акцентує увагу на здійсненні координації та контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки й оборони, які забезпечують кібербезпеку [15]. Сьогодні питання особливих механізмів побудови системи кібербезпеки, у т. ч. координаційна складова частина, є предметом низки наукових досліджень [16–18].

Водночас реалізований механізм побудови координуючого інституту (хоча і як «робочого органу») зроблено не вперше, але однозначність у цьому питанні відсутня. Окремі органи (інститути) утворено дещо в інший спосіб. Так, наприклад, у звіті фахівців RAND Corporation «Реформа сектору безпеки в Україні» прямо акцентовано увагу на посиленні

ролі Об'єднаного Комітету з розвідки й утворенні координуючого Комітету з іноземної військової допомоги [2]. Зрозуміло, що діяльність комітету з розвідки (Об'єднаного комітету з питань розвідувальної діяльності тощо) має непублічний характер, водночас така діяльність має бути унормована і підлягати громадському контролю.

Комітет (координуючий орган) з питань розвідки при Президентові України утворювався та ліквідовувався неодноразово. Черговий раз його було утворено Указом Президента України від 07 жовтня 2014 р. № 760/2014, реорганізовано Указом Президента України від 30 січня 2015 р. № 42/2015. Його персональний склад і повноваження не регламентовані нормативно-правовими актами відкритого доступу, що унеможливує здійснення ефективного громадського контролю. Окрім цього, не усунуто певну неузгодженість між приписами законодавчих актів. Зокрема, відповідно до вимог ст. 7 Закону України «Про розвідувальні органи» координацію їхньої діяльності здійснює Президент України через очолювану ним РНБО України [19]. Водночас, ч. 3 ст. 20 Закону України «Про національну безпеку України» надає Президентові право створювати координаційний орган із питань розвідувальної діяльності [1]. У цьому разі визначено множинність варіантів реалізації повноважень Президента України у цій сфері.

Іншими прикладами застосування координації можливо вважати органи при Президентові України у сфері оборонної промисловості. Зокрема, Указом Президента України від 12 червня 2015 р. № 329/2015 було утворено Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу як робочий орган РНБО України [20]. Статус і механізм функціонування зазначеної комісії ідентичні Національному координаційному центру кібербезпеки. Таким чином, зазначений робочий орган також здійснює координацію за відсутності повноважень субординації щодо державних органів. Відповідні повноваження реалізує безпосередньо Президент України як голова РНБО.

На відміну від координуючого характеру реалізації повноважень Президента України, у військовій сфері дещо більше проявляється характер субординації. Зокрема, відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про оборону України» для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період [21]. Найменування «ставка» для такого органу є швидше даниною історичній традиції – протягом війн ХХ ст. цим терміном зазвичай іменувався допоміжний (польовий) штаб, що розміщувався разом із командувачем армії, на відміну від Головного штабу як органу військового планування. В Україні законодавчо започаткована ще 1991 р. Ставка Верховного Головнокомандувача була регламентована на рівні підзаконних актів лише

у 2017 р. на підставі Указу Президента України від 10 жовтня 2017 р. № 313/2017 [22]. Функціонування Ставки Верховного Головнокомандувача однозначно пов'язане з існуванням у державі особливого періоду у розумінні Закону України «Про оборону України». Але у структурі РНБО як робочий орган існує Воєнний кабінет, що утворений Указом Президента України від 12 березня 2015 р. № 139/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 р. «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України». Водночас, як показує аналіз Положення про цей орган, він також створений як робочий орган РНБО в особливий період [23]. Нині за відсутності у відкритому доступі Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача вкрай складно оцінити можливість дублювання повноважень і компетенції зазначених органів, але їх паралельне існування повинно мати належне обґрунтування. Окрім цього, Воєнний кабінет РНБО так само, як і РНБО, очолює Президент України, його секретарем є Секретар РНБО, хоча персональний склад дещо відрізняється. Зокрема, до складу Воєнного кабінету входять голова Державної прикордонної служби України та командувач Національної гвардії України, що не є членами РНБО. Водночас Генеральний прокурор, Міністр юстиції України, голова Національного банку України, Міністр інформаційної політики України та голова Служби

зовнішньої розвідки України, котрі входять до складу РНБО, не є членами Воєнного кабінету РНБО.

Вищевикладене дозволяє дійти таких основних висновків.

1. Практика державного управління, що склалася в умовах протидії агресії проти нашої держави, свідчить про здійснення координації у сфері національної безпеки й оборони шляхом створення робочих органів, які входять до структури РНБО.

2. Зазначені координуючі (робочі) органи не наділені безпосередніми повноваженнями і не здійснюють безпосереднє керівництво державними органами, що забезпечують національну безпеку й оборону. Відповідні повноваження здійснює Президент України як голова РНБО України та деяких робочих органів. Зазначені повноваження ним не делегуються.

3. Форми і методи роботи таких координуючих органів відповідають загальному характеру форм роботи РНБО (засідання), використовуються повноваження її Апарату для підготовки, розгляду питань, здійснення контролю виконання.

4. Інші механізми здійснення координації у цій сфері поки що відсутні або ж не регламентовані нормативно-правовим шляхом. Нині існують певні правові колізії та неузгодженості у приписах законодавчих актів, проте не виникає колізії у повноваженнях з огляду на їх концентрацію безпосередньо у Президента України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Security Sector Reform in Ukraine / RAND Corporation, Olikier O., etc. Santa Monica, 2016. 120 p.
3. Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008. Справа № 1-10/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. Ст. 1103.
4. Горбулін В.П., Белов О.Ф., Лисицин Е.М. Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 1999. № 3. С. 12–19.
5. Петрів І.М. Рада національної безпеки і оборони України: правові основи становлення та розвитку : монографія. Харків : Право, 2009. 160 с.
6. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32–39.
7. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навчальний посібник. Ч. 3. Київ : НАДУ, 2010. 208 с.
8. Цоклан В.І. Структура Ради національної безпеки і оборони України як важливий елемент її конституційно-правового статусу. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 90–93.
9. Kral J. Introduction to Coordination Concept. *Human Resources Management and Ergonomics*. 2007. Vol. 2. URL: https://frcatel.fri.uniza.sk/hrme/files/2007/2007_2_06.pdf.
10. Єфіменко Д.К. Поняття та ознаки координації правоохоронної діяльності. *Наше право*. 2013. № 10. С. 125–130.
11. Новосад Ю.О. Про зміст координаційної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 41. Т. 2. С. 122–126.
12. Гриценко В.Г. Напрями вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів як головних суб'єктів правоохоронної системи. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Вип. 4. С. 116–120.
13. Криволапчук В.О. Сучасний погляд на методи адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 184–192.
14. Положення про Національний координаційний центр кібербезпеки: затверджено Указом Президента України від 07 червня 2016 р. № 242/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 46. Ст. 1665.
15. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05 жовтня 2017 р. № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 403.
16. Петров В.В. Щодо формування національної системи кібербезпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4(29). С. 127–130.
17. Климчук О.О., Ткачук Н.Ю. Роль і місце спецслужб та правоохоронних органів провідних країн світу в національних системах кібербезпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 3(19). С. 75–83.
18. Лук'яничук Р.В. Державна політика у сфері забезпечення кібернетичної безпеки в умовах проведення антитерористичної операції. *Вісник НАДУ*. 2015. № 3. С. 110–116.

19. Про розвідувальні органи : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2331-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>.
20. Положення про Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу: затверджено Указом Президента України від 12 червня 2015 р. № 329/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329/2015>.
21. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1932-12>.
22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 р. «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/313/2017>.
23. Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України від 12 березня 2015 р. № 139/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139/2015>.