

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Острозька академія»
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин
та національної безпеки
Кафедра національної безпеки та політології

Кваліфікаційна робота

на здобуття освітнього ступеня магістра на тему:

«Рада національної безпеки і оборони України: питання функціональної природи органу та місця в державному механізмі»

Виконав студент II курсу, групи МНб-21,
спеціальності 256 Національна безпека (за окремими
сферами забезпечення і видами діяльності)

Романченко Вячеслав Вячеславович

Керівник – кандидат політичних наук, доцент
Мартинюк Роман Станіславович

Рецензент – доктор історичних наук, професор
Кулаковський Петро Михайлович

Острог, 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. СПЕЦІАЛЬНИЙ ОРГАН ІЗ ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ	10
1.1. Функціональне призначення спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави.....	10
1.2. Моделі конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави у практиці розвинених країн	20
РОЗДІЛ 2: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ	30
2.1. Порядок формування, структура та організація діяльності Ради національної безпеки і оборони України.....	30
2.2. Функції та повноваження Ради національної безпеки і оборони України	40
2.3. Місце Ради національної безпеки та оборони України в системі органів державної влади.....	50
РОЗДІЛ 3: МОЖЛИВІ НАПРЯМИ КОРЕКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ	64
ВИСНОВКИ.....	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Україна, як суверенна держава, стикається зі складними викликами у сфері національної безпеки та оборони. Одним з ключових органів, що відповідає за координацію цих справ, є Рада національної безпеки і оборони України (РНБО). Однак, необхідно провести дослідження щодо функціональної природи цього органу та його місця в державному механізмі, оскільки існують певні невирішені аспекти та прогалини в нашому розумінні його ролі та впливу. Для досягнення цієї мети в роботі будуть висвітлюватись наступні дослідницькі питання: Які основні функції виконує РНБО і як вони відображаються у законодавстві та практиці? Чи відповідають ці функції національним потребам у забезпеченні безпеки та оборони? Яке місце займає РНБО в системі органів державного управління та які взаємозв'язки і взаємодія вона має з іншими органами? Як це впливає на прийняття стратегічних рішень з питань національної безпеки? Та яка роль і вплив геополітичної ситуації та міжнародних взаємовідносин на функціональну природу РНБО?

Таким чином, постановка цих питань дозволить нам дослідити основні аспекти функціональної природи Ради національної безпеки і оборони України та її місця в державному механізмі, а також зробити внесок у розуміння та покращення системи національної безпеки країни. Адже РНБО сьогодні має надважливе значення для функціонування держави та механізму влади.

Метою даного дослідження визначено поглиблений аналіз функціональної природи РНБО та її ролі в державному механізмі України. Для досягнення цієї мети ми проведемо детальний огляд історичного контексту та розвитку РНБО з моменту її створення. Ми також розглянемо функціональні обов'язки, роль РНБО в контексті національної безпеки та оборони та місце в державному механізмі в умовах воєнного стану.

Мета дослідження зумовлює постановку наступних **дослідницьких питань:**

- Проаналізувати моделі конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави у практиці розвинених країн;
- З'ясувати основні функції, які виконує РНБО і як вони відображаються у законодавстві та практиці;
- Виявити яке місце займає РНБО в системі органів державного управління та які взаємозв'язки і взаємодія вона має з іншими органами;
- Проаналізувати які проблеми та виклики виникають у практичній діяльності РНБО;
- З'ясувати чи необхідні зміни та реформи для покращення ефективності Ради та забезпечення національної безпеки.

Об'єктом дослідження є спеціальний орган із питань національної безпеки й оборони у структурі державного механізму.

Предметом дослідження є РНБО як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Джерельна база дослідження: Закон України¹ про Раду національної безпеки і оборони України містить загальну інформацію про її структуру та функції. Він описує РНБО як координуючий державний орган виконавчої влади під керівництвом Президента України у справах національної безпеки та оборони. Цей орган займається розробкою та координацією політики національної безпеки у внутрішніх та міжнародних питаннях, надаючи консультації Президенту України.

Серед українських дослідників варто згадати В. Федоренко, який у своїй статті висвітлив саме конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, а також питання нормопроектної діяльності

¹Закон України про Раду національної безпеки і оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

РНБО.² Дослідник у роботі на основі аналізу стверджує про об'єктивність існування системи РНБО, яка покликана забезпечити режим національної безпеки національної безпеки і оборони України. Також А. Ковальчука, який досліджував місце РНБО у механізмі забезпечення національної безпеки та аналіз сучасного стану щодо функціонування та правового забезпечення РНБО.³ У статті дослідник наголошує на тому, що варто переглянути місце РНБО в системі державних органів, а саме що він повинен стати незалежним координаційним центром, а голова цього колегіального органу повинен обиратися членами РНБО. На думку А. Ковальчука, цей крок, в першу чергу, сприятиме демократизації функціонування РНБО, а також гарантуватиме, що ухвалені рішення будуть здійснюватися з урахуванням думок, поглядів та переконань кожного члена РНБО.

Питання форми і методів діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України описував у своїй статті К.Тарасенко. Важливо зазначити, що дослідник стверджує, що у сучасних умовах існує значний потенціал для розвитку цього органу, який має за мету об'єднати зусилля всіх гілок влади для захисту інтересів держави. Адже цей орган є механізмом для всебічного й об'єктивного дослідження найбільш актуальних проблем держави та суспільства.⁴

Слід виділити окремо монографію експертки Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, О.Резнікової, в якій визначаються теоретичні та практичні аспекти забезпечення національної стійкості в умовах невизначеності безпекового середовища.⁵ У роботі

² Федоренко В., Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/bmju_2010_12_7.pdf

³ Ковальчук А., Місце Ради національної безпеки і оборони України у механізмі забезпечення національної безпеки. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/law/article/view/937/1450>

⁴ Тарасенко К., Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність РНБО. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2012_2_108.pdf

⁵ Резнікова О., Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-03/reznikova-ukraineresilience2022_02.pdf

дослідниця, аналізуючи характер та наслідки гібридної війни Росії проти України від 2014 року, а також протидію COVID-19, розробила рекомендації щодо концептуальних засад та моделі забезпечення національної стійкості в Україні, формування й реалізації комплексної державної політики у сфері національної безпеки та стійкості та удосконалення законодавства України у відповідній сфері. Повномасштабна війна, розв'язана РФ 24 лютого 2022 року, підтвердила висновки дослідниці: українська держава й суспільство мають значний потенціал самоорганізації та самоуправління. Яскравим прикладом цього є потужний волонтерський рух в Україні, який виявив свою ефективність ще вісім років тому. О. Резнікова наголошує, що формування національної стійкості передбачає не лише ефективне антикризове державне управління, а й зміцнення стійкості суспільства, економіки та місцевих громад.⁶

Деякі аспекти діяльності РНБО в протидії злочинам проти основ національної безпеки аналізували І.Вишнеvsька та О.Дудченко, які стверджують, що у зв'язку з складністю та багатоаспектністю проблем, пов'язаних з забезпеченням національної безпеки, необхідно координувати дії в рамках єдиної державної політики.⁷

Особливої актуальності дослідження функціональної природи та правового статусу РНБО України набуло у контексті російської збройної агресії, яка розпочалася у 2014 році. Протидія цій безпрецедентній загрози територіальній цілісності та суверенітету держави вимагає максимальної консолідації всіх наявних ресурсів та згуртованості органів влади. Доктор політичних наук, В. Смоляк, у своїй статті стверджує, що саме після 2014 року розгортається сутнісний етап забезпечення національної безпеки, а

⁶ Національний інститут стратегічних досліджень. Ольга Резнікова: «Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища». URL: <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/olha-reznikova-natsionalna-stiykist-v-umovakh-minlyvoho-bezpekovo-ho-seredovishcha>

⁷ Вишнеvsька І., Дудченко О., Аспекти діяльності РНБО в протидії злочинам проти основ національної безпеки. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/41637/1/vushnevska.pdf>

головними суб'єктами цього процесу є не лише держава, а й громадянське суспільство.⁸

Г. Буртяк, досліджуючи місце РНБО у політичному житті, наступний робить висновок: «...в умовах, пов'язаних з поверненням до Конституції України 1996 р., наявності політичної стабільності в державі, відсутністю конфліктів між Президентом та Прем'єр-міністром, РНБО може і надалі успішно функціонувати як координаційний, загальнодержавний, колегіальний, консультативно-дорадчий орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. В той же час, у разі прийняття нової Конституції України чи внесення змін до неї, а також проведення адміністративної реформи, є необхідність конкретизувати роль і місце РНБО у політичному житті суспільства».⁹

Отже аналіз цих досліджень дає досить широкий огляд функціональної природи РНБО та її місця в державному механізмі України. Дослідники пропонують аналіз ролі Ради, її впливу на формування та реалізацію національної безпекової політики, а також розглядають проблеми та виклики, з якими стикається орган у своїй роботі. Варто зазначити, що питання функціонування РНБО України має не лише теоретичне, а й вагоме практичне значення. Адже від ефективної діяльності цього органу безпосередньо залежить здатність нашої держави протидіяти численним загрозам воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру. Саме РНБО покликана забезпечувати належну координацію зусиль усіх гілок влади у сфері національної безпеки, розробляти та коригувати відповідну стратегію, а також вносити пропозиції щодо оперативного реагування на кризові ситуації.

⁸ Смоляк В., Національна безпека України: термінологічний баласт чи державотворча необхідність?. URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDFpubpolpr_2017_2-3_6.pdf

⁹ Буртяк Г., РНБО України як координаційний орган у сфері забезпечення національної безпеки. URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzvdpu_ist_2012_20_36.pdf

Дані і методи. У цьому дослідженні ми використовуємо вторинні дані, які були зібрані з різноманітних джерел, включаючи офіційні документи, звіти та статті з академічних журналів, новинні матеріали та веб-сайти, пов'язані з РНБО та безпекової політики України. Використання вторинних даних дозволяє нам зробити загальний огляд проблеми, а також зосередитися на специфічних аспектах, що стосуються діяльності РНБО. Наш дослідницький підхід в основному якісний, оскільки наша ціль полягає в глибокому розумінні внутрішнього функціонування РНБО, її ролі в українському суспільстві та впливу на політику безпеки. Саме якісний метод дозволяє нам проводити детальний аналіз і виводити висновки на основі зібраних даних. Щодо інтерпретації даних, ми використовуємо дані соціологічних опитувань та аналітичний підхід, включаючи критичний аналіз для оцінки зібраних вторинних даних. Це дозволяє нам аналізувати, порівнювати та виводити висновки на основі наявної інформації про РНБО та її діяльність.

Практичне значення дослідження. Результати дослідження можуть бути використані в навчальних цілях, а також корисними для політологів, правників та дослідників сектору безпеки і оборони України для глибшого розуміння функціональної природи РНБО та її місця в державному механізмі.

Структура наукової роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

У Розділі 1 «Спеціальний орган із питань національної безпеки й оборони у структурі державного механізму» визначено основні аспекти функціонування спеціального органу із питань національної безпеки й оборони. Зокрема, у підрозділі 1.1. «Функціональне призначення спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави» досліджено моделі спеціального органу із питань національної безпеки й оборони. Окрім цього, з'ясовано функціональне призначення та важливість даного органу, а у підрозділі 1.2. «Моделі конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави у практиці розвинених країн»

виконаний порівняльний аналіз органів, що виконують подібні функції в сфері національної безпеки і оборони в інших державах.

Розділ 2 «Конституційно-правовий статус ради національної безпеки і оборони України» присвячено питанням формування та функціонування РНБО як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

У підрозділі 2.1. «Порядок формування, структура та організація діяльності Ради національної безпеки і оборони України» детально вивчено статус РНБО, який регламентуються низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили - від Конституції України як Основного Закону держави до спеціальних законів, указів Президента та інших підзаконних актів.

У підрозділі 2.2. «Функції та повноваження Ради національної безпеки і оборони України» досліджено правовий статус РНБО, його повноваження щодо координації центральними органами виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони.

У підрозділі 2.3. «Місце Ради національної безпеки та оборони України в системі органів державної влади» здійснений комплексний аналіз траєкторії розвитку та функціонування РНБО в періоди загострення зовнішніх і внутрішніх викликів а також аналіз трансформації протягом різних президентських каденцій. Досліджено її діяльність та роль в системі державних інституцій.

У Розділі 3 «Можливі напрями корекції конституційного статусу Ради національної безпеки і оборони України» запропоновано розширення конституційних повноважень РНБО для координації діяльності всіх гілок влади та інститутів громадянського суспільства у сфері національної безпеки. У висновках відображено підсумкові результати дослідження.

Обсяг роботи – 80 сторінок, з них основного тексту – 71 сторінка.

РОЗДІЛ 1. СПЕЦІАЛЬНИЙ ОРГАН ІЗ ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ

1.1. Функціональне призначення спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави

Забезпечення національної безпеки є одним із ключових пріоритетів для будь-якої держави, адже від цього залежить її суверенітет, територіальна цілісність, добробут громадян та сталий розвиток. Проте виклики та загрози у сфері безпеки мають комплексний характер, охоплюючи воєнну, економічну, екологічну, інформаційну та інші сфери. Тому для ефективного реагування на ці загрози необхідна скоординована діяльність різних органів державної влади та інституцій.

Поняття «національна безпека» (national security) вперше ввів у науковий обіг американський науковець і державний діяч В. Ліпман у 1943 році. У своїй праці «US Foreign Policy: Shield of the Republic» він розглядав це поняття в контексті безпеки США під час Другої світової війни. Згідно з В. Ліпманом, національна безпека – це «захищеність від наявних зовнішніх загроз таким чином і такими ресурсами, щоб прагнення до національного існування, процвітання та щастя нації могли бути успішно реалізовані».¹⁰

Пізніше ідеї Ліпмана були розвинені в працях Г. Кіссінджера, відомого американський політолога, який розглядав поняття «національна безпека» у своїй праці «Nuclear Weapons and Foreign Policy», виданій у 1957 році. У цій роботі Кіссінджер визначив національну безпеку як: «Здатність нації успішно контролювати засоби національного існування. Взагалі національна безпека відноситься до збереження фізичної цілісності нації та її територіальної цілісності у мирний час шляхом створення умов, несумісних із примусовою

¹⁰ Lippmann W., US Foreign Policy: Shield of the Republic, Boston Mass, 1943, p. 5. URL: <https://ia804705.us.archive.org/4/items/in.ernet.dli.2015.74564/2015.74564.U-S-Foreign-Policy-Shield-Of-The-Republic.pdf>

зміною».¹¹ Таким чином, на думку Г. Кіссінджера, національна безпека передбачає не лише захист від воєнних загроз, а й забезпечення стабільних умов для існування та розвитку нації в мирний час. Тому це визначення розширило традиційне військово-оборонне розуміння безпеки держави. До того ж Кіссінджер також наголошував на необхідності стратегічного підходу у забезпеченні національної безпеки, ретельного аналізу потенційних загроз та вироблення політики, спрямованої на їх нейтралізацію. Його праця стала однією з перших ґрунтовних спроб систематично проаналізувати виклики національній безпеці в епоху ядерної зброї та сформулювати принципи забезпечення безпеки в нових умовах.

Саме з цією метою у більшості країн світу створюються спеціальні органи з питань національної безпеки й оборони держави. Їх основне функціональне призначення полягає в об'єднанні зусиль законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також інших державних структур для забезпечення захисту життєво важливих інтересів нації. Після закінчення Другої світової війни кожна країна прагнула розробити та вдосконалити надійний набір виконавчих інституцій для управління політикою національної безпеки, а також намагалася запровадити систему формування політики та координації, яка відображала б особистий стиль управління кожного Президента. У 1947 році в США було створено Раду національної безпеки, яка згідно з розділом 50 Кодексу США, мала наступні основні функції:

- Радити Президенту щодо інтеграції внутрішньої, зовнішньої та військової політики, пов'язаної з національною безпекою, для забезпечення більш ефективної співпраці Збройних Сил та інших департаментів і агентств уряду США у питаннях національної безпеки;

¹¹ Kissinger H., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. 1957. URL: <https://www.routledge.com/Nuclear-Weapons-And-Foreign-Policy/Kissinger/p/book/9780367166915>

- Оцінювати та аналізувати цілі, зобов'язання та ризики Сполучених Штатів у відношенні до фактичної та потенційної військової потужності США і надавати відповідні рекомендації Президенту;
- Надавати рекомендації Президенту щодо політики з питань, що становлять спільний інтерес для департаментів і агентств уряду США, які займаються національною безпекою.¹²

Таким чином, з моменту заснування в 1947 році президентом Гаррі Труменом функція Ради національної безпеки США полягала в тому, щоб консультувати та допомагати президенту з питань національної безпеки та зовнішньої політики. Він також служить головним органом Президента для координації цієї політики між різними державними установами. Згодом Рада національної безпеки відіграла ключову роль у більшості важливих подій зовнішньої політики США – від Корейської війни до війни з тероризмом.

Загалом концепція національної безпеки характерна для демократичних держав. Адже національна безпека трактується як захищеність інтересів суспільства та кожного індивідуума, які становлять населення країни. Мета держави полягає в забезпеченні безпеки кожній особі та суспільству загалом, що є умовою їхнього існування. Тому забезпечення національної безпеки має розглядатися як основна функція сучасної держави і здійснюватися в контексті демократичних цінностей, прав людини та верховенства права. При цьому важливо збалансувати мету національної безпеки з іншими важливими цілями, такими як захист прав і свобод людини. З огляду на це, держава повинна діяти в межах закону та з повагою до прав громадян. Це означає, що заходи, які вживаються для забезпечення національної безпеки, мають бути обґрунтованими, пропорційними та відповідати принципам правової держави, не порушуючи основні цінності й принципи справедливості. Для забезпечення такого збалансованого підходу до національної безпеки та захисту прав

¹² Congressional Research Service. The National Security Council: background and issues for congress. P. 7. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44828>

людини важливо, щоб державні та правоохоронні органи діяли відповідно до закону, дотримувалися прозорості та незалежності, а механізми контролю та нагляду належним чином розвивалися, уникаючи зловживань у сфері захисту прав громадян. Безсумнівно, це сприятиме створенню сильного та стабільного суспільства, в якому національна безпека та захист прав людини взаємно підтримують одне одного.

Слід зазначити, що спеціальні органи відіграють важливу роль у формуванні та реалізації державної політики безпеки, адже вони аналізують поточну ситуацію, визначають потенційні загрози, розробляють стратегії протидії їм, а також координують практичні кроки щодо нейтралізації ризиків. При цьому їх діяльність спрямована не лише на вирішення нагальних питань безпеки, а й на випередження та недопущення виникнення кризових ситуацій. Крім того, спеціальні органи з питань національної безпеки відіграють важливу роль у підготовці рішень вищого державного керівництва в екстрених випадках. Вони здійснюють оперативний аналіз інформації, оцінюють ризики та наслідки тих чи інших подій, а також готують відповідні пропозиції щодо дій, спрямованих на мінімізацію шкоди та захист інтересів держави.

У різних країнах світу різні підходи до організації та функціонування спеціального органу, відповідального з питань національної безпеки та оборони. Ці підходи можна розділити на дві моделі: модель самостійного органу та модель дорадчого органу. Згідно з самостійною моделлю, спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони є самостійним державним органом, який наділений широкими повноваженнями та успішно виконує ключову роль у формуванні та реалізації політики в цій сфері. Серед основних характеристик самостійного органу варто виділити:

- Конституційний статус (повноваження та функції органу виконуються в конституції країни, що надає йому високий правовий статус і незалежність);

- Широке повноваження (орган наділений значними повноваженнями, такими як розробка стратегії національної безпеки, координація діяльності різних відомств, прийняття рішень у надзвичайних ситуаціях тощо);
- Самостійність у прийнятті рішень (орган може приймати рішення з питань національної безпеки та оборони, які є обов'язковими для виконання іншими державними органами).

Прикладами країн, які застосовують модель самостійного органу, є Сполучені Штати Америки (Рада національної безпеки), Російська Федерація (Рада безпеки) та Франція (Вища рада з питань національної оборони).

На основі моделі самостійного органу, дорадчий орган з питань національної безпеки й оборони не має реальних виконавчих повноважень, а виступає в ролі консультативного та аналітичного центру при голові держави або уряду. Основні ознаки дорадчого органу наступні:

- Консультативні функції (орган надає рекомендації та експертні висновки з питань національної безпеки та оборони, але не вимагає обов'язкових рішень);
- Аналітична діяльність (організовується аналізом ситуації у сфері безпеки, прогнозуванням можливих загроз та розробкою стратегічних рекомендацій).
- Скоординована діяльність (організація забезпечення координації та узгодження діяльності різних відомств у сфері безпеки та оборони).
- Дорадчий статус (рішення органу мають рекомендаційний характер і не є обов'язковими до виконання).

Прикладами країн, які приймають модель дорадчого органу, є Велика Британія (Об'єднаний комітет з питань національної безпеки), Німеччина

(Федеральна рада з питань безпеки), Канада (Комітет пов'язаних з національною безпекою органів).

Обидві моделі мають свої переваги та недоліки. Наприклад, модель самостійного органу забезпечує більшу ефективність та оперативність у прийнятих рішеннях, але може призвести до посиленої концентрації влади. Модель дорадчого органу, навпаки, забезпечує більш збалансований підхід, але може бути менш ефективною в екстрених ситуаціях. Вибір конкретної моделі залежить від конституційних традицій, політичної системи та особливостей національної безпеки кожної держави. Важливо, щоб обрана модель була ефективною, забезпечувала належну координацію та баланс між державними органами влади в питаннях національної безпеки та оборони.

Окрім цього, американські науковці виділяють наступні основні функції спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави: перша функція полягає в інформуванні та консультуванні головного виконавчого органу щодо подій та політик у сферах національної безпеки та оборони.¹³ Спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави є місцем, де взаємодіють вся інформація та головні посадові особи з питань політики та політичних процесів, формальних та неформальних процесів, інформації, а також поглядів та інтересів зацікавлених агентств чи міністерств. У цій ролі він збирає та інтегрує дані, а потім надає найточнішу та найповнішу інформацію для прийняття політичних рішень, що особливо важливо під час криз.

Наступна функція спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави полягає у координації між учасниками, встановленні консенсусу та забезпеченні реалізації політики. Будь-яка політика, щоб бути ефективною, потребує ретельної координації як для свого розвитку, так і, що не менш важливо, для її реалізації. Якщо будь-хто з можливих учасників не

¹³ Bruneau T., Matei C., Sakoda S., National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil–Military Relations, Defense & Security Analysis, 255–269. URL: <https://doi.org/10.1080/14751790903201406>

залучений або не досягнуто певного рівня консенсусу, реалізація політики не відбудеться.

Третя функція, яка є важливою переважно в президентських або напівпрезидентських системах (наприклад, в Румунії), полягає в тому, що спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави зазвичай є точкою контакту, яка сприяє комунікації з законодавчою гілкою влади щодо політики безпеки, що надходить від виконавчої гілки. У всіх політичних системах, окрім тих, де законодавчий орган є надзвичайно слабким, законодавча влада відіграє роль у прийнятті законів, що визначають політику, ухваленні бюджетів для реалізації політики та здійсненні нагляду за тим, щоб політика виконувалася. Таким чином, спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави має відігравати центральну координаційну роль у політиці, пов'язаній із національною безпекою та обороною.

Четверта функція полягає в тому, що політика, яка була розроблена через надійний міжвідомчий процес, навряд чи буде реалізована, якщо не існує організації, яка має повноваження вимагати інформацію та карати агентства й осіб у разі, якщо вони не надають інформацію повно та своєчасно. Спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави, з повноваженнями головного виконавчого органу за собою, може забезпечити певний рівень співпраці та реалізації.

Остання функція полягає в тому, що спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави може займатися зовнішніми відносинами, виходячи за межі загально дипломатичних і формальних рівнів, які знаходяться в компетенції міністерств закордонних справ або Державного департаменту США, які схильні слідувати своїм бюрократичним порядкам денним. Це особливо важливо в сфері безпеки, оскільки може бути багато напрямків (наприклад, військові, політичні); наявність організації, такої як спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави у центрі

може найкраще координувати їх. Крім того, спеціальний орган з питань національної безпеки й оборони держави може допомагати готувати Голову виконавчого органу до зустрічей з іноземними офіційними особами та організувати закордонні поїздки, щоб зустрічі були максимально корисними.

Загалом, функціональне призначення спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави полягає в інтеграції зусиль різних державних інституцій для забезпечення стабільності, незалежності та безпеки країни в усіх сферах. Такий підхід дозволяє оперативно реагувати на мінливе безпекове середовище, своєчасно виявляти потенційні загрози та вживати скоординованих заходів для їх нейтралізації на благо нації. Важливою функцією спеціальних органів з питань національної безпеки є забезпечення узгодженості дій та позицій різних гілок влади у цій сфері. Адже ефективне реагування на загрози вимагає не лише чіткої координації між відповідними міністерствами та відомствами, а й злагодженої взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади при прийнятті стратегічних рішень. Такі координаційні органи покликані слугувати майданчиком для обговорення й вироблення спільної стратегії забезпечення національної безпеки всіма гравцями. Вони забезпечують врахування різних поглядів та інтересів, що допомагає сформуванню збалансованої та виваженої політики у цій царині.

Не менш важливою є функція аналітичного забезпечення процесу прийняття рішень вищим керівництвом держави у сфері безпеки. Спеціальні органи акумулюють інформацію з різних джерел, здійснюють її ретельний аналіз та на основі цього готують аналітичні матеріали та рекомендації для національного лідера та інших вищих посадових осіб. Таким чином, спеціальний орган з питань національної безпеки покликаний забезпечити комплексний та системний підхід до забезпечення безпеки держави шляхом скоординованої діяльності усіх залучених інституцій. Він є своєрідним

інтелектуальним центром формування стратегії безпеки та механізмом її практичної реалізації через узгоджені дії різних гілок влади.

Окрім координаційної та аналітичної функцій, спеціальні органи з питань національної безпеки також відіграють важливу контролюючу роль у цій сфері. Вони здійснюють моніторинг виконання рішень та заходів, спрямованих на зміцнення безпеки держави. Це дозволяє своєчасно виявляти проблемні місця, недоліки та прогалини у системі національної безпеки. На основі результатів такого моніторингу спеціальні органи можуть ініціювати коригування стратегії, удосконалення законодавчої бази, оптимізацію розподілу ресурсів та повноважень між різними відомствами тощо. Така контрольна функція слугує важливим зворотним зв'язком для підвищення ефективності політики у сфері безпеки. Крім того, у більшості держав спеціальні органи з питань національної безпеки також наділені повноваженнями щодо оперативного реагування на кризові ситуації. Вони можуть ініціювати введення особливих правових режимів, залучати необхідні сили та ресурси, координувати діяльність силових структур під час надзвичайних ситуацій.

Визначаючи оптимальну модель конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки, державам доводиться шукати баланс між кількома ключовими факторами. Саме тому важливо забезпечити належну оперативність та ефективність у прийнятті рішень у сфері безпеки. В умовах швидкоплинних криз і загроз, затримка у реагуванні може мати вкрай негативні наслідки. Тому закономірним є надання певних додаткових повноважень спеціальним органам безпеки для оперативного залучення необхідних ресурсів та координації дій різних відомств. Водночас, надмірна концентрація владних важелів в одному органі може становити загрозу для демократичних принципів стримувань і противаг, а також порушувати баланс між гілками влади. Тому іншим важливим фактором є збереження належних механізмів цивільного контролю та підзвітності спеціальних органів безпеки

перед вищими державними інституціями і громадянським суспільством. Крім того, під час формування таких органів необхідно враховувати політичні традиції та культуру взаємовідносин між різними гілками влади в державі. В одних країнах історично склалися більш централізовані моделі, в інших – децентралізовані. Тому універсального підходу не існує, і кожна держава обирає модель, що найбільше відповідає її національному контексту. Таким чином створення ефективних і водночас демократично підконтрольних спеціальних органів з питань національної безпеки залишається актуальним викликом для багатьох країн світу. Досвід розвинених держав демонструє різноманітні підходи до вирішення цього питання, проте спільним залишається прагнення забезпечити баланс між безпековими потребами та демократичними цінностями правової держави.

Загалом, функціональне призначення таких органів полягає у забезпеченні комплексного та системного підходу до питань національної безпеки шляхом інтеграції зусиль різних гілок влади та державних інституцій. Їхня діяльність охоплює формування політики безпеки, її аналітичне супроводження, контроль виконання, а також оперативне реагування на кризові ситуації задля захисту життєво важливих інтересів держави та нації. Спеціалізовані органи з питань національної безпеки та оборони посилюють демократичний цивільний контроль, надаючи обраному головному виконавчому органу інструменти, структуру та персонал для відстеження діяльності різних акторів, включаючи військових, поліцію та розвідувальні організації. Цей орган може сприяти ефективності, визначаючи в Стратегії національної безпеки цілі щодо національної безпеки та оборони. Важко уявити, як країна може мати ефективну та дієву політику, особливо під демократичним цивільним контролем, без спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави або аналогічного органу. У цьому контексті корисно розглянути досвід різних країн, які розвивають або не розвивають такі органи.

1.2. Моделі конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки й оборони держави у практиці розвинених країн

Незважаючи на універсальність завдань із забезпечення національної безпеки, у різних країнах світу існують відмінності в підходах до формування та визначення правового статусу спеціальних органів, відповідальних за цю сферу. Ці відмінності зумовлені низкою факторів, серед яких історичний досвід, політичні традиції, структура державного устрою тощо.

Українські науковці стверджують, що однією з особливостей багатьох конституцій є закріплення статусу особливого органу – комітету, ради і т.д., наділеним спеціальними повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони: «Зазвичай такий орган має право розробляти та приймати рішення з найважливіших питань національної безпеки та оборони держави, а також координувати діяльність інших органів влади у відповідній сфері. Якщо спеціальний орган з національної безпеки та оборони держави має статус допоміжного консультативного органу під голову держави, його склад є результатом волі останнього. У цьому випадку спеціальний орган з національної безпеки та оборони держави не має власних повноважень, а прийняті ним рішення набирають форму актів глави держави».¹⁴ Прикладом такого органу є, зокрема, Національне Бюро Безпеки в Польщі (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, BBN). Згідно зі статтею 135 Конституції Польщі 1997 року, Бюро національної безпеки є "консультативним органом Президента Республіки в сфері внутрішньої та зовнішньої безпеки держави". Відповідно, Президент Польщі призначає та звільняє членів Національного Бюро Безпеки.¹⁵ Таким чином Національне Бюро Безпеки в Польщі є ключовим незалежним консультативно-аналітичним та координаційним

¹⁴ Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomyc T., Youth Voice Journal. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. P.78.

URL: https://www.researchgate.net/publication/369949423_Inequality_Informational_Warfare_Fakes_and_Self-Regulation_in_Education_and_Upbringing_of_Youth_Youth_Voice_Journal_Volume_2

¹⁵ Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997.

URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>

органом при Президентові у сфері національної безпеки та оборони держави. Його роль забезпечує аналітичне забезпечення Президента та координації органів виконавчої влади з питань безпеки.

В іншому випадку, спеціальний орган з національної безпеки та оборони має статус незалежного суб'єкта влади і має власні компетенції, але залишається тісно функціонально пов'язаним з діяльністю глави держави у сфері національної безпеки та оборони.

У країнах з республіканською формою правління главою спеціального органу з національної безпеки та оборони є Президент. Президент очолює спеціальний орган з національної безпеки та оборони держави, навіть коли цей орган не є частиною апарату Президента. У Італії, наприклад, Верховна Рада Оборони є одним з конституційно установлених органів державної влади, які очолює Президент.¹⁶ Однак Верховна Рада оборони не є підсобним органом у структурі апарату Президента і в межах своєї компетенції приймає власні акти – директиви, які обов'язкові для виконання органами державної влади. Основними функціями Верховної Ради Оборони Італії є – визначення політики національної оборони та безпеки, координація діяльності військових і цивільних органів у питаннях оборони, розгляд питань оборонного бюджету та вироблення стратегій реагування на загрози національної безпеці. Тому вона виконує ключову роль у формуванні політики безпеки, координації діяльності силових відомств та реагуванні на виклики національної безпеки.

Стаття 99 Конституції Грузії передбачає забезпечення Національної Ради Безпеки як конституційного органу, що розглядає питання, пов'язані з оборонною стратегією країни. Статус спеціального органу з національної безпеки та оборони як незалежного органу державної влади, яким очолює Президент, визначений, зокрема, у Конституції Грузії 1995 року.¹⁷ Статус

¹⁶ Constitution of the Italian Republic.

URL : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/%20costituzione_inglese.pdf

¹⁷ Constitution of Georgia of August 24, 1995.

URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>

Національної Ради оборони як консультативного органу, створеного в період воєнного стану, регулюється в грузинській Конституції в окремій главі під назвою "Оборона та безпека держави". До складу Ради входять Прем'єр-міністр, міністри відповідальні з питань оборони та безпеки, Голова Адміністрації Президента, Голова Служби державної безпеки, Голова Збройних Сил. Основними функціями Національної Ради Безпеки є – визначення загальних напрямів політики безпеки та оборони, координація діяльності державних органів у цій сфері, розробка національних стратегій безпеки та оборонних доктрин та реагування на кризові ситуації та надзвичайні стани.

Стаття 119 Конституції 1991 року Румунії забезпечується Верховною Радою Оборони як органу, що організовує і координує єдину систему оборони держави.¹⁸ Тим часом, Президент Румунії "виконує функцію голови Верховної Ради оборони країни", а до складу Верховної Ради Оборони входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Міністрів внутрішніх справ, Міністр закордонних справ, Голова Служби зовнішньої розвідки, Голова Збройних сил. До основних функцій Верховної Ради Оборони відносять: координацію діяльності усіх безпекових установ; розробка документів, пов'язаних з безпекою (наприклад, стратегія національної безпеки та військова стратегія); інтеграція всієї інформації, наданої розвідувальними агентствами та іншими національними безпековими установами; ініціація заходів щодо оголошення стану облоги та/або надзвичайного стану, оголошення та скасування стану війни та ініціювання, припинення або завершення конкретних військових дій; координація політики, розробленої виконавчою владою, із законодавчою гілкою (наприклад, у разі війни Рада подає план мобілізації національної економіки та бюджет на перший рік війни на затвердження парламенту).¹⁹ Крім того, Рада затверджує різні проєкти політик, ініційованих урядом з

¹⁸ Romanian Constitution of November 21, 1991].

URL : <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>

¹⁹ Bruneau T., Matei C., Sakoda S., National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil–Military Relations, Defense & Security Analysis, 255–269. URL: <https://doi.org/10.1080/14751790903201406>

питань національної безпеки; організацію всіх безпекових установ; підготовку населення, економіки та території до оборони; розробляє проекти бюджетних пропозицій та розподіл коштів для безпекових установ; займається питаннями зовнішніх зносин (наприклад, Рада затверджує обставини, за яких іноземні війська можуть входити та/або розгортатися на території Румунії, і схвалює проекти міжнародних договорів та угод, що мають відношення до національної безпеки Румунії). Окрім цього, при Раді діють Постійний комітет та Національний центр військового планування з підготовки рішень.

Статус Ради оборони держави також закріплено у Конституції Литви 1992 року. Рада оборони держави Литви (лит. Valstybės gynybos taryba) є спеціальним конституційним органом, відповідальним за питання національної безпеки та оборони в цій балтійській республіці. Відповідно до статті 140 Конституції Литовської Республіки Рада оборони держави є сукупним конституційним інститутом, який вирішує питання оборони держави проти збройної агресії, координує діяльність державних установ та установ, відповідальних за забезпечення оборони держави.²⁰ Конституційний статус Рада оборони держави прямо згадується в Конституції Литви, що надає їй вищий правовий статус як органу державної влади. Склад Ради очолює Президент Литовської Республіки. До її складу входять Прем'єр-міністр, Міністри оборони, внутрішніх справ та закордонних справ, Голова Сейму, а також Голова Збройних Сил. До повноважень Ради оборони держави після основних рішень щодо оборони держави від збройної агресії, відносять зокрема: введення надзвичайного стану у державі; вирішення питань про оборону держави проти збройної агресії; координація діяльності державних установ, відповідальних за оборону держави.

Слід зазначити, що статус Національної Ради оборони та безпеки у Франції, якою очолює Президент, є особливим. Національна Рада оборони та

²⁰ Constitution of the Republic of Lithuania of October 25, 1992.
URL : https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

безпеки є, по суті, формою Французької Ради Міністрів. Згідно зі статтею 9 Конституції Франції 1958 року, Рада Міністрів – це засідання уряду, яке очолює Президент.²¹ Особливістю указів, прийнятих Радою Міністрів, є те, що вони повинні бути підписані Президентом. Ці акти не набувають чинності на розсуд Президента чи Уряду. Рада Міністрів дає Президентові можливість керувати урядовою діяльністю в певних сферах, незважаючи на посаду Прем'єр-міністра. Але серед основних функцій Ради є – визначення стратегії національної безпеки та оборонної політики, координація діяльності цивільних і військових органів у сфері безпеки, аналіз безпекових загроз та прийняття рішень у кризових ситуаціях та контроль над діяльністю спецслужб та силових структур. Таким чином, у Франції Національна Рада оборони та безпеки є інституціолізованою формою співпраці між Президентом та Урядом у сфері національної безпеки та оборони, призначеною для забезпечення єдності громадської політики, яку ведуть два незалежних суб'єкти – Президент та Уряд.

Рада національної безпеки США (National Security Council, NSC) є одним із ключових органів у системі національної безпеки й оборони цієї країни. Правова основа NSC була створена в 1947 році відповідно до Закону про національну безпеку для консультування Президента США з питань внутрішньої, зовнішньої та військової політики, пов'язаних з національною безпекою.²² Президент Сполучених Штатів є законним головою Ради національної безпеки. Коли президент не присутній, віце-президент очолює раду. Радник з національної безпеки також має деякі наглядові повноваження. Основними функціями Ради національної безпеки США є: забезпечення комплексного розгляду питань національної безпеки, координація діяльності федеральних відомств у сфері безпеки, надання рекомендацій Президенту

²¹ Constitution of October 4, 1958.

URL: https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

²² Congressional Research Service. The National Security Council: background and issues for congress. P. 9.
URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44828>

щодо внутрішньої та зовнішньої політики а також моніторинг та оцінка поточних загроз безпеки США. Існує кілька підгруп Ради національної безпеки, призначених для вирішення конкретних питань в апараті національної безпеки. Вони включають, наприклад, комітет керівників, який складається з секретарів державного департаменту та департаменту оборони, директора Центрального розвідувального управління, голови Об'єднаного комітету, керівника апарату президента та радника з національної безпеки. Цей комітет був створений під керівництвом Президента Джорджа Буша-старшого і призначений для того, щоб дозволити Президенту та віце-президенту залишатися вільними від більшості другорядних політичних переговорів. Таким чином, Комітет директорів не включає Президента або віце-президента, натомість він представляє свою роботу повному складу Ради національної безпеки для реалізації. «Якщо процес працює, як задумано, Президенту не доведеться витратити час на неузгоджені політичні рекомендації, і він може зосередитися на проблемах високого рівня та тих питаннях, щодо яких міністерства та відомства не змогли дійти консенсусу», – заявляє Міністерство оборони США.²³ Депутатський комітет складається із заступника радника з національної безпеки та посадових осіб другого рангу. Серед його головних обов'язків є регулярні зустрічі під час кризи для збору та узагальнення інформації для Президента, віце-президента та членів повного складу Ради національної безпеки. В іншому випадку він оцінює політичні пропозиції для повного складу ради. Координаційні комітети складаються з секретарів відділів допомоги. Його роль, згідно з меморандумом Президента, полягає в тому, щоб «надавати аналіз політики для розгляду більш високими комітетами системи національної безпеки та забезпечувати своєчасне реагування на рішення Президента». Рада національної безпеки США є ключовим координаційним та консультативно-дорадчим органом при

²³ Murse T. What the National Security Council Does. ThoughtCo, URL : <https://www.thoughtco.com/national-security-council-4140478>

Президентів, що забезпечує комплексний підхід до формування політики національної безпеки, залучаючи відповідні відомства.

У Федеративній Республіці Німеччина питаннями національної безпеки та оборони опікується Федеральна рада з питань безпеки. Правова основа Федеральної ради з питань безпеки заснована на підставі статті 53 Основного закону Німеччини, а її повноваження також регламентуються спеціальним законодавством.²⁴ Раду очолює Федеральний канцлер Німеччини, а до її складу входять: Віце-канцлер, міністри закордонних справ, внутрішніх справ, оборони, юстиції, фінансів та інші міністри за рішенням канцлера. Серед основних функцій виділяють наступні – формування та координація політики національної безпеки, оцінка ризиків та наявних загроз для Німеччини, узгодження позицій міністерств з питань безпеки та прийняття рішень про участь у міжнародних місіях.

У статусі Голови спеціального органу з національної безпеки та оборони держави Президент може бути наділений повноваженням формувати свій персонал. Адже він здійснює загальне керівництво роботою спеціального органу з національної безпеки та оборони держави, зокрема, очолює його засідання та визначає коло питань, які мають бути розглянуті на цих засіданнях. Зважаючи на колегіальний характер цього органу, основною організаційною формою його діяльності є засідання.

В Україні спеціальним органом з національної безпеки та оборони є РНБО. Згідно зі статтею 17 Конституції України, "захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу".²⁵ Ці функції виконуються цілою системою

²⁴ Constitution of Germany. 1949.

URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/unsere-verfassung/unsere-verfassung-artikel.html>

²⁵ Конституція України. Розділ I. Стаття 17.

URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>

державних органів у межах їхньої компетенції. Однак складне і багатогранне завдання забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави вимагає координації дій відповідних органів у межах єдиної державної політики. Координацію діяльності державних органів, покликаних забезпечувати національну безпеку та обороноздатність держави, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, гарант державного суверенітету і територіальної цілісності України.

У сфері національної безпеки та оборони Президент України здійснює політичне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку та обороноздатність України. Серед цих органів особливе місце займає РНБО, правовий статус якої визначений безпосередньо в Конституції України. Правовий статус Ради національної безпеки і оборони України закріплений у статті 107 Конституції України. Конституційне закріплення статусу Ради національної безпеки і оборони України відображає її фундаментальне значення у державному механізмі та забезпечує певну стабільність існування і функціонального призначення цього органу. Особлива роль Ради національної безпеки і оборони України в державному механізмі відображається в тому, що її конституційний статус уточнюється і деталізується в спеціальному Законі України "Про Раду національної безпеки і оборони України"²⁶ від 5 березня 1998 року та в ряді інших нормативно-правових актів: Закон України "Про національну безпеку України"²⁷ від 21 червня 2018 року, Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану"²⁸ від 16 березня 2000 року, Закон України "Про правовий режим воєнного стану"²⁹ від 12 травня 2015 року тощо. Саме через Раду національної

²⁶ Закон України №183/98–Вр. «Про Раду національної безпеки і оборони України».

URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>

²⁷ Закон України 2018, № 31, ст.241. «Про національну безпеку України».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

²⁸ Закон України 2000, № 23, ст.176. «Про правовий режим надзвичайного стану».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

²⁹ Закон України 2015, № 28, ст.250. «Про правовий режим воєнного стану».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

безпеки і оборони України Президент України здійснює значну частину своїх повноважень у сфері безпеки та оборони.

Таким чином, у розвинених демократичних державах використовуються різні моделі конституційного статусу та інституційного дизайну органів національної безпеки – від суто консультативних структур до владних органів з широкими повноваженнями. Вибір тієї чи іншої моделі залежить від історичних традицій, особливостей політичної системи, розподілу владних повноважень між гілками влади тощо. Аналізуючи різні моделі конституційного статусу спеціальних органів з питань національної безпеки, можна виділити кілька ключових аспектів, що визначають їхню роль та місце в системі державного управління.

По-перше, це співвідношення консультативної та владної функцій. Як ми бачимо на прикладі США, Франції та Німеччини, в деяких країнах такі органи мають переважно дорадчий характер, надаючи рекомендації главі держави. Натомість у Великій Британії Кабінет національної безпеки наділений значними владними повноваженнями та може приймати обов'язкові до виконання рішення.

По-друге, важливим аспектом є склад таких органів та представництво в них різних гілок влади. Зазвичай до їх складу входять керівники виконавчої вертикалі (Прем'єр-міністр, ключові Міністри), проте в деяких випадках можуть бути залучені також представники законодавчої та судової гілок влади. Це забезпечує більшу збалансованість позицій та інтересів при формуванні політики безпеки. Ще одним визначальним фактором є рівень централізації/децентралізації функцій у сфері національної безпеки. Наприклад, у Німеччині такі функції розподілені між кількома органами, тоді як в інших країнах вони зосереджені в межах одного спеціалізованого органу.

Загалом, можна констатувати, що універсальної моделі конституційного статусу органів національної безпеки не існує. Кожна держава обирає ту

форму, що найкраще відповідає її конституційним традиціям, політичній системі та потребам у сфері безпеки. При цьому спільним для більшості розвинених країн є прагнення досягти балансу між збереженням демократичних принципів та ефективністю у протидії загрозам національній безпеці.

Визначаючи оптимальну модель конституційного статусу спеціального органу з питань національної безпеки, державам доводиться шукати баланс між кількома ключовими факторами. Саме тому важливо забезпечити належну оперативність та ефективність у прийнятті рішень у сфері безпеки. В умовах швидкоплинних криз і загроз, затримка у реагуванні може мати вкрай негативні наслідки. Тому закономірним є надання певних додаткових повноважень спеціальним органам безпеки для оперативного залучення необхідних ресурсів та координації дій різних відомств. Водночас, надмірна концентрація владних важелів в одному органі може становити загрозу для демократичних принципів стримувань і противаг, а також порушувати баланс між гілками влади. Тому іншим важливим фактором є збереження належних механізмів цивільного контролю та підзвітності спеціальних органів безпеки перед вищими державними інституціями і громадянським суспільством. Крім того, під час формування таких органів необхідно враховувати політичні традиції та культуру взаємовідносин між різними гілками влади в державі. В одних країнах історично склалися більш централізовані моделі, в інших – децентралізовані. Тому універсального підходу не існує, і кожна держава обирає модель, що найбільше відповідає її національному контексту.

Таким чином створення ефективних і водночас демократично підконтрольних спеціальних органів з питань національної безпеки залишається актуальним викликом для багатьох країн світу. Досвід розвинених держав демонструє різноманітні підходи до вирішення цього питання, проте спільним залишається прагнення забезпечити баланс між безпековими потребами та демократичними цінностями правової держави.

РОЗДІЛ 2: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

2.1. Порядок формування, структура та організація діяльності Ради національної безпеки і оборони України

Сучасне розуміння національної безпеки вимагає її закріплення та регулювання у відповідних правових нормах чинного законодавства. Згідно з Конституцією України, держава, що є суб'єктом забезпечення національної безпеки, зобов'язана гарантувати безпеку кожного громадянина та використовує для цього єдиний інструмент – право, яке виражається у правових нормах.

Для забезпечення національної безпеки, держава видає відповідні нормативні акти, які завжди мають правову форму та спрямовані на регулювання прав громадян на безпеку у різних сферах. Ці норми закріплюють систему правових гарантій, визначають способи їх захисту та межі відповідальності різних суб'єктів, у тому числі держави. Захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки, визначені Конституцією як основні функції держави та здійснюються різними органами влади згідно з їх повноваженнями.

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.³⁰

³⁰ Конституція України. Розділ V. Президент України. Стаття 106. URL: <https://constitution.in.ua/articles/106/>

Оскільки забезпечення національної безпеки та оборони є одним з ключових пріоритетів для будь-якої суверенної держави, в Україні координацію діяльності у цій сфері здійснює РНБО. Згідно із Тимчасовим положенням, затвердженим розпорядженням Президента України від 3 липня 1992 р., Раду оборони було визначено як консультативно-дорадчий орган у системі державної виконавчої влади при Президентові України.³¹ Основним завданням визначалася підготовка пропозицій та її проектів рішень для Президента щодо реалізації політики із захисту національних інтересів та зміцнення національної безпеки новоствореної Української держави. Таким чином, Рада оборони стала одним із перших кроків на шляху формування в Україні системи органів забезпечення безпеки та оборони.

Ефективне функціонування РНБО, її роль як дорадчого органу при формуванні політики безпеки і оборони значною мірою залежать від міцної нормативно-правової основи її діяльності. Як вже зазначалось раніше РНБО є конституційним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. До складу РНБО за посадою входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України та Міністр закордонних справ України.³² У випадку розгляду питань, пов'язаних з окремими сферами національної безпеки і оборони, до складу Ради можуть бути залучені керівники інших центральних органів виконавчої влади. Відповідальним за роботу РНБО є її Секретар. Секретар РНБО 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

³¹ Про тимчасове положення про Раду національної безпеки України: Розпорядження Президента України № 117/92–рп від 3 липня 1992 р.

³² Закон України №183/98–Вр. "Про Раду національної безпеки і оборони України". URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>

РНБО та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.³³

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.

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

1) Організовує підготовку пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО;

2) Подає на розгляд Президентові України проекти рішень РНБО, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБО, інших актів Президента України з питань національної безпеки і оборони;

3) Організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБО;

4) Порушує питання про відповідальність посадових осіб в установленому порядку за результатами здійснення контролю за виконанням рішень РНБО;

³³ Закон України №183/98-Вр. "Про Раду національної безпеки і оборони України". URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>

5)Доповідає Президентіві України та членам РНБО про хід виконання рішень РНБО;

6) Координує діяльність тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів РНБО;

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

Безпосередню організаційну та аналітичну роботу РНБО забезпечує її робочий апарат – Апарат Ради національної безпеки і оборони України, який є постійно діючим органом та підпорядковується Секретарю.³⁴ Президент України затверджує функції, структуру та штатну чисельність Апарату Ради національної безпеки і оборони України, а посадові особи апарату визнаються державними службовцями. Апарат Ради здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності РНБО, готує проекти її рішень, здійснює контроль за їх реалізацією тощо. Саме для цього був створений потужний Апарат Ради національної безпеки і оборони України. Апарат РНБО наділений компетенцією щодо:

- Підготовки матеріалів для розгляду на засідання РНБО, проектів рішень РНБО та указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБО;
- Забезпечення здійснення контролю за станом виконання рішень РНБО;
- Підготовка до розгляду РНБО питань щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам та національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх попередження та нейтралізації, а

³⁴ Рада національної безпеки і оборони України. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Aparat-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>

також щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони;

- Підготовка основних стратегій національної безпеки України для розширення пропозицій РНБО 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.

Крім того, в структурі Апарату діють спеціалізовані підрозділи, зокрема департаменти інформаційно-аналітичної роботи, мобілізаційної підготовки та оборонного планування, контррозвідального захисту державної таємниці та інші. Важливим напрямком діяльності Апарату є також науково-дослідна та експертно-аналітична робота. З цією метою при ньому створено координаційні органи – комітети РНБО, які готують відповідні висновки та пропозиції для Ради. Таким чином Апарат РНБО відіграє ключову роль у формуванні цілісної аналітичної картини ситуації у сфері національної безпеки, визначенні потенційних та реальних загроз, а також підготовці обґрунтованих рішень для їх нейтралізації.

Ще одним важливим аспектом діяльності Апарату є забезпечення конституційного нагляду за органами виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони. Відповідно до законодавства, Апарат має право отримувати

від цих органів необхідну інформацію та матеріали, контролювати виконання актів Президента України та РНБО. Загалом, Апарат РНБО є потужною інституцією, діяльність якої забезпечує організаційне, інформаційне, аналітичне, наукове та контрольно-наглядове супроводження функціонування Ради національної безпеки і оборони України як ключового координаційного органу у сфері національної безпеки.

Робочими органами РНБО є її комітети, які утворюються для проведення наукових досліджень, підготовки експертних висновків і пропозицій з питань національної безпеки і оборони. Нині діють такі комітети: з питань розвідувальної діяльності, з питань оборонно-промислового комплексу, з питань правоохоронної діяльності та боротьби з корупцією тощо.

Організаційно-процедурні аспекти функціонування РНБО врегульовуються її Регламентом, який затверджується Президентом України. Зокрема, у Регламенті визначається порядок підготовки та проведення засідань Ради, процедури прийняття рішень, розподіл повноважень між членами РНБО, правила забезпечення режиму секретності тощо.

Діяльність РНБО регламентується нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Основним законодавчим актом, що визначає правовий статус РНБО, є Конституція України. Згідно зі статтею 107 Основного Закону³⁵, РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Її склад визначається Президентом. Нормативно-правова база функціонування РНБО України формувалась поступово, відображаючи зміни в політичній та безпековій ситуації в державі і світі. Від моменту створення РНБО в 1996 році її правовий статус зазнав певної еволюції, що потребує ґрунтовного аналізу з позицій законності, відповідності принципам верховенства права та системності.

³⁵ Конституція України. Розділ V. Президент України. Стаття 107. URL: <https://constitution.in.ua/articles/107/>

Ідея формування спеціального дорадчого органу при главі держави з питань національної безпеки і оборони з'явилася в Україні ще на початку 1990-х років минулого століття після проголошення незалежності. Це було зумовлено низкою факторів, серед яких – загострення міжнародної ситуації після розпаду СРСР, необхідність врегулювання складної спадщини радянської доби та потреба захисту новоствореної держави. Перші законодавчі ініціативи щодо створення такого органу з'явилися вже у 1992 році, коли Верховна Рада розглядала низку відповідних законопроектів. Проте через гострі політичні протистояння, недосвідченість тогочасних політиків і брак розуміння важливості органу координації питань безпеки, ці спроби виявились невдалими. Водночас очевидність загроз новій українській державності, потреба вироблення скоординованої політики у відповідь на виклики тієї епохи лише посилювалися. Проривним моментом у створенні РНБО стало прийняття у 1996 році Конституції України, в якій вперше на найвищому правовому рівні було закріплене положення про РНБО як конституційний координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.³⁶ Це відкрило шлях для формування РНБО як дорадчого органу глави держави.

Утім, розбудова РНБО потребувала ухвалення окремого спеціального закону. Проект такого закону готувався протягом кількох років за участю експертів, представників різних гілок влади. Зрештою, у березні 1998 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про Раду національної безпеки і оборони України», який визначив правовий статус РНБО, її функції, склад та порядок роботи.³⁷ Цей закон став підґрунтям для формування РНБО як реально діючого органу. Він деталізував правовий статус, функції, повноваження та порядок формування РНБО. Згідно із Законом, РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Основними

³⁶ Горбулін В., Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України).

URL: http://www.history.org.ua/?termin=rada_nacionalnoj_bezpeky_i_obo

³⁷ Закон України Про Раду національної безпеки і оборони України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

функціями РНБО є внесення пропозицій Президентові щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони, координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у цій сфері. Важливими підзаконними актами, що регламентують організацію та діяльність РНБО, є укази Президента України. Зокрема, Указом Президента затверджується Положення про Апарат РНБО, а також визначається персональний склад РНБО. Проте тривалий період процес становлення РНБО гальмувався через політичні чинники – протистояння в державі, боротьбу різних сил за контроль над органом. Реальне налагодження ефективної роботи РНБО відбувалося поступово, на тлі загострення безпекової ситуації в країні та навколо неї.³⁸

У 2003 році внаслідок політичної кризи було змінено підходи до формування персонального складу РНБО. Згодом, у 2005-2006 роках РНБО було активно задіяно у питаннях перегляду оборонної політики, реформування силових структур. Зокрема, у 2003-2005 роках відбулося розширення складу та повноважень РНБО, до її складу долучилися керівники низки силових відомств, а сама Рада отримала право вносити подання про введення надзвичайного стану та оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Справжньою ж перевіркою на дієздатність для РНБО став період після початку російської агресії у 2014 році, коли перед органом постала необхідність вироблення термінових антикризових рішень. Після окупації Криму та початку бойових дій на Донбасі у лютому-березні 2014 року РНБО опинилася в епіцентрі подій. Саме цей орган став майданчиком для термінового вироблення антикризових рішень і координації зусиль силових відомств. РНБО регулярно збиралася на засідання для оцінки безпекової ситуації та визначення відповідних кроків. Одними з перших рішень РНБО на

³⁸ РНБО. Історична довідка про діяльність РНБО. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Istorychna-dovidka-pro-diialnist-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>

початку російської агресії стали введення воєнного стану в окремих регіонах, легітимізація створення сил територіальної оборони, застосування різноманітних санкцій проти РФ. РНБО також сприяла активізації співпраці з міжнародними партнерами задля отримання допомоги у протидії агресору. Окрім цього, у 2014 році, в умовах російської агресії, були здійснені нові кроки з посилення РНБО. Зокрема, до її складу ввели Голову Національного банку України, а Апарат Ради був реорганізований у потужний інституційний орган із розширеними функціями та ресурсами.³⁹

У наступні роки РНБО залишалася ключовим органом у питаннях реагування на дії Росії. Зокрема, вона відіграла провідну роль у застосуванні секторальних санкцій проти країни-агресора та окремих фізичних і юридичних осіб, причетних до окупації українських територій. Також слід відзначити Закон України «Про національну безпеку України» від 2018 року, який визначив правові засади державної політики у сферах національної безпеки і оборони та окреслював місце РНБО в системі забезпечення національної безпеки.⁴⁰ У 2018 році в руслі рішень РНБО запровадила режим воєнного стану на 30 днів після акту російської агресії в Керченській протоці. РНБО також ініціювала масштабні кроки з підвищення обороноздатності держави, зокрема збільшення витрат на сектор оборони і безпеки.⁴¹

У 2019 році після зміни керівництва держави активність РНБО дещо знизилася. Утім, у 2021 році після масштабної ескалації з боку РФ на кордонах з Україною, РНБО знову опинилася в епіцентрі протидії російській агресії. За її рішеннями було посилено присутність військ у певних регіонах, запроваджено низку превентивних санкцій. Після повномасштабного

³⁹ Національний банк України. Виконуючий обов'язки Президента України офіційно представив колективу Голову Національного банку Степана Кубіва. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/vikonuyuchiy-obov'yazki-prezidenta-ukrayini-ofitsiyno-predstaviv-kolektivu-golovu-natsionalnogo-banku-stepana-kubiva>

⁴⁰ Закон України Про національну безпеку України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

⁴¹ Верховна Рада України. Законодавство України. Рішення про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-18#Text>

вторгнення РФ 24 лютого 2022 року РНБО перебрала на себе координацію всіх зусиль у сфері національної безпеки й оборони. Рішення РНБО забезпечували правове підґрунтя для дій влади в умовах війни – введення воєнного стану, загальної мобілізації, застосування широкого спектру санкцій. Важливим аспектом організації роботи РНБО є її взаємодія з іншими державними органами та структурами сектору безпеки і оборони. Така взаємодія відбувається як у звичайному режимі, так і під час кризових ситуацій. Зокрема, РНБО може залучати до своєї роботи представників різних міністерств, відомств, експертів, а також отримувати необхідну інформацію від силових структур.

Таким чином правовий статус РНБО регламентуються низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили – від Конституції України як Основного Закону держави до спеціальних законів, указів Президента та інших підзаконних актів. Належне законодавче забезпечення діяльності є запорукою ефективної реалізації РНБО своїх функцій із забезпечення національної безпеки і оборони в інтересах українського народу. Саме з 2014 року і дотепер РНБО реалізувала свій потенціал як центрального координаційного органу у протидії безпрецедентній зовнішній агресії проти України. Ухвалені РНБО рішення дозволили мобілізувати всі ресурси держави, налагодити міжвідомчу координацію зусиль, розгорнути активну взаємодію з міжнародними партнерами в безпековій сфері. Загалом, можна констатувати, що організаційно-правові засади функціонування РНБО пройшли певну еволюцію, поступово трансформуючись від суто дорадчого органу до потужної інституції з широкими координаційними повноваженнями у сфері національної безпеки. Водночас її діяльність завжди залишалася підпорядкованою Президентові України, що забезпечувало належне цивільне керівництво та демократичний контроль у цій важливій царині. Отже, еволюція порядку формування, структури та організації діяльності РНБО демонструє прагнення держави створити дієвий орган з питань національної

безпеки, здатний забезпечити скоординовану роботу усіх задіяних інституцій у цій вкрай важливій сфері.

2.2. Функції та повноваження Ради національної безпеки і оборони України

Як зазначалось раніше, Конституція України закріплює правовий статус Ради національної безпеки і оборони України та визначає її персональний склад у статті 107. РНБО відіграє координаційну та контролюючу роль стосовно діяльності органів виконавчої гілки влади у сферах національної безпеки та оборони держави. У своїй діяльності Рада керується нормами Основного Закону – Конституції України, чинним законодавством України, а також міжнародними договорами, на обов'язковість яких Україна дала згоду через ратифікацію Верховною Радою. Крім того, РНБО зобов'язана діяти відповідно до законів та інших нормативно-правових актів, виданих Президентом України в межах його повноважень. Основними функціями РНБО є:

- Внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони.
- Координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони держави.
- Вжиття заходів для припинення збройних конфліктів та врегулювання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Для виконання покладених на неї функцій, РНБО наділена законодавчо визначеним переліком повноважень – сукупністю прав та обов'язків, що окреслюють коло її компетенції відповідно до завдань та функцій, передбачених Конституцією та законами України. Аналізуючи ці функції, можна констатувати, що вони дозволяють Раді певним чином втручатися у

діяльність системи органів виконавчої гілки влади, незважаючи на те, що сама РНБО формально не належить до жодної з гілок державної влади, а є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Ключовими завданнями РНБО є: визначення життєво важливих національних інтересів та пріоритетів держави; виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці чи обороні країни; розробка стратегій та програм у сферах національної безпеки й оборони; координація діяльності органів виконавчої влади та інших державних інституцій у процесі планування та реалізації заходів для впровадження прийнятих рішень щодо захисту інтересів держави.

РНБО також виконує наступні завдання, наприклад, виступає інституцією стратегічного прогнозування та планування з усіх питань безпеки України. Інтегрує всіх суб'єктів системи забезпечення національної безпеки. Здійснює координаційне управління діяльністю державних органів у надзвичайних чи особливих ситуаціях. Крім того, РНБО бере участь у підготовці та оцінюванні урядових рішень у сферах безпеки та оборони. Остання функція має особливе значення в сучасних умовах проведення реформ Збройних Сил, правоохоронних органів тощо. Саме через РНБО та створені нею комісії й інші дорадчі органи відбувається узгодження позицій та вироблення консенсусу щодо визначення питань державного і суспільного розвитку.

Відповідно до своїх функцій, РНБО наділена широким колом повноважень, зокрема:

- Розробляє та розглядає питання внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони, стратегічного планування та прогнозування, визначає потенційні загрози національній безпеці України.

- Здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, дає оцінку ступеня загроз національним інтересам та національній безпеці України.
- Координує та контролює передислокацію підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань, а також правоохоронних органів, включаючи розміщення військових контингентів на території України.
- Вживає заходів щодо припинення збройних конфліктів та врегулювання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, залучає за рішенням Президента України Збройні Сили України до виконання окремих завдань з метою відсічі збройній агресії проти України.
- Приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, про загальну або часткову демобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Слід зазначити, що рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України і є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади. Президент не зобов'язаний погоджуватися з рішеннями РНБО, проте в такому випадку глава держави зобов'язаний головувати на засіданні РНБО з цього питання. Саме тому РНБО є унікальним державним органом, який очолює Президент України і чие існування та правовий статус закріплені в Конституції України. В умовах відсутності дієвих механізмів стримувань і противаг між гілками влади в Україні, РНБО фактично посилює політичний вплив глави держави. За своєю суттю, РНБО може втручатися та впливати на діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки, при цьому формально не належачи до жодної з гілок державної влади.

Однак, законодавство не встановлює чітких норм щодо відповідальності самої РНБО у випадку, якщо її рішення, нав'язане органам виконавчої влади,

призведе до створення загрози чи завдання шкоди національній безпеці під час реалізації. Таким чином, втручання РНБО у діяльність виконавчої гілки влади може мати однобічний характер, без чітко визначених наслідків відповідальності для Ради.⁴² Значення Ради національної безпеки і оборони України є вкрай важливим, оскільки її діяльність спрямована на стратегічне управління у сфері національної безпеки. Водночас, питання можливого перегляду статусу цього органу та переорієнтація його функцій на організацію управління діяльністю державних органів, відповідальних за забезпечення національної безпеки, потребує ґрунтовного наукового вивчення.

Указ Президента "Питання Управління Ради національної безпеки і оборони України" мав на меті врегулювати діяльність апарату РНБО. Хоча 14 жовтня 2005 року Президент затвердив нову структуру апарату РНБО, це принципово не змінило ситуацію. 15 квітня 2008 року був виданий черговий указ, який вніс зміни до попереднього – замість однієї посади першого заступника було сформовано сім заступників. Однак визначальним став Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року.⁴³ Зокрема, стаття 29 цього закону регламентує порядок взаємовідносин між Кабінетом Міністрів, Радою нацбезпеки і оборони, Секретаріатом Президента, а також дорадчими, консультативними та іншими допоміжними органами, що формуються Президентом.

Слід зазначити, що частина 1 Закону "Про Кабінет Міністрів України" встановлює, що Уряд взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони, Секретаріатом Президента, а також дорадчими, консультативними та іншими допоміжними органами, сформованими Президентом. Це фактично прирівняло статус РНБО до інших дорадчих органів при Президенті України. Таким чином, РНБО де-юре отримала юридичну характеристику, що повністю відповідає її призначенню як консультативного органу при главі держави.

⁴² Ліпкан В., Національна безпека України. URL: <https://moodle.znu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=156778>

⁴³ Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text>

Разом з тим, зважаючи на те, що РНБО не є складовою виконавчої гілки влади, вона не має чітко визначеної юрисдикції щодо конкретних питань національної безпеки. Оскільки цей орган утворений при Президентові, за своєю суттю він є його дорадчим органом і структурно має входити до складу Секретаріату Президента. За умови збереження посади Голови РНБО за Президентом, посада Секретаря РНБО втрачає сенс свого існування. Більше того, в разі входження РНБО до структури Секретаріату Президента відпадає необхідність для глави держави безпосередньо очолювати цей орган.

Окрім цього, частина 2 статті 29 Закону "Про Кабінет Міністрів України" встановлювала, що посадові особи апарату РНБО, Секретаріату Президента та інших дорадчих органів при Президентові не мають права давати доручення Кабінету Міністрів чи його членам, а також втручатися в їхню діяльність.⁴⁴ Це фактично означало відсутність юрисдикції РНБО стосовно органів виконавчої влади у сфері безпеки, що суперечило частині 1 статті 107 Конституції, яка наділяє РНБО повноваженнями координувати та контролювати діяльність виконавчої гілки влади з питань безпеки та оборони. Крім того, це обмежувало РНБО виключно волею Президента України, перетворюючи її на суто президентський, а не міжвідомчий орган з питань національної безпеки, яким вона була раніше. Цікавим для наукового аналізу є положення частини 4 тієї ж статті, яке забороняло членам Кабінету Міністрів та керівникам інших органів виконавчої влади входити до складу дорадчих органів, сформованих Президентом.

РНБО раніше не могла залучати посадових осіб, спеціалістів органів виконавчої влади, державних установ, наукових установ, підприємств та організацій для аналізу інформації, що унеможливило реалізацію її компетенцій, визначених Конституцією України та Законом України "Про Раду національної безпеки та оборони України". Ситуація змінилася після

⁴⁴ Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text>

прийняття Закону України "Про Кабінет Міністрів України" у 2008 році, який усунув суперечності та надав такі повноваження:

- Рада координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони;
- Кабінет Міністрів забезпечує виконання рішень Ради, виданих указом Президента України;
- Секретаріат Кабінету Міністрів зобов'язаний надавати інформацію дорадчим органам, сформованим Президентом України, необхідну для виконання їхніх завдань.⁴⁵

16 травня 2019 року Президент України затвердив Стратегію національної безпеки України, в якій було визначено принципи та механізми державного і громадського контролю за її виконанням.⁴⁶ У розділі 4 "Механізми реалізації державної політики національної безпеки" цієї Стратегії зазначено чітке коло суб'єктів, відповідальних за контроль: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки та оборони України в межах своїх повноважень; Центральні органи виконавчої влади, Збройні Сили, інші військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та Інститути громадянського суспільства.⁴⁷ Таким чином, було встановлено комплексний механізм контролю за реалізацією Стратегії національної безпеки на державному та громадському рівнях.

РНБО займає важливе місце в системі державних органів, виконуючи функції координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у

⁴⁵ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279–VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/279-17>

⁴⁶ Рада національної безпеки і оборони України. Указ Президента України «Про рішення РНБО від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України».

URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/502.html>

⁴⁷ Указ Президента України №392/2020 «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

сфері безпеки та оборони, вживаючи заходів з припинення збройних конфліктів та врегулювання кризових ситуацій. Широкі повноваження РНБО дозволяють цьому органу ефективно виконувати свої функції задля забезпечення національних інтересів та безпеки України.

Однією з ключових функцій РНБО є розробка та періодичний перегляд Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Стратегічного оборонного бюлетеня України та інших концептуальних документів з питань національної безпеки і оборони. Ці документи визначають актуальні виклики та загрози для національних інтересів, цілі та пріоритетні напрями державної політики у сферах національної безпеки та оборони. Важливим повноваженням РНБО є підготовка та внесення на розгляд Президенту України пропозицій щодо Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО з питань, пов'язаних з євроатлантичною інтеграцією України.⁴⁸ Це дозволяє координувати зусилля органів виконавчої влади для поглиблення співробітництва з НАТО та впровадження стандартів Альянсу.

Рада також активно залучена до процесу державного оборонного планування – визначення основних показників державного оборонного замовлення, розподілу обсягів оборонних видатків між складовими сил оборони, переліку та обсягів постачання озброєння, військової техніки, продовольства тощо. Окрім того, РНБО бере участь у вирішенні питань застосування сил оборони та засобів невійськового характеру для захисту суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів держави. Зокрема, Рада розробляє пропозиції щодо залучення Збройних Сил та інших військових формувань для припинення збройних конфліктів, відсічі збройній агресії проти України.

⁴⁸ Урядовий портал. Уряд ухвалив проект Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-uhvaliv-proekt-richnoyi-nacionalnoyi-programi-pid-egidoyu-komisiyi-ukrayina-nato-na-2022-rik>

Значну увагу РНБО приділяє питанням кібербезпеки та протидії гібридним загрозам. Зокрема, Рада координує діяльність органів державної влади у цій сфері, вносить пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань кібербезпеки, визначає концептуальні засади захисту кіберпростору. Нещодавно Президент України В.Зеленський визначив інформаційну та кібербезпеку серед п'яти пріоритетів РНБО України під час представлення новопризначеного Секретаря РНБО Олександра Литвиненка.⁴⁹ Особливу увагу приділено зміцненню захисту від ворожих дестабілізаційних операцій, посиленню координації між усіма державними інституціями у цій сфері та розвитку ударного кіберпотенціалу України.⁵⁰

Слід зазначити, що під час воєнного стану повноваження Ради національної безпеки і оборони України суттєво розширюються:

- РНБО вносить пропозиції Президентіві України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях і про оголошення мобілізації;
- Координує діяльність органів державної влади щодо забезпечення оборони, національної безпеки та правопорядку в умовах воєнного стану;
- Здійснює повноваження з керівництва Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями під час відсічі збройній агресії.
- Контролює переведення центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на функціонування в умовах воєнного стану;

⁴⁹ РНБО. Президент України представив Секретаря РНБО й окресли п'ять завдань для Ради. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6817.html>

⁵⁰ РНБО. Діяльність Ради національної безпеки і оборони України та її Апарату у сфері кібербезпеки. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6841.html>

- РНБО може вводити на території України або в окремих її місцевостях надзвичайний стан з метою створення відповідних умов для відсічі збройній агресії;
- За пропозицією РНБО Президент має право залучати до виконання завдань з оборони держави органи державної влади, підприємства, організації, установи незалежно від форм власності.⁵¹

Тому в умовах воєнного стану РНБО фактично набуває статусу керівного органу у сфері національної безпеки і оборони, координуючи та контролюючи дії всіх органів влади та сил оборони.

Підсумовуючи, РНБО має широкі повноваження щодо формування та реалізації державної політики з питань безпеки та оборони. Як ключовий координаційний орган у цій сфері, РНБО забезпечує системний підхід та взаємодію усіх задіяних державних інституцій заради досягнення спільної мети – захисту національних інтересів України. Важливою сферою діяльності РНБО є контроль за діяльністю органів виконавчої влади у питаннях національної безпеки та оборони. Відповідно до своїх повноважень, Рада має право:

- Заслуховувати інформацію керівників органів виконавчої влади з питань реалізації затвердженої Президентом України державної політики у відповідних сферах;
- Вимагати від міністерств, відомств та організацій необхідні матеріали і документи з питань, що стосуються національної безпеки України;
- Залучати для участі у своїй роботі представників органів виконавчої влади, наукових установ, підприємств, організацій;

⁵¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

- Створювати тимчасові робочі органи, організовувати наради, конференції для розгляду найважливіших проблем у сфері національної безпеки.

Таким чином, РНБО має необхідні важелі для здійснення системного моніторингу та оцінки ефективності діяльності всіх задіяних державних структур у питаннях забезпечення національних інтересів. Окремо слід відзначити повноваження РНБО пов'язані із запровадженням спеціальних правових режимів в Україні у разі загрози національній безпеці. Йдеться про такі режими:

- Введення воєнного стану в Україні або в окремих місцевостях для відсічі збройній агресії та відновлення державного суверенітету.
- Оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації у випадку катастроф, аварій, масштабного забруднення довкілля тощо.
- Введення режиму надзвичайного стану на всій території України або в окремих регіонах у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного чи іншого характеру.

Тому в критичних для національної безпеки ситуаціях РНБО відіграє ключову роль у впровадженні необхідного правового режиму та координаційних зусиль усіх державних органів для нейтралізації загроз. РНБО виконує ключові координаційні, контрольні та регулюючі функції у сфері забезпечення національної безпеки держави. Широке повноваження органу дозволяють реалізовувати системний та комплексний підхід до вирішення питань безпеки на найвищому державному рівні.

РНБО на чолі з Президентом посідає особливе місце в системі органів державної оборони.⁵² Це спеціально уповноважений конституційний орган державної влади, який не належить до жодної гілки влади, але координує та

⁵² Бабич А. Місце РНБО в системі державного управління національною безпекою України.
URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/yurydych_125_2023.pdf#page=10

контролює діяльність усіх суб'єктів, задіяних у сфері державної безпеки та оборони. РНБО відіграє ключову роль у стратегічному управлінні обороною та її забезпеченні. Рада керує і контролює діяльність органів виконавчої влади з метою протидії збройній агресії, організації захисту населення, забезпечення його життєдіяльності, захисту прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці України. Таким чином, РНБО є ключовим координаційним органом у сфері державної безпеки та оборони, наділеним широкими повноваженнями для забезпечення національних інтересів держави.

2.3. Місце Ради національної безпеки та оборони України в системі органів державної влади

Протягом років незалежності для України одним із найважливіших питань стало формування ефективної системи національної безпеки. Така система є необхідною для забезпечення сталого розвитку держави, гарантування прав і свобод громадян, а також реалізації національних інтересів. Вона має адекватно реагувати на виклики та загрози сучасності, взаємодіяти з глобальними та регіональними системами безпеки, а також базуватися на якісному вітчизняному законодавстві, узгодженому з міжнародним правом.

В Україні будується комплексна система для забезпечення національної безпеки, метою якої є формування послідовної державної політики та реалізація узгоджених заходів задля захисту національних інтересів у різноманітних сферах: політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній тощо.⁵³ Система

⁵³ Антонов В. Конституційно-правові засади національної безпеки України. Монографія.
URL: <http://idpnan.org.ua/files/antonov-v.o.-konstitutsiyno-pravovi-zasadi-natsionalnoyi-bezpeki-ukrayini-d.pdf>

забезпечення нацбезпеки являє собою організований державою комплекс суб'єктів державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, які діють у напрямку захисту прав і свобод людини, базових цінностей суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз. Ці суб'єкти об'єднані спільними цілями та завданнями захисту національних інтересів і здійснюють спільну діяльність у межах законодавства України. Згідно із законодавством України, РНБО наділена координуючими та контролюючими повноваженнями з питань національної безпеки. Таким чином, РНБО виконує координуючу та контролюючу роль щодо діяльності органів виконавчої гілки влади, враховуючи зміни в зовнішньому чи внутрішньому середовищі. Вона вносить пропозиції главі держави стосовно вирішення проблем національної безпеки та їх ресурсного забезпечення для розгляду під час підготовки проекту Державного бюджету на наступний рік. Секретар РНБО щорічно, а в разі необхідності – негайно, інформує Президента про виконання Стратегії національної безпеки та надає відповідні висновки й пропозиції. Проте, РНБО не є єдиним органом в Україні, який наділений контролюючими повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Відповідно до законодавства, Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів та РНБО в межах своїх повноважень здійснюють контроль за виконанням завдань у сфері національної безпеки.

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання Конституції та прав людини, Верховний Головнокомандувач ЗСУ та Голова РНБО здійснює загальний контроль над державними органами у сфері нацбезпеки та оборони і є гарантом безпеки країни.⁵⁴

Верховна Рада також виступає суб'єктом системи забезпечення національної безпеки і оборони. У межах своїх конституційних повноважень

⁵⁴ Конституція України – Розділ V. Президент України.

URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-v>

парламент визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, створює законодавчу базу в цій сфері. Верховна Рада вирішує питання запровадження надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначає структуру, чисельність, функції ЗСУ та інших військових формувань. Згідно із законодавством, парламент здійснює законодавче регулювання питань оборони.⁵⁵

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції вживає заходів щодо зміцнення обороноздатності країни, забезпечує національну безпеку, оснащення Збройних Сил, керує мобілізаційною підготовкою та переведенням економіки на воєнний режим роботи. У визначених законом рамках Кабінет Міністрів забезпечує керівництво державними органами з питань національної безпеки, організовує та контролює розробку і здійснення відповідних заходів міністерствами, відомствами та іншими підпорядкованими органами.⁵⁶ Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування вирішують питання національної безпеки, віднесені до їхньої компетенції законодавством. Інші органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та органи самоврядування забезпечують реалізацію Стратегії національної безпеки в межах своєї компетенції.

Окремо слід виділити, що інститути громадянського суспільства мають відігравати важливу роль у реалізації політики національної безпеки, здійснюючи громадський нагляд за діяльністю органів державної влади у цій сфері. Їхня активна діяльність сприятиме зміцненню гарантій дотримання законності, прав і свобод громадян, а також забезпеченню відповідності системи національної безпеки загрозам національним інтересам та економічним можливостям держави.⁵⁷ Однак, чинне законодавство не

⁵⁵ Верховна Рада України. Законодавство України. Закон України Про основи національної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

⁵⁶ Верховна Рада України. Законодавство України. Закон України Про Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

⁵⁷ Пашинський В. Функції громадянського суспільства як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211221/article/view/pashynskiy/pdf

передбачає залучення громадськості до забезпечення національної безпеки. До складу Ради національної безпеки і оборони України не входять представники громадянського суспільства. Доцільно було б, щоб омбудсмен, як захисник прав людини, також представляв інтереси громадян під час обговорення та прийняття рішень РНБО.

Варто зазначити, що довіра громадян до РНБО є важливим показником ефективності органу, оскільки він може впливати на сприйняття рішень, прийнятих Радою, а також на загальне відчуття безпеки та стабільності країни.

Рис. 1. Динаміка довіри громадян до РНБО

Динаміка довіри громадян до РНБО



Діаграма: Романченко Вячеслав • Джерело: KIIS, Razumkov centre • Створено за допомогою Datawrapper

Згідно з останніми соціологічними дослідженнями, довіра громадян до РНБО коливається в залежності від політичної ситуації та поточних викликів у сфері національної безпеки.⁵⁸ Дані показники довіри громадян до РНБО демонструють досить цікаву динаміку, наприклад, у 2021 році лише 35,7% громадян довіряли РНБО, тоді як 51% не довіряли. Такий низький рівень довіри, ймовірно, був пов'язаний із загальною недовірою до органів державної влади в той період та сприйняттям їхньої неефективності. У 2022 році ми бачимо різке зростання довіри до 62,2% на тлі повномасштабного вторгнення Росії на територію України, проте 21,2% громадян не довіряли даному органу.

⁵⁸ Київський міжнародний інститут соціології. Результати всеукраїнського опитування для консультативної місії Європейського союзу в Україні.

URL: https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1307&page=1&fbclid=IwAR3QKVvs3SthNnBLDZTKJO8Hyw_wGTImhLfpAXsyKQI28PWfXhZIsZbVvkX0

Це можна пояснити певною консолідацією суспільства перед зовнішньою загрозою та підвищенням ролі РНБО у координації безпекових зусиль. У 2023 році ми бачимо, що рівень довіри знизився до 49%, а недовіра зросла до 27%. Серед можливих причини можна виділити певне розчарування частини громадян темпами відновлення країни, незадоволення реагуванням на виклики безпеки тощо.⁵⁹

Загалом, можна відзначити, що рівень довіри напряму корелює з ефективністю РНБО у протидії загрозам національної безпеки, а також залежить від загального сприйняття органів влади та поточної ситуації в країні безпековими викликами. Наприклад, під час активних військових дій або зовнішніх загроз, рівень довіри до РНБО зазвичай зростає, оскільки громадяни бачать у цьому органі захисника національних інтересів.

З початком широкомасштабної війни з Російською Федерацією функціональна роль РНБО зазнала суттєвої трансформації та переосмислення, виходячи далеко за рамки суто консультативно-дорадчого органу. В умовах масштабної зовнішньої агресії та екзистенційних викликів для української державності, РНБО перетворилася на ключовий орган вироблення стратегічних рішень та координації дій різних гілок влади задля забезпечення національної безпеки і оборони. Тому забезпечення належної взаємодії з інститутами громадянського суспільства, створення механізмів їхнього залучення до процесів планування та реалізації політики національної безпеки є важливим кроком на шляху підвищення легітимності та суспільної підтримки діяльності РНБО.

Стає зрозумілим, що РНБО має виступати передусім органом стратегічного аналізу при вирішенні проблематики, пов'язаної з національною безпекою та обороною на найвищому політичному рівні. Вона повинна бути своєрідною "платформою для дискусій", яка надає Президенту України

⁵⁹ Фесенко В., Чому падає довіра до державних інституцій? Главком.

URL: <https://glavcom.ua/columns/fesenko/chomu-padaje-dovira-do-derzhavnikh-institutsij-975847.html>

можливість приймати обґрунтовані рішення. Наразі РНБО є спеціалізованим державним органом з конституційним статусом, органічною складовою системи президентської влади, покликаним забезпечувати одну з найважливіших конституційних функцій глави держави – гарантувати державний суверенітет та національну безпеку. Слід припустити, що цей стратегічно важливий орган не повинен мати статус дорадчого органу при Президентові України, а має перетворитися на незалежний координаційний центр. Голову цього колегіального органу слід обирати самим членам РНБО. Такий перезавантаження сприятиме демократизації діяльності РНБО та рішення прийматимуться з урахуванням думок, поглядів і переконань кожного члена РНБО.

Загалом РНБО, як ключовий орган у сфері національної безпеки, пройшла складний шлях еволюції та трансформації протягом різних президентських каденцій. Її діяльність та роль в системі державних інституцій зазнавала суттєвих змін, що зумовлювалося як суб'єктивними чинниками – позиціями та баченням керівництва держави, так і об'єктивними викликами безпековому середовищу.

У період становлення незалежної Української держави за президентства Леоніда Кравчука відбулося інституційне оформлення РНБО, визначення її базових функцій та повноважень, хоча через складну політичну ситуацію того часу її діяльність не набула належної ефективності. Натомість в добу президентства Леоніда Кучми спостерігалось посилення ролі координаційного органу, розширення його інструментарію через створення допоміжних структур.⁶⁰ Разом з тим, надмірна концентрація владних повноважень у руках РНБО стала об'єктом критики з боку експертного середовища та громадськості. Десятирічне перебування Леоніда Кучми на посаді Президента України в сфері національної безпеки та оборони характеризувалося низкою

⁶⁰ Санько Т., Хоптяр Ю., Діяльність Президента України Л.Кучми у сфері безпеки і оборони (1994-2004 рр.) URL: <https://kafturyzmu.kpnu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/12/zbirnyk-3.pdf#page=62>

викликів та суперечливих тенденцій. З одного боку, цей період позначився актуалізацією проблематики сепаратизму в Автономній Республіці Крим та наростанням суперечностей у відносинах з Російською Федерацією, що створювало потенційні загрози територіальній цілісності держави. Водночас, на внутрішньополітичній арені відбувалося посилення впливу олігархічних кланів, які перетворювалися на вагомих акторів політичного процесу, здатних чинити тиск на органи державної влади. Проте, незважаючи на ці виклики, в досліджуваній період спостерігалися і позитивні тенденції у сфері забезпечення обороноздатності країни. Зокрема, було реалізовано комплексну реформу Збройних Сил України та спеціальних служб, спрямовану на підвищення їх оперативних спроможностей та ефективності, проте, паралельно відбувався процес обмеження оборонного потенціалу держави шляхом скорочення озброєнь та військової техніки, що в подальші роки матиме фатальні наслідки для безпекового сектору. Також варто зазначити, професіоналізм Апарату РНБО знайшов своє відображення у розробленій за його участю першій Концепції національної безпеки України, схваленій Верховною Радою у січні 1997 року. Цей документ став зразком системного бачення пріоритетних напрямів реформування сектору безпеки і оборони держави відповідно до актуальних загроз національним інтересам.⁶¹ Одним з ключових положень Концепції була ідентифікація взаємозв'язку між внутрішньою нестабільністю, зовнішнім тиском та загрозами територіальній цілісності країни. Автори документу акцентували увагу на регіональному характері потенційних загроз, застерігаючи про ризик провокування локальних криз (економічних, екологічних, техногенних чи етнічних) з прихованими деструктивними цілями. Концепція визначала створення інститутів громадянського суспільства як пріоритетний національний інтерес України, підкреслюючи необхідність взаємопов'язаної реалізації реформ у безпековому та соціально-економічному секторах. Вона також наголошувала

⁶¹ Постанова Верховної Ради України Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки від 16 січня 1997 року. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/184875_642945

на важливості чіткого розподілу повноважень між структурами сектору безпеки та налагодження ефективної координації їхньої діяльності. У контексті завдань Збройних Сил документ передбачав створення зони безпеки, яка дозволила б здійснювати управління процесами за її межами або впливати на них у разі виникнення кризових ситуацій. Отже, певним чином Концепція 1997 року стала результатом ґрунтовної аналітичної роботи та засвідчила спроможність Апарату РНБО системно підходити до визначення стратегічних орієнтирів забезпечення національної безпеки України на тлі регіональних та внутрішніх викликів.

За каденції Віктора Ющенка, в умовах гострої політичної кризи та протистояння між гілками влади, активність Ради дещо знизилася, зосередившись переважно на питаннях зовнішньої політики та євроатлантичної інтеграції.⁶² Наприклад, указом Президента України від 8 лютого 2005 року Секретареві РНБО П. Порошенку були надані безпрецедентно широкі повноваження, що суттєво розширювало його вплив у сфері державного управління національною безпекою. Зокрема, згідно з цим указом, Секретар РНБО отримав право вносити міністерствам та іншим органам виконавчої влади обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації з питань безпеки й оборони, а також давати їм відповідні доручення в цій сфері. Крім того, він міг ініціювати кадрові призначення в правоохоронних органах та інших військових формуваннях.⁶³ Це призвело до серйозного конституційного конфлікту між РНБО і Кабінетом Міністрів щодо розмежування їхніх функцій, посиливши політичну нестабільність та дисбаланс у системі стримувань і противаг.⁶⁴ Таким чином, надмірна концентрація важелів впливу в руках однієї посадової особи за відсутності

⁶² Кармазіна М., Пріоритети й орієнтири Президента України Віктора Ющенка. Політичний менеджмент. URL:http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/PoMe_2010_5_7.pdf

⁶³ Українська правда. Що робитиме Порошенко у РНБО. Указ Ющенко про Радбез. URL:<https://www.pravda.com.ua/articles/2005/02/22/3007309/>

⁶⁴ Українська правда. Заява Ющенко Тимошенко і Порошенко ідуть у відставку. URL:<https://www.pravda.com.ua/articles/2005/09/8/3013123/>

належних механізмів стримувань і противаг стала джерелом дестабілізації політичної ситуації в країні та порушила збалансованість функціонування вищих органів державної влади у сфері безпеки й оборони.

Але важливим моментом було прийняття у 2007 році першої Стратегії національної безпеки України Указом Президента №105/2007 від 12 лютого 2007 року, який визначав пріоритети в усіх сферах національної безпеки та напрями державної політики у цій галузі. Стратегія 2007 року ґрунтувалася на Концепції національної безпеки 1997 року і містила аналіз актуальних на той час загроз та ризиків для України. Серед пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки були визначені євроатлантична інтеграція, реформування сектору безпеки і оборони, протидія корупції та організованим злочинності, забезпечення енергетичної безпеки тощо.⁶⁵ На думку колишньої консультантки Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони В. Лагодіни, розробка та затвердження Стратегії національної безпеки є не просто потребою, а нагальною необхідністю, оскільки питання забезпечення національної безпеки має визначальне значення на сучасному етапі державотворення. Фундаментом Стратегії національної безпеки України повинна стати національна ідея, тобто життєві орієнтири, що стали невід'ємною частиною свідомості багатьох розвинених держав, – державність, єдина політична нація, духовність, демократія, добробут.⁶⁶

Особливо критичною виявилася ситуація в період президентства Віктора Януковича, коли РНБО фактично була позбавлена реальних важелів впливу та ефективних інструментів реагування на загрози національній безпеці.⁶⁷ По-перше, діяльність РНБО відзначалася непрозорістю процесу

⁶⁵ Указ Президента України №105/2007 Про стратегію національної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1052007-5496>

⁶⁶ Лагодіна В. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. «Правова інформатика», № 2(14) / 2007. URL: <https://ippi.org.ua/sites/default/files/07lvdp.pdf>

⁶⁷ Денисенко В., Встановлення контролю оточення Віктора Януковича над збройними силами України (2010-2012 рр.). Центр вивчення Росії та окупованих територій.

прийняття рішень та відсутністю належного громадського контролю, оскільки більшість ухвал Ради мали декларативний характер, без чіткого механізму їх реалізації та моніторингу виконання. По-друге, критики неодноразово звертали увагу на надмірну політизацію РНБО, коли більшість її рішень обумовлювалися не об'єктивними викликами національній безпеці, а вузькопартійними інтересами провладної верхівки.⁶⁸ По-третє, РНБО виявилася абсолютно неготовою до адекватного реагування на загрози територіальній цілісності України у 2014 році, пов'язані з окупацією Криму та військовою агресією Росії на Донбасі. Замість чіткої координації дій силових структур спостерігалася повна розгубленість та безсистемність рішень Ради.⁶⁹ Таким чином, діяльність РНБО в період президентства В. Януковича засвідчила системну деградацію цього ключового органу через зниження його політичної ваги, непрозорість процедур, надмірну заідеологізованість рішень та нездатність ефективно захистити національні інтереси України в умовах російської агресії. Це стало однією з головних причин втрати Україною контролю над частиною своїх територій.

Після Революції Гідності та зміни влади в 2014 році, за президентства Петра Порошенка, відбулося суттєве посилення ролі РНБО в умовах протидії російській агресії та відсічі загрозам територіальній цілісності України.⁷⁰ Саме на засіданнях РНБО ухвалювалися рішення про введення режиму антитерористичної операції на Донбасі, застосування силових методів для припинення сепаратистських виступів, запровадження санкцій проти РФ. Порошенко активно використовував РНБО як майданчик для координації дій силових відомств – Збройних Сил, Національної гвардії, СБУ, що дозволило

URL: <https://istznu.org/index.php/journal/article/download/242/191>

⁶⁸ Литвиненко О., Система управління сектором безпеки України: модернізована модель радянського зразка. Центр Разумкова. Альманах сектору безпеки України 2012. С.30. URL:

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Almanakh_bezpeky_fnl_0.pdf

⁶⁹ Радіо Свобода. Чому не втримали Крим: стенограма РНБО від 28 лютого 2014 року.

URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29794488.html>

⁷⁰ Буртяк Г., РНБО України як координаційний орган у сфері забезпечення національної безпеки. Наукові записки. URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzvdpu_ist_2012_20_36.pdf

певною мірою консолідувати зусилля задля відсічі агресії. Разом з тим, діяльність РНБО в цей період зазнавала критики через нечітке розмежування цивільних і військових функцій, надмірну мілітаризацію її рішень. На засіданнях нерідко розглядалися питання, які виходили за межі національної безпеки. Під керівництвом Порошенка РНБО отримала додаткові повноваження, зокрема право вводити санкції проти фізичних та юридичних осіб, причетних до окупації територій України.⁷¹ Водночас питання конституційного статусу та обсягу владних компетенцій РНБО так і не було остаточно вирішено. Загалом, за президентства П. Порошенка РНБО відігравала роль ситуаційної "кризової" штаб-квартири з широкими невизначеними повноваженнями у відсічі збройній агресії, проте системного реформування інституту та приведення його статусу у відповідність до принципів верховенства права так і не відбулося.

За президентства Володимира Зеленського спостерігалися спроби оптимізувати роботу РНБО. Наприклад, 14 вересня 2020 року Президент України підписав Указ №392/2020 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про Стратегію національної безпеки України", яким було введено в дію рішення РНБО від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України". Вперше Стратегія національної безпеки була розроблена на основі нового Закону "Про національну безпеку України", який заклав підґрунтя для структурних реформ у цій критично важливій сфері.⁷²

Одним із ключових аспектів нової Стратегії національної безпеки України є визначення людини, її життя, здоров'я, честі та гідності як найвищої цінності, а також взаємозв'язок між безпекою людини та безпекою держави. Стратегія національної безпеки ґрунтується на трьох основоположних принципах державної політики у сфері національної безпеки:

⁷¹ Указ Президента України №467/2016. Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4672016-20640>

⁷² Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про стратегію національної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

- Стимування (розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України);
- Стійкість (здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх вразливостей);
- Взаємодія (розвиток стратегічних відносин з ключовими іноземними партнерами, передусім з Європейським Союзом і НАТО та їхніми державами-членами, Сполученими Штатами Америки, а також прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України).⁷³

Однак після повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році саме на РНБО лягло основне навантаження щодо прийняття стратегічних рішень з протидії агресії, захисту національної безпеки, координації діяльності сил оборони. Зросла також роль РНБО у впровадженні санкційної політики проти країни-агресора та пов'язаних з нею суб'єктів, а сам порядок застосування санкцій був суттєво вдосконалений.⁷⁴ Зокрема, через санкції РНБО було заблоковано активи низки телеканалів та бізнесменів.⁷⁵ На засіданнях РНБО регулярно розглядаються питання співробітництва з НАТО, ЄС, окремими країнами в безпековій сфері, залучення військової та іншої допомоги.⁷⁶ Загалом діяльність РНБО в період президентства В.Зеленського характеризується пошуком її оптимальної ролі як ключового координатора у сфері національної безпеки в умовах війни з РФ. Разом з тим, проблеми

⁷³ Міністерство Оборони України. Рік діяльності Уряду: розробка стратегічних документів у сфері безпеки та оборони. URL: <https://www.mil.gov.ua/special/news.html?article=61846>

⁷⁴ Юридична Газета. Порівняння міжнародних та українських санкцій проти російської агресії. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/porivnyannya-mizhnarodnih-ta-ukrayinskih-personalnih-sankciy-proti-rosiyskoyi-agresiyi.html>

⁷⁵ Українська правда. Зеленський заблокував канали Медведчука: РНБО наклала санкції. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/02/2/7282097/>

⁷⁶ Рада національної безпеки і оборони України. Україна поглиблює співпрацю з кібербезпековими агентствами ЄС, НАТО та Румунії URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6851.html>

надмірної політизації та балансу повноважень з іншими органами досі зберігаються.

Траєкторія розвитку та функціонування РНБО засвідчила її ключову роль у забезпеченні національної безпеки держави, особливо в періоди загострення зовнішніх і внутрішніх викликів. Водночас невизначеність конституційного статусу та надмірна політизація діяльності РНБО стали підставою для тривалої наукової дискусії щодо необхідності законодавчого врегулювання її повноважень, місця в системі державних інституцій з метою підвищення ефективності діяльності цього координаційного органу.

Отже, згідно зі статтею 107 Конституції України, РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Це означає, що РНБО не належить до жодної з гілок державної влади (законодавчої, виконавчої чи судової), а є допоміжним органом при главі держави. Незважаючи на особливий конституційний статус, РНБО відіграє важливу роль у забезпеченні системи стримувань і противаг. Її рішення є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, що дозволяє РНБО здійснювати контроль та надавати керівні настанови цим органам у сфері національної безпеки. Основною функцією РНБО є координація діяльності органів виконавчої влади у сферах національної безпеки та оборони. РНБО забезпечує узгодженість дій різних міністерств і відомств, які відповідають за ці напрямки. Водночас РНБО виконує дорадчу функцію при Президентові України, надаючи йому рекомендації та пропозиції з питань внутрішньої та зовнішньої політики у сфері нацбезпеки. Глава держави очолює РНБО і формує її персональний склад. Специфічний статус РНБО дозволяє їй виступати своєрідним "перехресним" органом між різними гілками влади. Хоча РНБО і не належить до жодної з них, вона взаємодіє як з главою держави (виконавча гілка), так і з Верховною Радою (законодавча гілка) у питаннях національної безпеки. Важливим напрямком роботи РНБО є розробка концептуальних засад і стратегічних документів у сфері національної

безпеки та оборони. Це охоплює аналіз потенційних загроз, визначення пріоритетів, цілей та способів їх досягнення. Проведений аналіз дозволяє попередньо зробити висновок, що РНБО виконує важливу роль і є необхідним органом, але не може виходити за межі своєї компетенції, визначеної законодавством. Це підтверджують також функції РНБО України, а саме: надання основних пропозицій Голові держави щодо зовнішньої та внутрішньої політики України у сфері національної безпеки та оборони; координація та контроль у зазначених сферах, і, окремо, те саме в умовах війни, надзвичайного стану або криз, коли вони загрожують національній безпеці України.

РОЗДІЛ 3: МОЖЛИВІ НАПРЯМИ КОРЕКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Як зазначалось раніше, РНБО виконує ключову роль у системі забезпечення національної безпеки держави як провідний координаційний орган. Проте її конституційний статус викликає численні суперечності та дискусії серед вітчизняних фахівців. Особливо гостро це питання постало в умовах воєнного стану, коли ефективність прийняття важливих рішень у сфері безпеки є критично важливою.

Українські дослідники пропонують різні шляхи корекції конституційного статусу РНБО, наприклад, вивести РНБО зі системи дорадчих органів при Президентові України та надати їй статус одного з вищих державних органів поряд із Президентом, Верховною Радою, Урядом та Конституційним Судом. При цьому потрібно зберегти статус Президента як голови РНБО та її основне функціональне призначення.⁷⁷

По-перше, РНБО має зберегти свою функціональну спрямованість на забезпечення статусу Президента як провідного суб'єкта у сферах безпеки й оборони, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання Конституції, прав і свобод громадян, реалізації стратегічного курсу на інтеграцію до ЄС та НАТО. Надання РНБО статусу незалежного органу влади не повинно призвести до втрати Президентом необхідних важелів впливу на її організацію та діяльність. Зокрема дослідники зазначають, що слід зберегти положення Конституції про те, що Президент очолює РНБО та проводить її засідання як керівник, за винятком випадків дострокового припинення його повноважень. Президент також має зберегти прерогативу скликати засідання РНБО та визначати порядок денний. Важливо не лише визначити механізм введення рішень Ради в дію Президентом, але й

⁷⁷ Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomyc T., Youth Voice Journal. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. P.85.

URL: https://www.researchgate.net/publication/369949423_Inequality_Informational_Warfare_Fakes_and_Self-Regulation_in_Education_and_Upbringing_of_Youth_Youth_Voice_Journal_Volume_2

передбачити ефективні засоби моніторингу та контролю за виконанням цих рішень органами виконавчої влади. Можливо, розглянути питання надання РНБО повноважень щодо накладання адміністративних стягнень на посадових осіб, які ігнорують або неналежним чином виконують її рішення. Окрім цього, РНБО необхідно надати право приймати власні акти, обов'язкові для виконання суб'єктами, до яких вони адресовані. Такі акти мають підлягати конституційному контролю нарівні з актами інших органів влади.

По-друге, конституційні повноваження РНБО потребують розширення, оскільки згідно з Конституцією, РНБО координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Проте забезпечення нацбезпеки та обороноздатності держави стосується діяльності всіх гілок влади та інститутів громадянського суспільства. Наприклад, у деяких країнах підхід до визначення повноважень вищого органу з питань безпеки є ширшим. Зокрема, у Литві такий орган координує діяльність державних інституцій з найактуальніших питань державної безпеки.

Президент функціонально пов'язаний з виконавчою владою, але також є "нейтральним" органом, значна частина функцій якого стосується діяльності держави в цілому. Це робить Президента найбільш підходящою фігурою для координації всіх суб'єктів у секторі безпеки і оборони. РНБО повинна виступати фокусною точкою, що забезпечує узгодженість усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони, згаданих у Законі "Про національну безпеку". РНБО слід визначити як орган, що координує та контролює весь сектор безпеки і оборони, як це передбачено, наприклад, у Конституції Румунії.

По-третє, якщо ми говоримо про надання РНБО статусу незалежного органу влади, то це у свою чергу вимагає чіткого розмежування та гармонізації її функцій і повноважень з відповідними функціями і повноваженнями Президента у сфері нацбезпеки і оборони. Система повноважень РНБО має бути орієнтована на повноваження Президента в цій сфері та їх нормативним забезпеченням.

По-четверте, варто розглянути можливість забезпечення більшої підзвітності та прозорості діяльності РНБО перед іншими гілками державної влади, зокрема Парламентом, без створення загроз національній безпеці. Вважаємо, що удосконалення конституційного статусу РНБО має на меті підвищити ефективність координації зусиль у сфері національної безпеки, забезпечити більшу збалансованість системи стримувань і противаг, а також гармонізувати національне законодавство із загальновизнаними демократичними принципами і стандартами.

Окрім цього, доцільно посилити конституційний статус РНБО як органу, що здійснює загальну координацію і контроль за діяльністю Збройних Сил, Нацгвардії, СБУ, розвідки та інших військових формувань у сфері нацбезпеки. Конкретизувати її повноваження щодо їх оперативного підпорядкування, розмежування функцій тощо. У зв'язку з надзвичайно важливими функціями РНБО, доцільно на конституційному рівні посилити вимоги до збереження державної таємниці, передбачити додаткові механізми захисту інформації з обмеженим доступом, що розглядається РНБО.

Також важливо закріпити повноваження РНБО щодо визначення та координації застосування невійськових засобів протидії загрозам нацбезпеці (економічних, дипломатичних, інформаційних, кібер-засобів тощо). Конституційно окреслити межі її діяльності у цих сферах. Передбачити можливість для РНБО налагоджувати співробітництво та обмін інформацією з аналогічними структурами зарубіжних країн у секторі безпеки та оборони для протидії існуючим та потенційним загрозам національним інтересам.

Особливо в умовах повномасштабної російської військової агресії в Україні РНБО не лише активізувала свою діяльність, але й змістила фокус своєї діяльності під керівництвом Президента України, зокрема як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, для відбиття нападу ворога, звільнення всіх окупованих територій та громадян. Було б доцільно стандартизувати ці моменти та розробити деталі в Законі України «Про Раду

національної безпеки і оборони України». Адже в умовах воєнного стану особливої ваги набуває необхідність оперативного та ефективного прийняття рішень у сфері національної безпеки. Тому пропозиція щодо розширення повноважень РНБО та надання права приймати обов'язкові до виконання акти видається найбільш доцільною. Це дозволить РНБО швидко реагувати на виклики та забезпечить належну реалізацію її рішень. Водночас, для уникнення надмірної концентрації влади, доречно було б зрівноважити розширені повноваження РНБО посиленням парламентського та громадського контролю за її діяльністю.

У підсумку можна впевнено стверджувати, що корекція конституційно-правового статусу РНБО повинна забезпечити максимальну ефективність її діяльності як ключового координаційного центру у сфері національної безпеки. Для цього важливо всебічно деталізувати повноваження, функції та механізми роботи РНБО в Основному Законі. Також питання конституційної корекції статусу Ради національної безпеки і оборони України потребує подальшого ґрунтовного наукового опрацювання та громадського обговорення для вироблення оптимальної моделі його реформування. Безперечно, питання удосконалення конституційно-правового статусу РНБО є надзвичайно важливим і багатоаспектним. Воно потребує комплексного підходу з урахуванням як внутрішніх реалій державного будівництва, так і кращих світових практик діяльності аналогічних органів. Слід зазначити, що корекція конституційного статусу РНБО має відбуватися паралельно з загальною модернізацією всієї системи національної безпеки України. Адже Рада є координуючим органом, і її ефективність прямо залежить від спроможностей і злагодженої роботи силових структур, правоохоронних і розвідувальних органів. Тому вдосконалення правового статусу РНБО доцільно синхронізувати з реформуванням Збройних Сил, Служби безпеки, Нацгвардії, розвідки тощо. Це дозволить уникнути дублювання функцій,

конфлікту повноважень і забезпечити належну координацію діяльності усіх складових сектору безпеки і оборони.

ВИСНОВКИ

Таким чином було виявлено, що РНБО виконує ключову роль у системі забезпечення національної безпеки держави як провідний координаційний орган та, незважаючи на особливий конституційний статус, відіграє важливу роль у забезпеченні системи стримувань і противаг. Її рішення є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, що дозволяє РНБО здійснювати контроль та надавати керівні настанови органам у сфері національної безпеки.

З початком повномасштабної війни з Російською Федерацією функціональна роль Ради національної безпеки і оборони України зазнала суттєвої трансформації та переосмислення, виходячи далеко за рамки суто консультативно-дорадчого органу. В умовах масштабної зовнішньої агресії та екзистенційних викликів для української державності, РНБО перетворилася на ключовий інститут вироблення стратегічних рішень та координації дій різних гілок влади задля забезпечення національної безпеки і оборони.

РНБО більше не обмежується своїми традиційними функціями щодо аналізу та прогнозування потенційних загроз, виступаючи у ролі провідного центру прийняття політико-правових рішень у безпековій сфері. Ухвали РНБО, викладені у формі пропозицій Президентові України, набули вагомого політичного підґрунтя та стали виразником консолідованої позиції керівництва держави щодо реалізації засадничих векторів внутрішньої та зовнішньої політики в сфері безпеки і оборони в умовах війни. А комплексна імплементація запропонованих змін на рівні Конституції України забезпечить належне нормативно-правове підґрунтя для ефективного функціонування РНБО відповідно до кращих світових практик і стандартів демократичного цивільного контролю. Це дозволить підвищити спроможності України протидіяти існуючим і потенційним загрозам національній безпеці держави.

Загалом, можна впевнено стверджувати, що удосконалення конституційно-правового статусу РНБО є важливим та актуальним питанням в контексті зміцнення національної безпеки держави в умовах війни. Корекція

статусу РНБО на рівні Основного Закону має на меті забезпечити більш чітке визначення її місця в системі органів державної влади, усунути наявні правові колізії та прогалини, а також адаптувати її діяльність до сучасних реалій та викликів у сфері безпеки. Водночас, внесення відповідних змін до Конституції України потребуватиме ретельного опрацювання та врахування кращих світових практик функціонування аналогічних органів.

Важливо досягти збалансованого підходу, який би забезпечив високу ефективність РНБО як ключового координаційного центру у секторі безпеки і оборони, проте не створював загроз для принципів верховенства права, демократичного цивільного контролю та стримувань і противаг у системі державної влади. Лише комплексне вдосконалення конституційного статусу РНБО дозволить підвищити спроможності України у сфері національної безпеки, захистити національні інтереси держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, а також забезпечити ефективну координацію всіх задіяних силових структур під єдиним цивільним керівництвом.

Слід зазначити, що під час внесення змін до Конституції необхідно також передбачити механізми громадського контролю і залучення інститутів громадянського суспільства до процесу формування та реалізації політики національної безпеки. Особливої уваги потребує питання гармонізації національного законодавства у сфері нацбезпеки із нормами міжнародного права та зобов'язаннями України в рамках євроатлантичної інтеграції. Це дозволить забезпечити відповідність діяльності РНБО визнаним стандартам НАТО та ЄС.

Підсумовуючи, конституційна модернізація статусу Ради національної безпеки і оборони України має стати важливим кроком на шляху зміцнення обороноздатності держави та гарантування її національної безпеки. Проте вона потребує комплексного і виваженого підходу з залученням широкого кола фахівців, міжнародних експертів, представників громадськості. Лише за такої умови можна досягти оптимальної моделі функціонування РНБО як

ефективного координаційного органу у критично важливій сфері національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонов В. Конституційно–правові засади національної безпеки України. Монографія. URL: http://idpnan.org.ua/files/antonov-v.o.-konstitutsiyno-pravovi-zasadi-natsionalnoyi-bezpeki-ukrayini-_d_.pdf
2. Бабич А. Місце РНБО в системі державного управління національною безпекою України. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/yurydych_125_2023.pdf#page=10
3. Буртяк Г., РНБО України як координаційний орган у сфері забезпечення національної безпеки.
URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzvdpu_ist_2012_20_36.pdf
4. Буртяк Г., РНБО України як координаційний орган у сфері забезпечення національної безпеки. Наукові записки.
URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzvdpu_ist_2012_20_36.pdf
5. Верховна Рада України. Законодавство України. Закон України Про Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
6. Верховна Рада України. Законодавство України. Закон України Про основи національної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>
7. Верховна Рада України. Законодавство України. Рішення про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного

- стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-18#Text>
8. Вишнеvsька І., Дудченко О., Аспекти діяльності РНБО в протидії злочинам проти основ національної безпеки.
URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstreamdownload/123456789/41637/1/vu_shnevska.pdf
9. Горбулін В., Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України).
URL: http://www.history.org.ua/?termin=rada_nacionalnoj_bezpeky_i_obo
10. Денисенко В., Встановлення контролю оточення Віктора Януковича над збройними силами України (2010-2012 рр.). Центр вивчення Росії та окупованих територій. URL:
<https://istznu.org/index.php/journal/article/download/242/191>
11. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/279-17>
12. Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text>
13. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
14. Закон України 2000, № 23, ст.176. «Про правовий режим надзвичайного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
15. Закон України 2015, № 28, ст.250. «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
16. Закон України 2018, № 31, ст.241. «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
17. Закон України №183/98–Вр. "Про Раду національної безпеки і оборони України". URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>
18. Закон України №183/98–Вр. "Про Раду національної безпеки і оборони України". URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>

19. Закон України №183/98–Вр. «Про Раду національної безпеки і оборони України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/18398-vr-61>
20. Закон України Про національну безпеку України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
21. Закон України про Раду національної безпеки і оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>
22. Закон України Про Раду національної безпеки і оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>
23. Кармазіна М., Пріоритети й орієнтири Президента України Віктора Ющенка. Політичний менеджмент.
URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/PoMe_2010_5_7.pdf
24. Київський міжнародний інститут соціології. Результати всеукраїнського опитування для консультативної місії Європейського союзу в Україні.
URL: https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1307&page=1&fbclid=IwAR3QKVvs3SthNnBLDZTKJO8Hyw_wGTImhLfpAXsyKQl28PWfXhZlsZbVkX0
25. Ковальчук А., Місце Ради національної безпеки і оборони України у механізмі забезпечення національної безпеки. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/law/article/view/937/1450>
26. Конституція України – Розділ V. Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-v>
27. Конституція України. Розділ V. Президент України. Стаття 106. URL: <https://constitution.in.ua/articles/106/>
28. Конституція України. Розділ V. Президент України. Стаття 107. URL: <https://constitution.in.ua/articles/107/>

29. Конституція України. Розділ І. Стаття 17. URL:
<https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>
30. Лагодіна В. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. «Правова інформатика», № 2(14) / 2007. URL:
<https://ippi.org.ua/sites/default/files/071vdpu.pdf>
31. Литвиненко О., Система управління сектором безпеки України: модернізована модель радянського зразка. Центр Разумкова. Альманах сектору безпеки України 2012. С.30. URL:
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Almanakh_bezpeky_fnl_0.pdf
32. Ліпкан В., Національна безпека України. URL:
<https://moodle.znu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=156778>
33. Міністерство Оборони України. Рік діяльності Уряду: розробка стратегічних документів у сфері безпеки та оборони. URL:
<https://www.mil.gov.ua/special/news.html?article=61846>
34. Національний банк України. Виконуючий обов'язки Президента України офіційно представив колективу Голову Національного банку Степана Кубіва. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/vikonuyuchiy-obovyazki-prezidenta-ukrayini-ofitsiyno-predstaviv-kolektivu-golovu-natsionalnogo-banku-stepana-kubiva>
35. Національний інститут стратегічних досліджень. Ольга Резнікова: «Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища». URL: <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/olha-reznikova-natsionalna-stiykist-v-umovakh-minlyvoho-bezpekovooho-seredovyshcha>
36. Пашинський В. Функції громадянського суспільства як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики. URL:

- https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20211221/article/view/pashynskyi/pdf
37. Постанова Верховної Ради України Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки від 16 січня 1997 року. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/184875_642945
38. Про тимчасове положення про Раду національної безпеки України: Розпорядження Президента України № 117/92–рп від 3 липня 1992 р.
39. Рада національної безпеки і оборони України. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Aparat-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>
40. Рада національної безпеки і оборони України. Указ Президента України «Про рішення РНБО від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України». URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/ukazy/502.html>
41. Рада національної безпеки і оборони України. Україна поглиблює співпрацю з кібербезпековими агенціями ЄС, НАТО та Румунії URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6851.html>
42. Радіо Свобода. Чому не втримали Крим: стенограма РНБО від 28 лютого 2014 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29794488.html>
43. Резнікова О., Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-03/reznikova-ukraineresilience2022_02.pdf
44. РНБО. Діяльність Ради національної безпеки і оборони України та її Апарату у сфері кібербезпеки. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6841.html>
45. РНБО. Історична довідка про діяльність РНБО. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Istorychna-dovidka-pro-diialnist-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>

46. РНБО. Президент України представив Секретаря РНБО й окресли п'ять завдань для Ради. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6817.html>
47. Санько Т., Хоптяр Ю., Діяльність Президента України Л.Кучми у сфері безпеки і оборони (1994-2004 рр.) URL: <https://kafturyzmu.kpnu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/12/zbirnyk-3.pdf#page=62>
48. Смоляк В., Національна безпека України: термінологічний баласт чи державотворча необхідність?. URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDFpubpolpr_2017_2-3_6.pdf
49. Тарасенко К., Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність РНБО. URL: http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2012_2_108.pdf
50. Указ Президента України №105/2007 Про стратегію національної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1052007-5496>
51. Указ Президента України №392/2020 «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
52. Указ Президента України №467/2016. Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4672016-20640>
53. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про стратегію національної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

54. Українська правда. Заява Ющенко Тимошенко і Порошенко ідуть у відставку. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2005/09/8/3013123/>
55. Українська правда. Зеленський заблокував канали Медведчука: РНБО наклала санкції. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/02/2/7282097/>
56. Українська правда. Що робитиме Порошенко у РНБО. Указ Ющенко про Радбез. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2005/02/22/3007309/>
57. Урядовий портал. Уряд ухвалив проект Річної національної програми під егідою Комісії Україна–НАТО. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-uhvaliv-proekt-richnoyi-nacionalnoyi-programi-pid-egidoyu-komisiyi-ukrayina-nato-na-2022-rik>
58. Федоренко В., Конституційно–правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/bmju_2010_12_7.pdf
59. Фесенко В., Чому падає довіра до державних інституцій? Главком. URL: <https://glavcom.ua/columns/fesenko/chomu-padaje-dovira-do-derzhavnikh-institutsij-975847.html>
60. Юридична Газета. Порівняння міжнародних та українських санкцій проти російської агресії. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/porivnyannya-mizhnarodnih-ta-ukrayinskih-personalnih-sankciy-proti-rosiyskoyi-agresiyi.html>
61. Bruneau T., Matei C., Sakoda S., National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil–Military Relations, Defense & Security Analysis, 255–269. URL: <https://doi.org/10.1080/14751790903201406>
62. Congressional Research Service. The National Security Council: background and issues for congress. P. 7. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44828>

63. Congressional Research Service. The National Security Council: background and issues for congress. P. 9. URL:
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44828>
64. Constitution of Georgia of August 24, 1995. URL :
<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>
65. Constitution of Germany. 1949. URL:
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/unsere-verfassung/unsere-verfassung-artikel.html>
66. Constitution of October 4, 1958.
 URL:https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_m/m/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf
67. Constitution of the Italian Republic.
 URL :https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/%20costituzione_inglese.pdf
68. Constitution of the Republic of Lithuania of October 25, 1992. URL :
https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm
69. Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. URL:
<https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>
70. Kissinger H., Nuclear Weapons and Foreign Policy. 1957. URL:
<https://www.routledge.com/Nuclear-Weapons-And-Foreign-Policy/Kissinger/p/book/9780367166915>
71. Lippmann W., US Foreign Policy: Shield of the Republic, Boston Mass, 1943, p. 5. URL:
<https://ia804705.us.archive.org/4/items/in.ernet.dli.2015.74564/2015.74564.U-S-Foreign-Policy-Shield-Of-The-Republic.pdf>
72. Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomyc T., Youth Voice Journal. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. P.78. URL:
https://www.researchgate.net/publication/369949423_Inequality_Informational_Warfare_Fakes_and_Self-

[Regulation in Education and Upbringing of Youth Youth Voice Journal Volume 2](#)

73. Murse T. What the National Security Council Does. ThoughtCo, URL :

<https://www.thoughtco.com/national-security-council-4140478>

74. Romanian Constitution of November 21, 1991]. URL :

<https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>