

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Мета. Метою статті є визначення особливостей правового статусу Ради як суб'єкта публічної адміністрації та формулювання шляхів оптимізації, узгодження та приведення у відповідність із правовими реаліями нормативно-правового забезпечення її функціонування.

Методи. У статті використано загально- і спеціально-наукову методологію проведення правових досліджень, включаючи системний, системно-структурний, порівняльно-правовий, аналізу й синтезу, дедукції та індукції та інші методи наукового пізнання.

Результати. У першому розділі статті наведено основні особливості правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, які відрізняють її від інших суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування галузі природокористування.

У другому розділі статті наведено дискусійні питання компетенції Ради національної безпеки і оборони України, зокрема наголошено на неузгодженості прийнятих нею рішень та наданих на їх прийняття повноважень чинному законодавству та сутності поняття «національна безпека», яке є визначальним при встановленні її предметної юрисдикції.

У третьому розділі приділено увагу визначенню доцільності наділення Ради національної безпеки і оборони України контрольними повноваженнями, проведено аналіз законодавчих положень про координаційні органи, створені при органах публічної влади, та підсумовано, що належні їй повноваження суперечать сутності, цілям, інструментам діяльності тощо координаційних (консультативних, дорадчих) органів.

Висновки. У висновках, які становлять собою п'ятий розділ статті, підсумовано, що Рада національної безпеки і оборони України є специфічним суб'єктом публічної адміністрації, на якого покладено низку повноважень, які різняться за своєю сутністю і призначенням та сприяють удосконаленню і забезпеченню належного публічного адміністрування зокрема галузі природокористування. Наголошено на тому, що чинне законодавство, яке формує собою правові засади її діяльності, містить чимало недоліків, через які правомірність її рішень викликає обґрунтовані сумніви. Запропоновано здійснення низки заходів, спрямованих на виправлення допущених проблем і недоліків правового регулювання діяльності Ради національної безпеки і оборони України та практики її діяльності, включаючи необхідність чіткого визначення та уточнення її правового статусу, узгодження положень нормативно-правових актів між собою, проведення інформаційно-роз'яснювальних робіт і підвищення кваліфікації співробітників Ради національної безпеки і оборони України тощо стосовно розуміння і застосування правових норм на практиці в частині тлумачення категорії «національна безпека» і її компетенції. Викладене обумовлює також необхідність продовження наукових розробок за напрямком вивчення сучасного стану інституційного забезпечення публічного адміністрування галузі природокористування, включаючи питання правових засад і статусу суб'єктів публічної адміністрації, які функціонують у вказаній сфері.

Ключові слова: Рада національної безпеки і оборони України, координаційна рада, координаційно-дорадчі органи, публічна адміністрація, правовий статус, компетенція, повноваження, законодавство, природокористування.

Брановицький Віктор,

кандидат економічних наук, адвокат, старший партнер АО «КБ

Партнерс»,

докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

orcid.org/0000-0002-4339-2214

vb@kbpartners.com.ua

1. Вступ

Сучасна система суб'єктів публічної адміністрації в Україні, зокрема у галузі природокористування є доволі широкою і не обмежується органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Проте, через її звичне і все ще не повністю адаптоване до правової дійсності розуміння насамперед представниками різних шкіл адміністративного права, сьогодні все ще залишається найбільш дослідженим правове регулювання діяльності зазначених вище органів публічної влади, тоді як питання правового статусу, особливостей і напрямків функціонування решти суб'єктів, одними з яких є координаційні органи, залишаються недостатньо науково розробленими. Це має своїм наслідком неналежний і дещо суперечливий нормативно-правовий базис, невідповідне законодавству правозастосування та багато інших помилок і проблем на практиці. Викладене обумовлює актуальність правових досліджень за напрямком розуміння й удосконалення правових та інституційних засад публічного адміністрування у галузі природокористування, доцільність яких прямо впливає з положень чинної Стратегії державної екологічної політики України (ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», 2019).

У вказаному ракурсі, доречно звернути увагу на питання правового статусу Ради національної безпеки і оборони України (далі – Рада), яка має специфічну компетенцію та виконує важливі завдання, безпосереднім чином пов'язані із публічним адмініструванням галузі природокористування та забезпеченням реалізації екологічних прав і свобод громадян, поміж яких одним із засадничих, на нашу думку, є право користування природними об'єктами права власності народу України. Проте у контексті зазначеного вище підкреслимо, що низка її повноважень і рішень мають дискусійний характер та не узгоджуються із сутністю та метою діяльності координаційних органів, а також положеннями чинного законодавства. До того ж, наукових напрацювань з цього приводу наразі недостатньо, а належність правового регулювання в окресленій сфері викликає сумніви.

У зв'язку з цим, *метою нашої статті* є визначення особливостей правового статусу Ради як суб'єкта публічної адміністрації та формулювання шляхів оптимізації, узгодження та приведення у відповідність із правовими реаліями нормативно-правового забезпечення її функціонування. Для її досягнення було поставлено наступні *завдання*: розглянути загальні положення про правовий статус Ради, включаючи властиві йому особливості; розкрити дискусійні питання компетенції Ради, закріпленої на нормативному рівні; проаналізувати суперечливі аспекти визначення контрольних повноважень Ради; сформулювати конкретні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Ради.

Сформульовані мета і завдання зумовили необхідність використання загально- і спеціально-наукової *методології дослідження*, включаючи наступні методи наукового пізнання: системний, системно-структурний, порівняльно-правовий, аналізу й синтезу, дедукції та індукції, а також інші, які дозволили послідовно й системно підійти до вивчення наукового і нормативно-правового матеріалу, сформувати й аргументувати авторську позицію з приводу наявних недоліків нормативно-правового регулювання, практики діяльності Ради та шляхів їх вирішення, сформулювати й обґрунтувати відповідні висновки, рекомендації та пропозиції, отримані за наслідком виконання поставлених науково-дослідницьких завдань.

2. Загальні положення про правовий статус Ради

Приступаючи до викладу основного матеріалу статті, коротко насамперед зауважимо, що правовий статус Ради характеризується низкою загальних та специфічних властивостей, які дозволяють виокремити її поміж інших суб'єктів публічної адміністрації. Так, до загальних, які характерні також для деяких інших суб'єктів (насамперед, для Президента України), можна віднести наступні: по-перше, Рада, як і Президент України, не належить до жодної гілки влади та має широко-профільну компетенцію, адже її діяльність не обмежується жодною галуззю публічного адміністрування; по-друге, вона є координаційним органом (належність координаційних органів до суб'єктів публічної адміністрації обґрунтована у сучасних наукових дослідженнях (Белей, 2018, с. 119–122)) при Президентові України, а її рішення вводяться у дію указами Президента України (ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998), що підкреслює їх правовий зв'язок. Водночас, хоча й вони набувають чинності за допомогою нормативно-правових актів Президента України, однак, при цьому, мають самостійний характер, оскільки є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади (ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998); і, по-третє, своїми рішеннями вона вирішує питання, пов'язані з удосконаленням публічного адміністрування галузі природокористування іншими суб'єктами (викладене властиве також і для окремої категорії указів Президента України). У якості прикладу можна навести Рішення Ради від 19 березня 2021 р. (Рішення Ради національної

безпеки і оборони України «Щодо стану справ у сфері надрокористування», 2021), у якому було рекомендовано низку таких заходів: забезпечити проведення позапланових перевірок суб'єктів господарювання у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (іншими словами контролю); здійснювати опрацювання інформації про правопорушення у цій сфері та звітування про результати проведених перевірок; провести необхідне анулювання спеціальних дозволів (один з проявів дозвільної діяльності); вжити заходів щодо виявлення та розслідування порушень законодавства у галузі надрокористування тощо (Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо стану справ у сфері надрокористування», 2021).

Водночас, правовий статус Ради має власні відмінності, які можемо віднести до його специфічних властивостей. По-перше, порівняно із вищезгаданим суб'єктом, засади її діяльності урегульовані окремим нормативно-правовим актом – Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998) (далі – Закон «Про Раду ...»). По-друге, на неї покладено наступні повноваження: здійснення координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади (в екологічній сфері включно) і, у встановлених випадках, органів місцевого самоврядування; подання відповідних висновків Президентові України; ініціація розробки нормативних актів та документів, узагальнення практики їх застосування та результатів перевірок їх виконання та ін. З чого випливає, що роль Ради в окресленій сфері полягає, з одного боку, у тому, що вона є допоміжною у діяльності Президента України та, з іншого, – самостійною у взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу визначення необхідних заходів, які останні мають здійснити з метою удосконалення публічного адміністрування природокористування та оптимізації власної діяльності.

3. Дискусійні питання компетенції Ради

Разом з тим, вивчення низки рішень (зокрема, названого вище) Ради дало змогу встановити, що нормативно-правовий базис її функціонування містить суперечливі положення, які викликають у нас певні зауваження стосовно коректного розуміння та застосування її компетенції на практиці. А саме, згідно із Законом «Про Раду ...», сфера її діяльності обмежена питаннями національної безпеки і оборони (ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998). У такому разі виникають обґрунтовані сумніви з приводу того, чи уповноважена Рада приймати розглянуті рішення у сфері природокористування, адже на перший погляд публічне адміністрування цієї галузі, як і викладені у рішеннях пропозиції, завдання та доручення, не має нічого спільного з національною безпекою та обороною.

З метою з'ясування цих обставин та вирішення сформульованого питання щодо правомірності рішень Ради звернімось насамперед до вивчення положень Закону України «Про національну безпеку України» (ЗУ «Про національну

безпеку України», 2018), відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 якого під національною безпекою України розуміється захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України (якими відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 1 є лише життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави) від реальних та потенційних загроз. Зі свого боку, згідно з ч. 1 ст. 3 цього Закону державна політика у сфері національної безпеки і оборони в частині навколишнього природного середовища спрямована на його захист від надзвичайних ситуацій (ЗУ «Про національну безпеку України», 2018). Інакше кажучи, з наведених норм випливає, що категорія «національна безпека» пов'язана із найбільш значущими та важливими питаннями захисту життєдіяльності суспільства і функціонування держави, включаючи захист довкілля на найбільш високому рівні, тобто від найбільш серйозних загроз, зумовлених надзвичайними обставинами. Викладене підтверджується положеннями Закону України ст. 1 «Про правовий режим надзвичайного стану» (ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», 2000) і п. 24 ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України (Кодекс цивільного захисту України, 2013), згідно з якими надзвичайні ситуації пов'язуються із катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що можуть призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на відповідній території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності (Кодекс цивільного захисту України, 2013; ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», 2000). Тобто, виходячи з розглянутого, загальні питання природокористування, видачі дозволів і ліцензій, встановлення квот і лімітів на спеціальне природокористування, здійснення контролю за дотриманням законодавства у цій сфері тощо не мають входити до компетенції Ради.

Крім того, варто подивитись на окреслене і з позицій визначення відношення повноважень Ради, закріплених Законом «Про Раду ...», до такого напрямку публічного адміністрування як адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян користування природними об'єктами права власності народу України, оскільки реалізація і забезпечення прав і свобод людини є одним із головних завдань публічного адміністрування в усіх його галузях. У цьому ракурсі, доцільним вважаємо розглянути можливість визначення інтересів громадян у реалізації названого права життєво важливими, зважаючи на перераховані вище особливості розуміння національної безпеки і національних інтересів України.

Наприклад, на нашу думку, можливість збирати рослинні ресурси, займатись мисливством та рибальством (особливо, коли мова йде про спортивне), користуватись водними об'єктами з науковими, оздоровчими цілями, з метою відпочинку та дозвілля тощо не є життєво важливими. Інакше кажучи, на нашу

думку, можливість реалізації права на користування природними об'єктами права власності народу України є, безперечно, важливим правом громадян, однак від нього безпосередньо не залежить їх життя і здоров'я, а тому до життєво важливих інтересів його відносити недоцільно. З іншого боку, для окремих осіб, враховуючи складні життєві обставини, збиральництво, рибальство, полювання тощо можуть бути одним з основних або єдиних джерел харчування, що у такому разі робить їх правомочності із реалізації даного права, зокрема, у порядку загального природокористування важливими для забезпечення їх природного існування. Це свідчить про ймовірність розподілу правомочностей у цій сфері на ті, які забезпечують існування людини, а отже охоплюються поняттям національних інтересів, і ті, які виходять за його межі (наприклад, спеціальне природокористування, яким займаються юридичні особи з метою отримання прибутку, а оскільки заробіток можливий різноманітними способами, особливо якщо йде мова про вибір виду господарської діяльності, то до життєво важливих інтересів реалізацію даної правомочності ми не вважаємо за доречне відносити).

Водночас, зважаючи на те, що публічна політика у сфері національної безпеки в частині природокористування пов'язана саме із захистом довкілля від надзвичайних ситуацій, то, не дивлячись на полеміку стосовно можливості віднесення тих або інших складових права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України до національних інтересів, вони все ж, на нашу думку, не мають стосунку до національної безпеки.

З іншого боку, на це питання можна поглянути і під іншим кутом зору, а саме, якщо розглядати природокористування з позиції його раціональності, впливу на довкілля тощо, тоді це вже становитиме національний інтерес, оскільки стан довкілля прямо впливає на умови життєдіяльності суспільства та його безпеку, а також має безпосередній правовий зв'язок із правом громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та завданнями держави із його забезпечення. Наприклад, п. 7 Стратегія національної безпеки України (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»», 2020) визначає у якості поточних і прогнозованих загроз національній безпеці зміни клімату, зростання техногенного навантаження на довкілля, збільшення кількості і масштабів надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, виснаження екосфери, зростання споживання невідновлювальних природних ресурсів, руйнування екосистеми і біоценози, нераціональне використання природних ресурсів, деградацію лісів, водних басейнів, сільськогосподарських угідь (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»», 2020). Зі свого боку, серед напрямків забезпечення державою її національних інтересів

і безпеки, з метою вирішення перерахованих загроз включно, даною стратегією у п. 56 передбачено, зокрема: посилення охорони довкілля, забезпечення ефективного використання природних ресурсів, захист лісів і водойм, розвиток заповідного фонду, запобігання та усунення негативних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»», 2020). Інакше кажучи, даним рішенням Ради розширено розуміння національної безпеки порівняно із вказаним вище Законом, внаслідок чого, на нашу думку, розмивається межа між юрисдикцією різних публічно-владних інституцій.

Зокрема, з викладеного випливає, що, з одного боку, в Україні функціонує система галузевих (вузько-профільних) суб'єктів публічної адміністрації, чия діяльність пов'язана із формуванням та реалізацією публічної політики у сфері охорони довкілля, включаючи охорону, використання та відтворення природних ресурсів, і суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції, які також виконують публічні функції і завдання у цій сфері. У контексті нашого дослідження мова йде зокрема про систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України; а з іншого – суб'єкти, які входять до складу сектору безпеки і оборони (що закріплено у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» (ЗУ «Про національну безпеку України», 2018)), до яких не належать жоден із зазначених вище суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права громадян. Згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 12 цього ж Закону, інші органи можуть виконувати свої функції із забезпечення національної безпеки лише у порядку взаємодії з суб'єктами із сектору безпеки і оборони (ЗУ «Про національну безпеку України», 2018). Відтак, якщо опиратись на розуміння національної безпеки, покладене в основу Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»», 2020), то виходить, що, по-перше, обидві групи суб'єктів не лише функціонують в одній галузі публічного адміністрування, а й наділені однаковими функціями, по-друге, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян, закріпленого ст. 13 Конституції України (Конституція України, 1996), можуть виконувати свої повноваження лише у взаємодії із названими суб'єктами, адже уся галузь охорони довкілля, природокористування входить тоді до поняття національної безпеки.

Однак, по-перше, окреслена ситуація не сприяє, на нашу думку, правильній організації публічної влади у державі, адже якщо одним і тим же питанням правомочні одночасно професійно займатись зовсім різні суб'єкти, то це призведе до суперечностей між їх рішеннями, нераціонального використання бюджетних коштів, інтелектуальних та часових ресурсів тощо. До того ж,

коли мова йде про захист довкілля від виснаження природних ресурсів, нераціонального природокористування тощо, то це так само входить до повноважень, передусім, вузько-профільних суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких зосереджена саме на питаннях охорони довкілля, природних ресурсів, їх користування і відтворення.

По-друге, підхід, застосований у Стратегії національної безпеки, який простежується й у решті рішень Ради, не відповідає істині та правовій дійсності, адже, якщо звернутись до порядків діяльності зазначених вузько-профільних суб'єктів публічного адміністрування (а також широко-профільних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації названого для прикладу конституційного права громадян) (Брановицький, 2022), то можна побачити, що жодне з них не потребує погодження або участі суб'єктів сектору безпеки і оборони. Тобто відносини, пов'язані із реалізацією права на користування природними об'єктами права власності народу України і його забезпечення не становлять собою різновиди правовідносин у сфері національної безпеки, окрім випадків, коли мають місце надзвичайні ситуації.

У зв'язку з цим, зробимо кілька наступних проміжних висновків:

1) при визначенні категорії національної безпеки варто опиратись на положення Закону України «Про національну безпеку України» і враховувати її при розробці нормативно-правових актів, присвячених певним напрямкам публічної політики. Зокрема, варто розмежовувати випадки, коли права громадян у сфері природокористування, відносини, які при цьому виникають, можуть бути предметом національних інтересів, які мають захищатись суб'єктами сектору безпеки і оборони, становити об'єкт їх діяльності та прийняття рішень щодо яких може входити до складу їх компетенції, і випадки, які, навпаки, не охоплюються поняттям національної безпеки і на вирішення яких зазначені суб'єкти не уповноважені. Відтак, захист довкілля від надзвичайних ситуацій – це питання національної безпеки, а решта питань, пов'язаних із реалізацією прав на користування природними об'єктами, у тому числі права власності народу України, не входять до неї. Таким саме чином має розмежовуватись компетенція суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері;

2) зважаючи на викладене, до компетенції Ради не має входити прийняття рішень, надання доручень, контроль і координація діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері природокористування, якщо це не стосується питань національної безпеки. У цьому ракурсі підкреслимо, що Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» не закріплює за нею перерахованих повноважень. Відтак, беручи до увагу аналіз рішень Ради, зокрема згаданих в межах даної статті, виникають питання щодо підстави і наявності повноважень на їх прийняття, адже вони не стосуються національної безпеки у розумінні Закону України «Про національну безпеку України» і виходять за межі компетенції, передбаченої Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Відтак, на нашу думку, доцільно

провести перевірку рішень і планів роботи Ради, надати роз'яснення та провести освітньо-кваліфікаційні заходи, спрямовані на виправлення недоліків її роботи та узгодження її діяльності із чинним законодавством. Необхідність здійснення таких кроків зумовлена тим, що саме в Апараті Ради відсутнє повноцінне розуміння її повноважень та сутності національної безпеки, адже як розглянуті нами рішення вище, так і зазначена Стратегія підготовлені саме нею і в них усіх простежується ігнорування відмінностей між компетенцією суб'єктів сектору безпеки і оборони та інших суб'єктів публічної адміністрації у галузі природокористування;

3) у такому разі питання, які стосуються природокористування поза питаннями захисту довкілля, населення тощо від надзвичайних ситуацій не повинні відображатись у документах, насамперед затверджуваних указами Президента України (як то рішення Ради, включаючи підготовлену нею Стратегію національної безпеки). Натомість, рекомендації, пов'язані з оптимізацією публічного адміністрування у галузі природокористування, можуть надавати дорадчі органи, створені при відповідних суб'єктах публічної адміністрації, включаючи уповноважених на адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України.

4. Суперечливі аспекти визначення контрольних повноважень Ради

Окремо вважаємо за доречне також розглянути питання контрольних повноважень Ради. З цього приводу нагадаємо, що вона є координаційним органом при Президенті України (ч. 1 ст. 107 Конституції України (Конституція України, 1996), ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998)). Поняття координаційного органу у формі ради окремо не визначено у чинному законодавстві, однак в його актах закріплено низку положень, на підставі яких ми зможемо зробити певні висновки щодо сутності цієї категорії. Так, згідно з низкою Положень про координаційні ради, наприклад, з питань формування національної екологічної мережі (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань формування національної екологічної мережі», 2001), з питань водних ресурсів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань водних ресурсів України», 2021), створених при Кабінеті Міністрів України, ці органи визначаються як дорадчі (або консультативно-дорадчі), основними завданнями яких є сприяння взаємодії і координації діяльності органів виконавчої влади, юридичних осіб різної форми власності і підпорядкування, визначення шляхів і механізмів вирішення проблемних питань під час реалізації публічної політики, підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та удосконалення нормативно-правової бази, які вони виконують шляхом розробки пропозицій і рекомендацій (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з питань формування національної

екологічної мережі», 2001; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань водних ресурсів України», 2021).

Зі свого боку, закріплена у названих вище нормативно-правових актах характеристика (їх належність до дорадчих органів, покладені на них завдання, правова природа рішень, форма діяльності тощо) свідчить про те, що на ці координаційні ради поширюються положення постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599 (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України», 2009). Цим нормативно-правовим актом, так само визначено, що на своїх засіданнях (які є основною формою їх роботи) вони розробляють пропозиції та рекомендації з питань, що належать до їх компетенції, які можуть бути реалізовані шляхом прийняття рішення органом, при якому вони утворені (у даному випадку – Кабінетом Міністрів України). Завдання на консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, згідно з цією постановою, покладені такі саме, як і на розглянуті координаційні ради, для виконання яких ці органи можуть проводити аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації публічної політики у відповідній сфері, вивчення результатів діяльності органів виконавчої влади, моніторинг стану виконання покладених на них завдань, приймати участь у розробці проєктів нормативно-правових актів та подавати пропозиції і рекомендації, розроблені за результатами своєї роботи (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України», 2009). При цьому, ради визначаються цією постановою як допоміжний орган, утворений для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією публічної політики у відповідній сфері. Інші ж завдання, як то участь і підготовці проєктів нормативно-правових актів, забезпечення узгодження дій органів виконавчої влади тощо, покладено цією постановою на консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, утворені в інших організаційно-правових формах, наприклад, робочої групи, комісії (у порядку названих завдань, відповідно) та ін. (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України», 2009).

У вказаному вбачаємо певну колізію: якщо узгодження дій суб'єктів покладається тільки на комісії, згідно з цією постановою, а на раду – тільки вивчення проблемних питань, то як у такому разі можуть створюватись координаційні ради, які уповноважені виконувати обидва завдання, а з їх назви вже випливає, що їх діяльність пов'язана зокрема із координацією діяльності насамперед органів виконавчої влади?! На нашу думку, дана постанова потребує узгодження з іншими нормативно-правовими актами, а також приведення у відповідність із правовою дійсністю, оскільки нею не передбачена така змішана організаційно-правова форма дорадчого органу, як

координаційна рада, а розмежування повноважень здійснене без врахування діючих та потенційних дорадчих органів і їх організаційно-правових форм. До того ж вважаємо нераціональним створення великої кількості дорадчих органів різної організаційно-правової форми, на кожен з яких буде покладено виконання лише одного завдання. Нині застосовані організаційно-правові форми координаційних рад є більш оптимальними, оскільки за них компетенція цих дорадчих органів охоплює собою виконання усіх перерахованих завдань, які покладаються на таку групу суб'єктів публічної адміністрації.

Рухаючись далі у напрямку вивчення положень нормативно-правових актів у цій сфері, зазначимо, що розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 11 лютого 2016 р. № 70 (Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)», 2016) наводить визначення координаційної ради як допоміжного органу (консультативного, дорадчого), який утворюється для координації дій місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій у здійсненні ними окремих своїх функцій з виконання завдань, покладених на виконавчий орган Київської міської ради (Київську міську державну адміністрацію), а ради – як такого, що утворюється для вивчення проблемних питань, що виникають під час реалізації повноважень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (Київської міської державної адміністрації) «Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)», 2016). Тобто, як бачимо, в межах даного розпорядження так само застосовано недоцільний, на нашу думку, до застосування підхід, який передбачає створення низки суб'єктів, на яких покладається лише одне завдання. Тим не менш, вивчення положень цього розпорядження підтверджує головну ідею створення таких суб'єктів публічної адміністрації – консультативна підтримка діяльності суб'єктів, при яких вони створені, шляхом надання пропозицій і рекомендацій, підготовлених за наслідками їх роботи, зокрема за напрямками вивчення проблем, які виникають під час виконання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, оптимізація і підвищення ефективності їх діяльності, визначення шляхів удосконалення нормативно-правових актів тощо.

Зі свого боку, ч. 4 ст. 4 Закону України «Про розвідку» (ЗУ «Про розвідку», 2020) закріплює, що координаційний орган (у даному законі – з питань розвідки) може утворюватись Президентом України як постійно діючий допоміжний або інший консультативний, дорадчий орган для сприяння реалізації його повноважень, забезпечення взаємодії, розвитку та координації

спільної діяльності суб'єктів (у законі – розвідувального співтовариства) (ЗУ «Про розвідку», 2020). Тобто, з аналізу цієї норми випливає, що координаційний орган належить до дорадчих (консультативних, допоміжних) органів і на нього покладено, по суті, ті ж повноваження, як і на координаційні ради. Крім того, подальший аналіз положень цього Закону свідчить про те, що основним інструментом діяльності координаційного органу є підготовлені ним пропозиції (ЗУ «Про розвідку», 2020). Інакше кажучи, порівнюючи положення розглянутих нормативно-правових актів, якими визначаються засади діяльності дорадчих органів, можемо зробити висновок, що координаційні органи, утворені в організаційно-правовій формі рад, та координаційні ради – належать до одного типу суб'єктів публічної адміністрації, а отже їм властиві однакові ознаки, зумовлені їх сутністю, зокрема, вони утворюються з однаковим призначенням і виконують однакові функції. Відтак, досліджувана нами Рада як координаційний орган належить до категорії дорадчих суб'єктів публічної адміністрації, які виконують свої повноваження шляхом підготовки пропозицій і рекомендацій. А тому, її діяльність має обмежуватись наданням пропозицій і рекомендацій суб'єкту, при якому вона створена, тобто Президенту України. Сформульований нами висновок підтверджується й поглядами вчених, висвітленими на сторінках наукової фахової літератури, відповідно до яких координаційні органи і координаційні ради розглядаються як одні й ті самі за своїми правовим статусом, функціями й сутністю суб'єкти, до переліку яких науковці включають і розглянуту нами Раду (Безпалова, 2020).

З викладеного випливає, що покладення ч. 2 ст. 107 Конституції України і ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» на Раду повноважень зі здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади (Конституція України, 1996; ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», 1998) суперечить її сутності як дорадчого органу. Тому, для виправлення окресленої ситуації, на нашу думку, необхідно піти двома альтернативними шляхами: або уточнити на нормативно-правовому рівні шляхом внесення відповідних змін до Конституції та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» правовий статус Ради, встановивши, що вона є органом державної влади, створеним з метою координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади та для сприяння реалізації повноважень Президента України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони шляхом надання йому пропозицій і рекомендацій; або ж узгодити законодавство про неї з її статусом координаційного органу, який за своєю правовою природою є дорадчим суб'єктом публічної адміністрації, та внести зміни до ч. 2 ст. 107 Конституції України і ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», відповідно до яких її компетенція буде відповідати звичайній компетенції дорадчих органів, а отже видалити положення, якими її наділено контрольними повноваженнями. Іншими словами, сьогодні необхідним є чітке визначення правової сутності й призначення

Ради – або вона є дорадчим органом, діяльність якого обмежена підготовкою пропозицій і рекомендацій суб'єкту, при якому вона утворена з метою сприяння реалізації його повноважень, або ж вона є органом публічної влади, наділеним власними повноваженнями з виконання функцій публічного адміністрування, включаючи контроль.

5. Висновки

Таким чином, підсумовуючи викладене у статті, зазначимо, що Рада є специфічним суб'єктом публічної адміністрації, на якого покладено низку повноважень, які різняться за своєю сутністю і призначенням та сприяють удосконаленню і забезпеченню належного публічного адміністрування зокрема галузі природокористування. Проте, чинне законодавство, яке формує собою правові засади її діяльності, містить чимало неузгодженостей і суперечностей, викликаних недостатнім розумінням сутності категорії «національна безпека» та меж предметної юрисдикції Ради. Викладене має своїм виразом низку рішень Ради, правомірність прийняття яких викликає сумніви, оскільки вони суперечать правовому статусу Ради як координаційно-дорадчого органу, створеного при Президенті України. Тому, з метою упорядкування та оптимізації інституційного та нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування у названій сфері, необхідним є здійснення низки заходів, спрямованих на виправлення допущених проблем і недоліків правового регулювання діяльності Ради та практики її діяльності. Вони включають, насамперед, необхідність чіткого визначення та уточнення правового статусу Ради, внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема за напрямком узгодження положень нормативно-правових актів між собою, проведення інформаційно-роз'яснювальних робіт, підвищення кваліфікації співробітників Ради тощо стосовно розуміння і застосування правових норм на практиці в частині тлумачення категорії «національна безпека» і компетенції Ради. Викладене обумовлює також необхідність продовження наукових розробок за напрямком вивчення сучасного стану інституційного забезпечення публічного адміністрування галузі природокористування, включаючи питання правових засад і статусу суб'єктів публічної адміністрації, які функціонують у вказаній сфері.

Список використаних джерел:

1. Беспалова О. Сутність та значення координаційних органів як суб'єктів реалізації державної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 105-109. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.19>
2. Белей Є. Н. Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07. Київ, 2018. 253 с.
3. Брановицький В. В. Система нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-правові відносини реалізації права на користування природними об'єктами права власності народу України. *Журнал східноєвропейського права*. 2022.

№ 101. С. 25–39. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/branovytskyi_101.pdf (дата звернення: 12.05.2023)

4. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 34-35. Ст.458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

5. Конституція України : від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст.241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 16. Ст.70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

9. Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) : Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 11 лютого 2016 р. № 70. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MA160070> (дата звернення: 12.05.2023)

10. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 23. Ст.176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 35. Ст.237.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> (дата звернення: 12.05.2023)

13. Про розвідку : Закон України від 17 вересня 2020 р. № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

14. Про утворення Координаційної ради з питань формування національної екологічної мережі : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. № 1603. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1603-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

15. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань водних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2021 р. № 1211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023)

16. Щодо стану справ у сфері надзорного контролю : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2021 р. № n0023525-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0023525-21#n2> (дата звернення: 12.05.2023)

References:

1. Bezpalova, O. (2020). The essence and importance of coordinating bodies as subjects of state policy implementation. *Entrepreneurship, Economy and Law*, No. 6, pp. 105-109. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.19> [In Ukrainian].

2. Belei, Ye. N. (2018). Administrative and Legal Provision of Public Administration Activities in the Sphere of Public Health Care. (Candidate's thesis). Kyiv. [In Ukrainian].
3. Branovytskyi, V. V. (2022). The System of Normative Legal Acts that Regulate the Administrative Legal Relations of the Implementation of the Right to Use Natural Objects of the Right of Ownership of the People of Ukraine. *The Journal of Eastern European Law*, No. 101, pp. 25–39. Retrieved 12. May 2023 from: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/branovytskyi_101.pdf [In Ukrainian].
4. Code of Civil Protection of Ukraine from 2. October 2012, No. 5403-VI. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 34-35, Art. 458. Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [In Ukrainian].
5. Constitution of Ukraine from 28. June 1996, 254-к/96-VR. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 30, Art. 141 [in Ukrainian].
6. Resolution of the Cabinet of ministers of Ukraine on issues of advisory, consultative and other auxiliary bodies established by the Cabinet of Ministers of Ukraine from 17. June 2009, No. 599. (2009). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text> [In Ukrainian].
7. Law of Ukraine on the national security of Ukraine from 21. June 2018, No. 2469-VIII. (2018). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 31, Art. 241. Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [In Ukrainian].
8. Law of Ukraine on the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030 from 28. February 2019, No. 2697-VIII. (2019). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 16, Art. 70. Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [In Ukrainian].
9. Order of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration) on the establishment and operation of advisory, consultative and other subsidiary bodies of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration) from 11. February 2016, No. 70. (2016). Retrieved 12. May 2023 from: <https://ips.ligazakon.net/document/MA160070> [In Ukrainian].
10. Law of Ukraine on the Legal Status of the State of Emergency from 16. March 2000, No. 1550-III. (2000). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 23, Art. 176. Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> [In Ukrainian].
11. Law of Ukraine on the National Security and Defense Council of Ukraine from 5. March 1998, No. 183/98-VR. (1998). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No. 35, Art. 237. [In Ukrainian].
12. Decree of the President of Ukraine on the Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 14 September 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine" from 14. September 2020, No. 392/2020. (2020). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> [In Ukrainian].
13. Law of Ukraine on the Exploration from 17. September 2020, No. 912-IX. (2020). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text> [In Ukrainian].
14. Resolution of the Cabinet of ministers of Ukraine on the establishment of the Coordination Council for the formation of the national ecological network from 29. November 2001, No. 1603. (2001). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1603-2001-%D0%BF#Text> [In Ukrainian].
15. Resolution of the Cabinet of ministers of Ukraine on the establishment of the Interagency Coordination Council on Water Resources of Ukraine from 3. November 2021, No. 1211. (2021). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211-2021-%D0%BF#Text> [In Ukrainian].
16. Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine on the state of affairs in the field of subsoil use from 19. March 2021, No. n0023525-21. (2021). Retrieved 12. May 2023 from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0023525-21#n2> [In Ukrainian].

PECULIARITIES OF DETERMINING THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE COUNCIL OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Wiktor Branowicki,

Ph.D. in Economics, Attorney at Law, Senior Partner Law Firm "KB Partners",

Doctoral Student of the Yaroslav Mudryi National Law University

orcid.org/0000-0002-4339-2214

vb@kbpartners.com.ua

The Goal. *The goal of the article is to determine the features of the legal status of the Council as a subject of public administration and to formulate ways to optimize, harmonize and bring into line with the legal realities of the regulatory and legal support of its functioning.*

Methods. *The article uses general and special-scientific methodology of legal research, including systemic, systemic-structural, comparative-legal, analysis and synthesis, deduction and induction and other methods of scientific cognition.*

Results. *Section 1 of the article outlines the key features of the legal status of the National Security and Defense Council of Ukraine, which distinguish it from other subjects of public administration that carry out public administration of the field of nature management.*

Section 2 of the article outlines the debatable issues of the competence of the National Security and Defense Council of Ukraine, in particular, it highlights the inconsistency of the decisions taken by it and the powers granted to them by the current legislation and the essence of the concept of "national security", which is decisive in establishing its subject jurisdiction.

Section 3 pays attention to determining the appropriateness of vesting the National Security and Defense Council of Ukraine with control powers, an analysis of legislative provisions on coordination bodies established under public authorities was carried out, and it was concluded that the powers belonging to it contradict the essence, goals, instruments of activity, etc. of coordination (consulting, advisory) bodies.

Conclusions. *The conclusions, which constitute Section 5 of the article, summarize that the National Security and Defense Council of Ukraine is a specific subject of public administration, which is entrusted with a number of powers that differ in their essence and purpose and contribute to improving and ensuring proper public administration in particular in the field of nature management. It is noted that there are numerous flaws in the current legislation, which serves as the foundation for its operations, due to which the legality of its decisions raises reasonable doubts. It is suggested to implement a number of actions to address the issues and gaps in the legislative framework governing the operations of the National Security and Defense Council of Ukraine and the practice of its activities, including the need to clearly define and clarify its legal status, harmonize the provisions of normative legal acts among themselves, conduct outreach and training of employees of the National Security and Defense Council of Ukraine, etc. considering the practical comprehension and application of legal standards in terms of the definition of the national security term and its competence. The aforementioned calls for the continuation of scientific research on institutional support for public administration in the field of nature management, including questions of legal foundations and the status of public administration entities active in this field.*

Key words: National Security and Defense Council of Ukraine, Coordination Council, coordination and advisory bodies, public administration, legal status, competence, powers, legislation and nature management.