

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Острозька академія»
Навчально-науковий центр заочно-дистанційного навчання
Кафедра національної безпеки та політології

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістра на тему:
«Рада національної безпеки і оборони України: актуальні проблеми
конституційно-правового статусу»

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

Камишін Олександр Миколайович

Керівник – кандидат політичних наук, доцент

Мартинюк Роман Станіславович

Рецензент – доктор філософії у галузі права, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
ім. Василя Попелюшка

Матвійчук Марія Анатоліївна

Острог, 2026

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ	8
1.1. Поняття, правова природа та місце РНБО в системі органів державної влади України	13
1.2. Нормативно-правова регламентація діяльності РНБО України	20
1.3. Структура та склад Ради національної безпеки і оборони України.....	
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ЮРИДИЧНА СИЛА РІШЕНЬ РНБО УКРАЇНИ	33
2.1. Функції та повноваження РНБО України: загальна характеристика	33
2.2. Особливості реалізації повноважень РНБО України в умовах воєнного стану	42
2.3. Юридична природа рішень РНБО та механізм введення їх в дію.....	48
РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ РНБО ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	54
3.1. Проблеми розмежування повноважень РНБО з іншими органами державної влади	54
3.2. Практика судового оскарження рішень РНБО України	58
3.3. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства про РНБО України	68
ВИСНОВКИ	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	75

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку української державності питання забезпечення національної безпеки і оборони є абсолютним пріоритетом. Триваюча повномасштабна збройна агресія проти України та тривала дія правового режиму воєнного стану зумовили кардинальну трансформацію всієї системи державного управління та архітектури стримувань і противаг. У цих екстремальних умовах особливе місце в системі інститутів публічної влади зайняла Рада національної безпеки і оборони України – конституційний координаційний орган із питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Якщо у мирний час діяльність РНБО України мала переважно стратегічно-аналітичний та прогностичний характер, то сьогодні вона де-факто перетворилася на один із ключових та найбільш оперативних центрів ухвалення стратегічних рішень у державі. Рада забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, ефективно реагуючи на комплексну систему сучасних гібридних загроз: воєнних, економічних, енергетичних, інформаційних та внутрішньополітичних.

Разом із тим, таке стрімке зростання політико-правової ваги та ролі РНБО України в умовах воєнного стану оголило низку гострих, системних конституційно-правових проблем, які потребують глибокого теоретичного осмислення. Зокрема, у юридичній спільноті, правозахисному середовищі та сучасній судовій практиці дедалі частіше постають дискусійні питання щодо меж повноважень РНБО та правової природи її рішень, особливо в частині застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). дедалі частіше постають питання щодо меж повноважень РНБО, правової природи її рішень (особливо в частині застосування персональних санкцій) та ризиків дублювання функцій судової чи виконавчої гілок влади тощо.

Наявність системних прогалин та суперечностей у чинному законодавстві чітко підтверджується судовою практикою Верховного Суду, де суттєво зросла

кількість позовів щодо оскарження указів Президента України, якими вводяться в дію рішення РНБО України. Крім того, в умовах воєнного стану особливої гостроти набуває проблема пошуку оптимального балансу між інтересами національної безпеки та захистом основоположних прав і свобод людини, що вимагає бездоганного правового інструментарію. Необхідність модернізації положень Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» відповідно до викликів сьогодення, а також потреба у формуванні єдиних підходів до розуміння правової природи актів РНБО зумовлюють високу актуальність комплексного наукового дослідження конституційно-правового статусу РНБО України, виявлення існуючих деструктивних чинників у її функціонуванні та пошуку дієвих шляхів їх подолання.

Аналіз стану розробки проблеми. Питання організації та функціонування системи національної безпеки, а також конституційного статусу органів державної влади завжди перебували в центрі уваги українських правознавців. Теоретичне підґрунтя для дослідження інституту РНБО та системи нацбезпеки заклали такі відомі вітчизняні вчені, зокрема В. Б. Авер'янов, В. Т. Білоус, М. В. Коваль, Г. П. Ситник, В. П. Горбулін, О. Ф. Скакун, В. Ф. Погорілко та Ю. С. Шемшученко. Безпосередньо аналізом конституційно-правового статусу РНБО України, її повноважень, місця в системі поділу влад та правової природи рішень у своїх працях займалися такі науковці як Ю. Г. Барабаш та А. О. Селіванов, І. Д. Сліденко, В. М. Шаповал та М. І. Ставнійчук, Н. В. Мішина, О. В. Батанов та Н. Г. Шукліна. Окремі аспекти діяльності РНБО, а також правові проблеми запровадження санкцій та їх судового оскарження досліджували О. В. Петришин, Т. М. Слінько, Д. В. Лук'янов тощо.

- Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення сутності конституційно-правового статусу РНБО України, виявлення ключових проблем у її діяльності та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання цього органу.

Для досягнення зазначеної мети визначено такі основні *завдання*:

- розкрити правову природу та місце РНБО в системі органів державної влади України;
- проаналізувати нормативно-правову регламентацію діяльності РНБО України;
- охарактеризувати структуру та склад Ради національної безпеки і оборони України;
- окреслити функції та повноваження РНБО України;
- описати особливості реалізації повноважень РНБО України в умовах воєнного стану;
- розкрити юридичну природу рішень РНБО та механізм введення їх в дію;
- виявити та систематизувати проблеми розмежування повноважень РНБО з іншими органами державної влади;
- проаналізувати практику судового оскарження рішень РНБО України;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства про РНБО України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та функціонування системи забезпечення національної безпеки і оборони України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України та актуальні проблеми реалізації її повноважень.

Джерельну базу дослідження становлять нормативно-правові акти (Конституція України, закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про національну безпеку України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про санкції», а також Укази Президента України, якими введено в дію рішення РНБО), міжнародно-правові акти та іноземне законодавство (Статут ООН, міжнародні договори у сфері безпеки, ратифіковані Україною), матеріали судової практики (рішення та висновки Конституційного Суду України щодо повноважень державних органів, а також постанови

Верховного Суду у справах про оскарження Указів Президента України, виданих на підставі рішень РНБО), а також наукові статті, монографічні дослідження тощо українських та іноземних науковців та юристів-практиків, аналітичні доповіді й матеріали науково-практичних конференцій тощо.

Методологія дослідження. Методологічну основу роботи становить сукупність загальнонаукових, спеціально-юридичних та емпіричних методів наукового пізнання. З-поміж загальнонаукових методів основоположне значення мав *діалектичний метод*, який дозволив розглядати конституційно-правовий статус РНБО не як статичну конструкцію, а як явище, що перебуває у постійному розвитку під впливом суспільно-політичних трансформацій, збройної агресії проти України та євроінтеграційних процесів. *Метод аналізу* застосовувався для розкриття предмета дослідження на окремі складові елементи, правової природи РНБО, її складу та структури, функцій, повноважень, порядку прийняття рішень та механізму їх виконання. *Системно-структурний метод* забезпечив об'єднання отриманих результатів у цілісну характеристику конституційно-правового статусу органу та формулювання комплексних пропозицій щодо його вдосконалення. *Метод системного аналізу* дозволив дослідити РНБО як елемент конституційної системи органів державної влади України у взаємозв'язку з Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України та суб'єктами сектору безпеки і оборони. *Порівняльний метод* використовувався при дослідженні зарубіжного досвіду організації та діяльності рад національної безпеки держав – членів НАТО та ЄС з метою виявлення можливих орієнтирів для реформування вітчизняного інституту. Щодо *спеціально-юридичних методів*, то завдяки *формально-юридичному методу* здійснювався аналіз норм Конституції України, Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Закону України «Про санкції» та інших нормативно-правових актів, що визначають статус РНБО. Цей метод дозволив виявити внутрішні суперечності чинного законодавства, прогалини у правовому регулюванні та невідповідності міжнародно-правовим стандартам. *Порівняльно-правовий метод* забезпечив зіставлення конституційно-правового

регулювання статусу РНБО України з відповідними інститутами іноземних держав. *Метод тлумачення права* застосовувався при з'ясуванні змісту конституційних положень щодо статусу РНБО, зокрема в частині розмежування повноважень між Президентом України та РНБО при введенні в дію санкційних рішень. *Метод аналізу судової практики* дав можливість дослідити судову практику Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду України у справах про оскарження указів Президента щодо введення в дію рішень РНБО, а також практики Європейського суду з прав людини.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному переосмисленні ролі РНБО в умовах воєнного стану, формулюванні авторських підходів до визначення правової природи її рішень та розробці рекомендацій щодо усунення колізій між повноваженнями РНБО, судів та органів виконавчої влади.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства України, у навчальному процесі при викладанні дисципліни «Конституційне право України», а також для підготовки наукових публікацій.

Структура дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальна кількість сторінок - 83, з них основного тексту – 72. Кількість використаних джерел – 69.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

1.1. Правова природа та місце РНБО в системі органів державної влади України

Питання визначення правової природи та інституційного місця Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) в архітектоніці органів державної влади є одним із центральних і водночас найбільш дискусійних у сучасному конституційному праві та науці про державне управління. Незважаючи на наявність вагомому масиву наукових праць, присвячених цій проблематиці (зокрема дослідження В. О. Антонова¹, С. Г. Серьогіної², І. І. Омеляка³), зазначені питання набувають нової актуальності та гостроти в умовах правового режиму воєнного стану, зумовленого повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України. Екзистенційні виклики сьогодення вимагають переосмислення класичних моделей поділу влади та детального аналізу специфічних міжвідомчих інститутів, які забезпечують консолідацію управлінських зусиль держави.

Базовим нормативним орієнтиром для аналізу досліджуваного інституту є ст. 107 Конституції України⁴, яка визначає, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Ця лаконічна конституційна формула односторонньо детермінує три засадничі характеристики органу: його

¹ Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

² Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: Ксілон, 2001. 280 с.

³ Омеляк І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 166-170. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/11/30.pdf>.

⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

функціональну сутність (здійснення координаційної діяльності), чітко окреслену предметну сферу (національна безпека і оборона держави) та безпосередню інституційну прив'язку (діє при Президентові України). Проте за цією зовнішньою простотою криється складна правова конструкція, яка не вкладається у звичні межі класичної тріади гілок влади.

У вітчизняній доктрині конституційного права сформувалося кілька концептуальних підходів до розуміння правової сутності РНБО України. Прихильники першого підходу розглядають РНБО як спеціалізований державний орган із конституційним статусом, який є органічним продовженням системи президентської влади та покликаний безпосередньо забезпечувати виконання однієї з найважливіших конституційних функцій Глави держави – гарантування державної незалежності, суверенітету та національної безпеки. У межах цього підходу РНБО України трактується як інструментальний елемент повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України⁵.

Другий підхід акцентує увагу на суто субсидіарній (допоміжній) природі РНБО. Прихильники цього підходу⁶ визначають РНБО України як дорадчу інституцію зі спеціальною компетенцією, діяльність якої спрямована на інтелектуальне та аналітичне забезпечення рішень Глави держави. На їхню думку, функціонування Ради дозволяє Президентові України максимально ефективно реалізовувати свій правовий статус у кризових ситуаціях, спираючись на колегіальну думку керівників ключових державних відомств.

Водночас у новітніх наукових розвідках дедалі чіткіше окреслюється третій підхід, відповідно до якого РНБО України виступає як самостійний, постійно діючий конституційний орган із питань міжвідомчої координації та стратегічного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у безпековій сфері. Цей підхід є найбільш виваженим та раціональним, оскільки він дозволяє

⁵ Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: Ксілон, 2001. 280 с.

⁶ Омелько І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 5. С. 166-170.

інтегрувати конституційні імперативи із реальними управлінськими функціями Ради, враховуючи її спроможність впливати на кабінетну політику та координацію силового блоку держави.

Важливо наголосити, що РНБО України не є органом виконавчої влади у традиційному розумінні цього поняття. На відміну від Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Рада не наділена правом самостійно видавати обов'язкові для виконання зовнішні акти управлінського чи розпорядчого характеру. Відповідно до частини третьої ст.107 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁷, рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України. Отже, юридична спроможність актів Ради перебуває у стані специфічної залежності, бо вони набувають загальнообов'язкової сили лише після процедури президентського санкціонування, що є принциповою демаркаційною лінією між РНБО України та органами виконавчої влади владно-дискреційного типу.

З іншого боку, було б суттєвою теоретичною помилкою ототожнювати РНБО України із виключно консультативно-дорадчими органами, які функціонують у багатьох зарубіжних країнах (наприклад, у США чи Республіці Польща). В українській конституційній моделі законодавець свідомо використав термін «координація», який передбачає значно ширший спектр повноважень, ніж суто формулювання рекомендацій. Координаційна діяльність Ради має імперативно-організуючий характер, що підтверджується обов'язковістю її рішень для органів виконавчої влади після видання відповідного президентського указу. Для наочності та глибшого розуміння специфіки вітчизняного інституту доцільно звернутися до порівняльно-правового аналізу зарубіжного досвіду функціонування аналогічних органів безпеки, представленого в Табл. 1.

⁷ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

(Табл. 1).

Порівняльну характеристику РНБО та аналогічних органів у зарубіжних державах

Держава	Орган	Правовий статус	Правова природа рішень	Форма контролю
Україна	Рада національної безпеки і оборони (РНБО)	Конституційний координаційний орган при Президентові	Обов'язкові (після введення в дію указом Президента)	Обмежений (слабкий інструмент парламентського контролю)
США	National Security Council (NSC)	Дорадчий орган при Президентові	Рекомендаційні	Жорсткий парламентський контроль через комітети Конгресу
Польща	Рада національної безпеки (RBN)	Консультативний при Президентові	Рекомендаційні	Парламентський
Франція	Рада оборони та національної безпеки (CDSN)	Колегіальний орган у системі виконавчої влади під головуванням Президента	Обов'язкові для виконання військовими та цивільними структурами	Парламентський контроль (Національні збори та Сенат)
Велика Британія	Комітет національної безпеки (NSC)	Спеціалізований кабінетний комітет під головуванням Прем'єр-міністра	Обов'язкові (реалізуються через урядові директиви)	Парламентський комітет з питань розвідки та безпеки
Чорногорія	Рада національної безпеки	Конституційний орган координації безпекового сектору	Обов'язкові для виконання профільними міністерствами	Парламентський нагляд за діяльністю членів ради

Джерело: складено автором за матеріалами порівняльного конституційного права.

Як слушно зазначають сучасні дослідники⁸, українська модель РНБО займає унікальне проміжне місце між суто консультативно-дорадчими та

⁸ Омелько І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 5. С. 166-170.

владно-розпорядчими інституціями. Поєднуючи функції стратегічного планування, міжвідомчої координації та оперативного контролю, Рада виступає у ролі специфічного квазі-владного інституту. При цьому наділення РНБО України суттєвими важелями впливу має бути чітко обґрунтованим та пов'язаним виключно із предметом її конституційної компетенції – питаннями оборони, суверенітету та безпеки держави, без необґрунтованого розширення на сфери загальносоціального чи суто економічного регулювання, які належать до компетенції Кабінету Міністрів України.

Місце РНБО України в системі органів державної влади визначається динамічним характером її взаємовідносин з іншими конституційними суб'єктами. У відносинах із Президентом України Рада функціонує як головний організаційно-правовий інструмент реалізації його безпекової функції. Глава держави очолює РНБО, одноособово формує її персональний склад та легітимізує її напрацювання. У відносинах з органами виконавчої влади РНБО України посідає позицію контролюючого та спрямовуючого суб'єкта, що забезпечує єдність дій міністерств та силових відомств. Що стосується взаємодії з Верховною Радою України, то вона реалізується через законодавче визначення меж компетенції РНБО (відповідно до ч. 4 ст. 107 Конституції України) та механізми парламентського нагляду за фінансуванням сектору безпеки.

Особливого, кардинального значення діяльність РНБО України набуває в умовах воєнного стану. Під час відсічі збройній агресії координаційні та контрольні повноваження Ради об'єктивно трансформуються, перетворюючи її на один із фактичних центрів ухвалення стратегічних військово-політичних рішень у державі. Обсяг та інтенсивність її діяльності суттєво розширюються порівняно з умовами мирного часу, що наочно демонструє адаптивність української конституційної моделі до екстремальних безпекових викликів. Більш детально специфіка та особливості функціонування РНБО України в умовах воєнного стану будуть проаналізовані у другому розділі цього кваліфікаційного дослідження.

Таким чином, РНБО національної безпеки і оборони України є конституційно закріпленим, постійно діючим колегіальним координаційним органом зі спеціальною компетенцією, який функціонує при Президентові України. За своєю правовою природою вона інтегрує в собі риси координаційного, аналітичного та наглядового інституту, посідаючи унікальне місце у системі стримувань і противаг. Її специфічний статус обумовлений органічним зв'язком з інститутом президентства, координаційним впливом на виконавчу гілку влади та чіткою підпорядкованістю нормам Конституції України.

1.2. Нормативно-правова регламентація діяльності РНБО України

Нормативно-правова регламентація діяльності РНБО являє собою розгалужену ієрархічну систему актів різної юридичної сили. Системний аналіз цієї сукупності нормативних джерел дозволяє виокремити чотири рівні правового регулювання: конституційний, законодавчий, підзаконний та стратегічний.

Конституційний рівень. Фундаментом правового регулювання діяльності РНБО є Конституція України. Ст. 107 Основного Закону містить вичерпні конституційні засади організації та діяльності РНБО, зокрема: визначення РНБО як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України; покладення на неї функцій координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; закріплення головування Президента у складі РНБО; встановлення механізму введення рішень РНБО в дію указами Президента; визначення компетенції та функцій РНБО у спеціальному законі⁹.

Конституційне закріплення РНБО має принципове значення з кількох аспектів. По-перше, воно гарантує стабільність інституту, оскільки жоден закон

⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

не може скасувати або суттєво обмежити конституційно встановлені основи діяльності РНБО без змін до Конституції України. По-друге, воно надає РНБО статусу конституційного органу, що відрізняє її від численних допоміжних структур Президента, які створені лише на підзаконному рівні. По-третє, конституційне закріплення легітимізує потенційно широкий обсяг повноважень РНБО, оскільки вони впливають безпосередньо з норм Основного Закону. Ну, і зрештою у Конституції України міститься пряма вказівка щодо розробки спеціального закону, який визначає функції і повноваження Ради¹⁰.

Законодавчий рівень. Спеціальним законом є Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР (у редакції від 8 березня 2026 року)¹¹. Прийняттям цього Закону завершилося формування законодавчої бази з питань діяльності Ради¹². Закон складається з 15 статей і регулює весь комплекс питань організації та діяльності РНБО, зокрема: визначає правову основу її діяльності; функції та компетенцію РНБО; склад РНБО та статус її Голови, членів і Секретаря; правовий статус Апарату РНБО; порядок проведення засідань і правовий режим рішень; повноваження Голови, членів і Секретаря Ради; порядок утворення робочих органів та фінансування РНБО.

Відповідно до ст. 3 вищезазначеного Закону, функціями РНБО є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, в умовах воєнного та надзвичайного стану¹³.

¹⁰ Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: Ксілон, 2001. 280 с.

¹¹ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

¹² Рада національної безпеки і оборони України: Історична довідка. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Istorychna-dovidka-pro-diialnist-Rady-natsionalnoibezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>.

¹³ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

Щодо повноважень РНБО, то у ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» вони визначені так: розроблення та розгляд питань щодо забезпечення національної безпеки і оборони, а також розроблення та розгляд пропозицій щодо введення надзвичайного чи воєнного стану, координацію сектору безпеки та оборони тощо.

Важливою законодавчою новацією, що суттєво розширила нормативну базу функціонування РНБО, стало прийняття Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII¹⁴. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони¹⁵. Зокрема, ст.14 цього Закону прямо закріплено, що координацію у сферах національної безпеки і оборони здійснює РНБО відповідно до ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

До системи галузевого (спеціального) законодавства, що регулює окремі аспекти діяльності РНБО, входять також: Закон України «Про оборону України», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Закон України «Про санкції» та низка інших правових актів¹⁶. Ці закони утворюють галузеву нормативну базу, в якій РНБО виступає як суб'єкт, що ухвалює, ініціює або координує відповідні заходи.

Підзаконний рівень. Підзаконне регулювання діяльності РНБО здійснюється передусім через укази Президента України. Ключовими серед них

¹⁴ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

¹⁵ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

¹⁶ Правова основа діяльності Ради національної безпеки і оборони України. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Pravova-osnova-diiialnosti-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>.

можна назвати наступні: Указ Президента України від 30 серпня 1996 року № 772, яким відповідно до статті 107 Конституції України утворено РНБО та її Апарат; Указ Президента від 4 жовтня 1996 р. № 927, яким затверджено перше Положення про Апарат Ради; Указ Президента від 14 жовтня 2005 р. № 1446, яким затверджено нову редакцію Положення про Апарат РНБО (зі змінами, внесеними Указом від 20 жовтня 2017 р.)¹⁷. Через укази Президента також вводяться в дію рішення РНБО, затверджується персональний склад Ради, визначаються функції та штатна чисельність Апарату, а також повноваження заступників Секретаря РНБО¹⁸.

Стратегічний рівень. Окремим і якісно важливим рівнем правового регулювання є система стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони. Відповідно до Закону «Про національну безпеку України», ці документи затверджуються указами Президента на підставі рішень РНБО і визначають стратегічні орієнтири державної політики у відповідних сферах. До них відносяться:

- Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затверджена Указом Президента від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”». Вперше її було розроблено на основі Закону України «Про національну безпеку України», який заклав основу для структурних реформ у цій надважливій сфері¹⁹;

- Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона», затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року “Про Стратегію воєнної безпеки України”»²⁰.

¹⁷ Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України: затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005 (зі змінами від 20.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>.

¹⁸ Рада національної безпеки і оборони України: Історична довідка. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Istorychna-dovidka-pro-diialnist-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>.

¹⁹ Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни»: затверджено Указом Президента України від 14.09.2020. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20>.

²⁰ Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона»: затверджено Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>

- Стратегія забезпечення державної безпеки, затверджена Указом Президента від 16 лютого 2022 р. № 56/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року “Про Стратегію забезпечення державної безпеки”». Її правову основу становлять Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України» та Стратегія національної безпеки. Остання є основою для розроблення відповідних програмних документів та нормативно-правових актів щодо розвитку складових сил безпеки України²¹;

- Стратегія кібербезпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 447/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію кібербезпеки України”»²²; Стратегія інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року “Про Стратегію інформаційної безпеки”»²³; Стратегія морської безпеки України, затверджена Указом Президента України від 17 липня 2024 року № 468/2024 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 липня 2024 року “Про Стратегію морської безпеки України”»²⁴; Стратегія зовнішньополітичної діяльності України, затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року “Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України”»²⁵; Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року “Про

²¹ Стратегія забезпечення державної безпеки: затверджено Указом Президента України від 16.02.2022 № 56/2022. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5264.html>.

²² Стратегія кібербезпеки України : затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021>

²³ Стратегія інформаційної безпеки України : затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021>

²⁴ Стратегія морської безпеки України : затверджена Указом Президента України від 17 липня 2024 року № 468/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/2024>

²⁵ Стратегія зовнішньополітичної діяльності України : затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/2021>

Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»²⁶; Стратегія біобезпеки та біологічного захисту, затверджена Указом Президента України від 17 грудня 2021 року № 668/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року “Про Стратегію біобезпеки та біологічного захисту”»²⁷; Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію людського розвитку”»²⁸; Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, затверджена Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року “Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України”»²⁹; Стратегія енергетичної безпеки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 907-р «Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки»³⁰; Стратегія економічної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року “Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року”»³¹ тощо.

Тут варто зауважити, що Стратегія енергетичної безпеки, на відміну від решти, не вводилась в дію рішенням РНБО через Указ Президента, а була схвалена безпосередньо Кабінетом Міністрів України, що є цікавим з позиції аналізу координуючої ролі РНБО (бо, як ми бачимо більшість галузевих

²⁶ Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021>

²⁷ Стратегія біобезпеки та біологічного захисту : затверджена Указом Президента України від 17 грудня 2021 року № 668/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668/2021>

²⁸ Стратегія людського розвитку : затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021>

²⁹ Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України : затверджена Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021>

³⁰ Стратегія енергетичної безпеки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 907-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2021-%D1%80>

³¹ Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021>

стратегій у сфері безпеки проходять через РНБО і затверджуються Президентом, України, але Стратегія енергетичної безпеки є винятком тощо.

Отож, Конституція України – як Основний закон, Закон «Про основи національної безпеки України», Стратегія національної безпеки та інші доктринальні джерела формують фундаментальну нормативно-правову основу для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод громадян, а також для реагування на існуючі загрози та загрози, які виникають³². Наявність такої розгалуженої системи галузевих стратегій є доказом того, що РНБО виступає не лише координаційним, а й стратегічно-плануючим органом, рішення якого визначають середньо- та довгострокові орієнтири безпекової політики держави.

Підсумовуючи, зазначимо, що нормативно-правова регламентація діяльності РНБО являє собою чотирирівневу систему, де кожен рівень виконує власну роль. На конституційному рівні гарантується інституційна стабільність РНБО, на законодавчому рівні деталізується її компетенція та внутрішня організація, на підзаконному рівні забезпечується оперативне регулювання поточної діяльності, а вже стратегічний рівень визначає змістовні орієнтири діяльності у відповідних сферах безпеки. Разом ці рівні утворюють комплексну правову базу, здатну забезпечити ефективне функціонування РНБО як в умовах мирного часу, так і в умовах воєнного стану – див. Табл. 2.

³² Забезпечення національної безпеки України в умовах геополітичних викликів. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. URL: <http://journalapp.uzhnu.edu.ua/article/view/337856>.

Порівняльна характеристика рівнів нормативно-правового регулювання РНБО України

Рівень	Основні акти	Юридична сила	Предмет регулювання
Конституційний	Ст. 107 Конституції України 1996 р.	Найвища	Засади організації та діяльності РНБО
Законодавчий	ЗУ «Про РНБО» (1998), ЗУ «Про національну безпеку» (2018), галузеве законодавство	Закон	Компетенція, структура, функції, порядок діяльності
Підзаконний	Укази Президента (Положення про Апарат, рішення про склад РНБО тощо)	Підзаконний акт	Склад, апарат, введення рішень в дію
Стратегічний	Стратегія національної безпеки (2020), Стратегія воєнної безпеки (2021), Стратегія кібербезпеки (2021) та інші	Програмний документ	Стратегічні орієнтири безпекової політики

1.3. Структура та склад Ради національної безпеки і оборони України

Організаційна структура Ради національної безпеки і оборони України виступає базовим детермінуючим елементом її конституційно-правового статусу, оскільки саме вона визначає суб'єктний склад цього органу, розподіл функціональних повноважень між його ключовими елементами та безпосередній інституційний механізм колегіального прийняття рішень. Питання внутрішньої побудови та функціонування РНБО України детально врегульовані як на вищому конституційному рівні (зокрема ст. 107 Конституції України), так і на рівні спеціального законодавства – Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

У доктрині вітчизняного конституційного права, зокрема у фундаментальних дослідженнях В. О. Антонова³³ та правових позиціях В. Л. Федоренка³⁴, під організаційною структурою Ради розуміється комплексна, ієрархічно вибудована система, яка охоплює чотири ключові взаємопов'язані елементи: Голову РНБО України (Президента України), Секретаря РНБО України, членів Ради (як обов'язкових за посадою, так і призначуваних) та Апарат РНБО України як постійно діючий робочий, інформаційно-аналітичний орган. Зазначена чотирикомпонентна структурна модель повністю підтверджена багаторічною практикою функціонування цього інституту безпекового управління та знайшла своє безпосереднє відображення у відповідних рішеннях Конституційного Суду України³⁵.

Центральною фігурою, координатором та одноосібним керівником у цій структурі виступає Голова РНБО України. Відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України та ст. 5 профільного Закону, Головою Ради за посадою є Президент України. Дана норма закріплює пряму інституційну прив'язку колегіального органу до системи інституту президентства. В юридичній науці тривалий час точилася дискусія щодо формулювання «при Президентові України». Частина дослідників трактувала це як свідчення того, що РНБО є суто кишеньковим чи допоміжним канцелярським підрозділом Глави держави. Натомість переважає погляд, що це формулювання визначає особливе місце Ради в системі стримувань і противаг: вона функціонує як безпосередня, невід'ємна ланка в державному механізмі реалізації дискреційних повноважень Глави держави у сфері гарантування національної безпеки, територіальної цілісності та державного суверенітету.

Компетенцію Голови РНБО України за її функціональним спрямуванням та змістом правовідносин доцільно розділити на кілька ключових напрямів:

³³ Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

³⁴ Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 12. С. 32–39.

³⁵ Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008 (справа про конституційність низки указів Президента України щодо діяльності РНБО). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08>.

- стратегічно-керівний напрям: передбачає одноосібне здійснення загального керівництва роботою Ради, спрямування її діяльності відповідно до поточної геополітичної та безпекової ситуації в державі та світі, затвердження перспективних та поточних планів роботи, які є обов'язковими для виконання всіма структурними елементами Ради;
- процесуально-процедурний напрям: охоплює виключні повноваження Голови щодо визначення часу, порядку, регламенту та порядку денного проведення засідань, особисте головування на них. Жодне засідання РНБО не може бути скликане без прямої волі Президента. Сюди ж належить право затвердження структури й штатної чисельності Апарату за поданням Секретаря, що дозволяє оперативно змінювати внутрішній баланс сил в органі залежно від викликів.
- контрольно-розпорядчий напрям: виражається у праві надання імперативних (обов'язкових) доручень членам Ради, пов'язаних із виконанням безпекових функцій, та заслуховування поточної інформації Секретаря про стан реалізації вже ухвалених рішень і відповідних указів. Якщо виконання рішення саботується, Голова має право винести питання про стан виконання рішень РНБО на повторне колегіальне засідання для притягнення винних до відповідальності³⁶.

Окремого прискіпливого правового аналізу вимагає конституційне застереження щодо транзиту влади. У разі тимчасового виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України (відповідно до статті 112 Конституції України), відповідні повноваження Голови РНБО України здійснюються у суворій відповідності до спеціальних обмежувальних приписів Основного Закону. Тимчасовий виконувач обов'язків Глави держави не має права здійснювати повне переформатування персонального складу Ради чи ліквідовувати її ключові структури, що мінімізує ризики концентрації

³⁶ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

безпекової влади в руках тимчасових посадових осіб під час політичних криз чи транзитних періодів.

Другим структурним та найбільш репрезентативним елементом є персональний склад (члени) РНБО України, який відповідно до конституційних імперативів формується безпосередньо Президентом України. При цьому матеріальні норми права чітко розмежовують дві категорії членів Ради: обов'язкових (членів за посадою) та факультативних (які включаються до складу за одноосібним дискреційним рішенням Глави держави).

За посадою до РНБО входять:

- Прем'єр-міністр України;
- Міністр оборони України;
- Голова Служби безпеки України;
- Міністр внутрішніх справ України;
- Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради також має право брати участь Голова Верховної Ради України з метою забезпечення координації із законодавчою гілкою влади та здійснення взаємного інформування.

Такий імперативно визначений склад є принципово значущим з точки зору державного управління, оскільки він поєднує в єдиному колегіальному колі керівників ключових силових, зовнішньополітичних, правоохоронних та фінансово-економічних відомств. Це дозволяє уникнути хаосу у прийнятті рішень та ухвалювати міжвідомчо узгоджені кроки. Разом з тим, стаття 6 профільного Закону надає Президенту право залучати до складу Ради керівників інших центральних органів виконавчої влади, що забезпечує гнучкість системи управління (наприклад, включення Міністра енергетики у разі виникнення загроз критичній інфраструктурі).

Конституційність практики розширення складу РНБО України за рахунок осіб, призначених Президентом (зокрема керівників інших спецслужб, розвідувальних органів чи військових формувань), тривалий час оскаржувалася політичними опонентами та була предметом розгляду Конституційного Суду

України. У своєму знаковому Рішенні від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008 (справа про конституційність указів Президента щодо діяльності РНБО) Суд поставив крапку в цій дискусії. Єдиний орган конституційної юрисдикції підтвердив повну правомірність такої дискреції Президента, зазначивши, що формування персонального складу Ради є виключним конституційним повноваженням Глави держави, і він може залучати до її роботи будь-яких посадових осіб, чия компетенція є необхідною для захисту інтересів держави, якщо це не суперечить загальним засадам Основного Закону³⁷.

Функціональні права та обов'язки членів РНБО України також мають виражену дворівневу природу. Вони володіють широкими процесуальними правами на стадії підготовки рішень, як-от:

- мають право вносити пропозиції щодо розгляду будь-яких питань безпекового характеру;
- беруть участь у голосуванні за проекти рішень (голосування є особистим, делегування голосу не допускається).
- мають право на висловлення окремої, задокументованої думки, яка додається до протоколу засідання, якщо вони не згодні з позицією більшості³⁸.

Водночас вони несуть персональну службову та політичну відповідальність за координацію і контроль виконання рішень Ради в межах очолюваних ними міністерств чи відомств. Крім того, на членів Ради покладаються окремі специфічні функції поза безпосередньою безпековою сферою, як-от участь у формуванні конкурсних комісій для інших державних органів (наприклад, визначення трьох осіб для включення до складу Конкурсної комісії з призначення Директора Бюро економічної безпеки України).

³⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 січня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку ядерно-паливного циклу в Україні» та інших указів від 22 квіт. 2008 р. № 9-рп/2008. *Вісник Конституційного Суду України*. 2008. № 3. С. 18–29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08>

³⁸ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

Особливе, стратегічно важливе місце в організаційній структурі займає Секретар РНБО України, який призначається на посаду та звільняється з неї одноосібним рішенням Президента України, безпосередньо йому підпорядковується та є підзвітним лише Голові Ради. В ієрархії державного апарату Секретар виступає головним адміністративним та процесуальним двигуном усього координаційного механізму. Його повноваження мають виражений організаційно-виконавчий характер і спрямовані на забезпечення безперервності роботи Ради у період між її офіційними засіданнями.

Детальний аналіз правового статусу Секретаря дозволяє виділити його ключові функції, серед яких: організація поточної роботи, підготовка пропозицій щодо перспективного планування, подання на розгляд Президента проєктів указів про введення рішень в дію, а також координація діяльності численних робочих, допоміжних та консультативних органів. Секретар також виконує важливу репрезентативну функцію, представляючи офіційну позицію РНБО України у відносинах із Верховною Радою України, медіа, громадянським суспільством та міжнародними партнерами. Так, у ст. 13 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначені його повноваження, а саме: підготовка пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності Ради національної безпеки і оборони України; подання на розгляд Президента України проєктів актів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, в тому числі стосовно пропозицій і рекомендацій по реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; організація роботи, пов'язаної з підготовкою та проведенням засідань Ради національної безпеки і оборони України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень; інформування Президента України та членів Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання рішень Ради; координація діяльності робочих та консультативних органів Ради національної безпеки і оборони України; представлення позиції Ради національної безпеки і оборони України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування,

з політичними партіями і громадськими організаціями та медіа, з міжнародними організаціями за дорученням Голови Ради національної безпеки і оборони України; подання на затвердження Голові Ради національної безпеки і оборони України Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України, його структуру та штатну чисельність; здійснення у період між засіданнями Ради національної безпеки і оборони України координації та контролю за виконанням центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними органами, військовими формуваннями рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених в дію указами Президента України; організація роботи Ставки Верховного Головнокомандувача у разі її утворення; участь у розгляді пропозицій щодо кандидатур на посади в органах державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України і які призначаються на посаду Президентом України або за погодженням із Президентом України; внесення на розгляд Президента України пропозицій щодо призначення і звільнення керівництва військових формувань, правоохоронних органів у межах повноважень Президента України; подання пропозицій Президенту України щодо призначення заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та розподілу обов'язків між ними; внесення на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозицій щодо проекту Закону України про Державний бюджет України та пропозиції до Бюджетної декларації по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони³⁹.

В умовах сучасного воєнного стану особливої ваги набула норма закону, яка покладає на Секретар РНБО України функцію організації роботи Ставки Верховного Головнокомандувача у разі її утворення. Це свідчить про те, що Секретар є ключовою зв'язуючою ланкою між стратегічним цивільно-політичним координаційним органом (РНБО) та найвищим органом колегіального управління військами (Ставкою). Секретар РНБО забезпечує

³⁹ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

координацію між рішеннями політичного керівництва держави та безпосередніми військовими директивами Генерального штабу Збройних Сил України, що є критично важливим для забезпечення єдності командування.

Четвертим, інфраструктурним та інтелектуальним елементом виступає Апарат РНБО України, який підпорядковується безпосередньо Секретарю та здійснює поточне інформаційно-аналітичне, правове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення всієї діяльності Ради. Функціонування Апарату регламентується Положенням, затвердженим Указом Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1446⁴⁰. На відміну від політичних членів Ради, які змінюються внаслідок кадрових ротацій в уряді, Апарат є постійно діючим професійним органом, де зосереджено інституційну пам'ять та експертний потенціал сектору безпеки.

В цілому функції Апарату РНБО України є надзвичайно об'ємними і за своїм змістом їх можна згрупувати у три основні функціональні блоки: аналітико-прогностичний блок, проектно-юридичний блок та організаційно-контрольний блок. Відповідно, до Положення про Апарат РНБО він виконує такі функції:

- готує матеріали для розгляду на засіданнях Ради, проекти рішень Ради, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень Ради, інших актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, доручень Голови Ради національної безпеки і оборони України членам Ради, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій;

- забезпечує здійснення контролю за станом виконання рішень Ради, актів та доручень Президента України, контроль за виконанням яких покладено на Секретаря Ради національної

- готує для розгляду Радою питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та

⁴⁰ Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України: затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005 (зі змінами від 20.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>

засобів їх відвернення та нейтралізації, щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони;

- готує на основі Стратегії національної безпеки України для розгляду Радою пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення, в разі потреби, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проектів концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони;

- здійснює інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення здійснення Радою національної безпеки і оборони України відповідно до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»⁴¹ контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави;

- бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, міжнародних договорів та інших документів з питань національної безпеки і оборони;

- готує в установленому порядку висновки щодо проектів нормативно-правових актів з питань національної безпеки і оборони;

- вивчає та аналізує діяльність Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, їх готовність до виконання покладених на них завдань, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю;

- аналізує стан забезпечення національної безпеки, зокрема щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів, готує відповідні пропозиції;

- опрацьовує пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

⁴¹ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

- аналізує стан виконання законодавства з питань національної безпеки і оборони, готує пропозиції щодо його вдосконалення;
- готує пропозиції щодо утворення тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів Ради;
- бере участь у підготовці пропозицій щодо складу українських делегацій для участі в міжнародних переговорах та роботі міжнародних організацій з питань безпеки і оборони;
- організовує підготовку та узагальнення пропозицій щодо проектів перспективних та поточних планів роботи Ради;
- здійснює документальне забезпечення діяльності Ради;
- забезпечує через структурний підрозділ з питань доступу до публічної інформації в установленому порядку доступ до публічної інформації, розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та Апарату Ради;
- виконує інші функції відповідно до законів України, актів Президента України⁴².

Гранична чисельність працівників Апарату РНБО України, яка затверджується Президентом України, на сьогодні є оптимізованою та становить 252 штатні одиниці, куди входять перші заступники та заступники Секретаря, а також державні службовці та експерти профільних департаментів, управлінь і відділів. В умовах обмеженого штату Апарат активно залучає позаштатних радників та науковців для проведення вузькоспеціалізованих експертиз.

Таким чином, організаційна структура РНБО України є чітко збалансованою, гнучкою та ієрархічною системою, яка поєднує в собі політичне лідерство Президента України, колегіальну відповідальність керівників вищих органів державної влади, оперативний менеджмент Секретаря та потужний

⁴² Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України: затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005 (зі змінами від 20.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>

експертно-аналітичний потенціал Апарату. Така модель забезпечує високу життєздатність та адаптивність органу, дозволяючи йому виступати ефективним центром стратегічного управління державою як у мирний час, так і в екстремальних умовах воєнного стану, оперативно реагуючи на весь спектр гібридних загроз.

Робочі та консультативні органи. Важливим елементом організаційно-правового механізму забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України є інститут її допоміжних органів. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, що стосуються забезпечення національної безпеки і оборони, за рішенням Ради можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи.

Повноваження щодо визначення функцій, завдань, структури та граничної чисельності таких органів покладено на Президента України, що затверджується відповідними указами. Такий підхід забезпечує високий рівень гнучкості, адаптивності та мобільності організаційної структури РНБО України, дозволяючи оперативно реагувати на появу нових, раніше не прогнозованих безпекових викликів без необхідності тривалої процедури внесення змін до парламентського законодавства.

У системі державного управління ці органи виконують роль інституційних майданчиків для міжвідомчої координації та горизонтальної взаємодії. Головна сутність їхнього функціонування полягає у подоланні «відомчих бар'єрів» та консолідації зусиль різних суб'єктів сектору безпеки і оборони (розвідувальних органів, Збройних Сил, правоохоронних структур, дипломатичних представництв, міністерств та цивільних експертів) навколо вирішення конкретної вузькопрофільної чи глобальної проблеми.

Залежно від мети створення, функціональної спрямованості та тривалості діяльності, допоміжні органи РНБО України можна диференціювати на такі групи:

- Постійно діючі спеціалізовані органи (центри): створюються для безперервного моніторингу та реагування на перманентні загрози у критичних сферах безпеки. Такими є Центр протидії дезінформації (створений для захисту інформаційного простору та боротьби з гібридними інформаційними операціями) та Національний координаційний центр кібербезпеки (який виступає ключовим хабом для координації суб'єктів кібербезпеки держави під час відбиття хакерських атак на критичну інфраструктуру).

- Тимчасові міжвідомчі комісії та робочі групи: формуються під егідою Секретаря РНБО для вирішення локальних, але стратегічно важливих завдань (наприклад, робочі групи з аналізу санкційної політики, реформування оборонно-промислового комплексу або координації гуманітарного реагування в зоні бойових дій). Після виконання покладених завдань або ліквідації відповідного кризового чинника такі органи припиняють свою діяльність.

- Консультативно-дорадчі ради: орієнтовані на залучення до безпекового дискурсу представників неурядових організацій, провідних наукових установ, аналітичних центрів та міжнародних експертів. Це дозволяє здійснювати незалежну експертизу рішень РНБО та залучати науковий потенціал до розробки стратегічних документів.

В умовах тривалого правового режиму воєнного стану роль робочих та консультативних органів РНБО України суттєво зросла. Вони фактично перетворилися на інструмент оперативного «кризового менеджменту», де здійснюється первинний збір, верифікація та колегіальне обговорення розвідувальних, воєнних і геополітичних даних. Саме на рівні цих робочих органів відбувається детальна експертна підготовка та консенсуальне узгодження тих проєктів рішень, які згодом виносяться на офіційне засідання РНБО України і, після підписання Президентом, набувають статусу загальнообов'язкових підзаконних актів. Як бачимо, діяльність тимчасових та постійних допоміжних органів є критично важливою передумовою для забезпечення належної обґрунтованості, системності та оперативності всієї державної політики у сфері національної безпеки.

Таким чином, організаційна структура РНБО є чотириелементною: Голова (Президент України), Секретар, члени РНБО та Апарат. Ця структура забезпечує, з одного боку, зв'язок РНБО з інститутом президентства (через Голову та підпорядкованість Секретаря), а з іншого – функціональну дієздатність органу через роботу Апарату та спеціалізованих консультативних органів. Склад РНБО формується Президентом і включає ключових посадовців виконавчої влади у сфері безпеки й оборони, що забезпечує міжвідомчий характер прийнятих рішень та їхню практичну реалізованість.

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ЮРИДИЧНА СИЛА РІШЕНЬ РНБО УКРАЇНИ

2.1. Функції та повноваження РНБО України: загальна характеристика

Для всебічного та глибокого аналізу правового статусу Ради національної безпеки і оборони України (РНБО України) першочерговою науковою необхідністю є з'ясування сутності та співвідношення фундаментальних категорій юридичної науки — «функції органу державної влади» та «повноваження органу державної влади». У вітчизняній та закордонній доктрині конституційного та адміністративного права ці дефініції виступають базовими елементами правової компетенції будь-якого суб'єкта публічної влади, проте вони не є тотожними, а перебувають у стані діалектичного взаємозв'язку та взаємозумовленості.

У загальнотеоретичному сенсі під функціями державного органу розуміють ключові, нормативно закріплені напрями, види або пласти його безпосередньої діяльності. Функції відображають об'єктивну роль інституту в системі поділу влад, його сутність, специфіку та історико-соціальне призначення. Вони мають системний, відносно стабільний та тривалий характер, оскільки орієнтовані на досягнення глобальних стратегічних цілей держави (наприклад, забезпечення суверенітету, підтримання правопорядку, захист прав людини). Функції дають відповідь на фундаментальне питання: у чому полягає суспільне та державне призначення даного органу і на вирішення яких глобальних завдань спрямована його активність?

Натомість повноваження органів державної влади виступають похідною, інструментальною категорією від його функцій. Повноваження є сукупністю конкретних, чітко типізованих прав та обов'язків, які держава делегує конкретному органу для практичного здійснення його функцій. Якщо функції

окреслюють вектор і межі діяльності, то повноваження надають юридичний інструментарій, легітимні важелі та правові засоби, необхідні для досягнення поставлених цілей. Повноваження завжди мають дискретний, формально-визначений характер і дають відповідь на питання: які саме юридично значущі дії має право і зобов'язаний вчиняти орган для реалізації своїх функцій?

У контексті дослідження РНБО України як конституційного органу, це методологічне розмежування набуває особливої ваги. Відповідно до ст. 107 Конституції України⁴³, РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Її специфіка полягає в тому, що вона не належить безпосередньо до жодної з класичних гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової), а виконує інтеграційну, узгоджувальну та контрольну-аналітичну місію в межах загального державного механізму під керівництвом Глави держави.

Нормативно-правова база компетенції РНБО чітко диференційована у спеціальному пореформеному законодавстві. Зокрема, базові функції РНБО нормативно закріплено у ст.3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁴⁴, у той час як її безпосередні повноваження деталізовано та розгорнуто у ст. 4 цього ж Закону. Науковий аналіз цих дефініцій крізь призму сучасного стану війни, геополітичних викликів та реформи сектору безпеки дозволяє стверджувати, що функції та повноваження Ради перебувають у постійній динаміці, адаптуючись до гібридних загроз сьогодення, але залишаючись у суворих межах конституційного поля України.

Аналіз ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» дає змогу виокремити три магістральні, законодавчо імперативні функції Ради, які складають ядро її правового статусу. Розглянемо кожну з них детально детальніше.

⁴³ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁴⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

1. Внесення пропозицій Президентів України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони Ця функція безпосередньо впливає з конституційного статусу Президента України як Гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. РНБО у цьому контексті діє як найвища інтелектуально-аналітична та стратегічна платформа, яка акумулює інформацію від усіх безпекових та цивільних відомств для підготовки виважених рішень Президента.

Внесення пропозицій не є формальним актом. Воно включає в себе моделювання геополітичних та внутрішніх сценаріїв, оцінку воєнних, економічних, демографічних, енергетичних та інформаційних ризиків. На основі цих пропозицій Глава держави формує ключові напрями державної політики, які згодом трансформуються у щорічні послання до Верховної Ради, стратегічні укази та законопроекти.

2. Координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час. У мирний час забезпечення безпеки держави вимагає злагодженої роботи десятків відомств: від Міністерства оборони та Міністерства внутрішніх справ до Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства, Міністерства охорони здоров'я та спеціальних служб. Головною загрозою для ефективності управління в такій розгалуженій системі є «відомча ізоляція»), коли кожне міністерство діє виключно у межах своїх вузьких інтересів.

Натомість, РНБО виконує функцію загальнодержавного координатора. Вона узгоджує плани дій, усуває міжвідомчі суперечності, забезпечує єдине розуміння безпекових пріоритетів. Одночасно з координацією здійснюється функція контролю: РНБО відстежує, наскільки повно, вчасно та якісно органи виконавчої влади виконують покладені на них завдання та попередні рішення РНБО, введені в дію указами Президента.

3. Координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій.

Ця функція є найбільш динамічною і критично важливою для виживання держави. З настанням кризової ситуації (як-от масштабні техногенні чи екологічні катастрофи, акти тероризму) або з введенням особливих правових режимів (надзвичайний стан, воєнний стан через повномасштабну збройну агресію РФ) характер діяльності РНБО радикально змінюється.

Функція координації та контролю в таких умовах трансформується фактично у жорстку централізацію управління безпековими процесами. Рада стає майданчиком, де оперативно координуються дії Збройних Сил України, правоохоронних органів, військових адміністрацій, дипломатичного корпусу та фінансово-економічного блоку уряду задля відсічі ворогу чи локалізації катастрофи.

Варто наголосити, що законодавче формулювання функцій у ст. 2 Закону України «Про раду національної безпеки України» є лаконічним, але не абсолютно вичерпним. РНБО України може здійснювати й інші функції, які прямо або опосередковано впливають з її конституційного статусу, міжнародних зобов'язань держави та спеціальних законів (наприклад, Закону України «Про національну безпеку України» або Закону України «Про санкції»).

У вітчизняній науці конституційного права для систематизації та структурування діяльності РНБО окремі вчені (зокрема, В. О. Антонов, В. Ф. Погорілко⁴⁵ та інші) пропонують класифікувати функції РНБО за змістовно-цільовим критерієм на такі групи⁴⁶.

1) програмні – полягають у розробленні вихідних концептуальних положень, довгострокових державних програм та ключових доктрин у сфері забезпечення національної безпеки. Саме в межах цієї функції РНБО визначає національні інтереси України, потенційні та реальні загрози (як внутрішні, так і зовнішні), а також формулює цільові орієнтири для розвитку всього безпекового сектору на роки вперед;

⁴⁵ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. *Конституційне право України: підручник*. 4-те вид. переробл. та доповн. Київ: Правова єдність, 2020. 632 с.

⁴⁶ Антонов В.О. *Конституційно-правові засади національної безпеки України*. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

2) нормопроєктні – РНБО не володіє правом прямої законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, проте вона є потужним центром підготовки проєктів рішень, які згодом набувають нормативно-правової сили через акти Президента України (укази та розпорядження). Крім того, Рада бере безпосередню участь у підготовці та експертному оцінюванні законопроєктів, що стосуються оборонної сфери, реформування спецслужб, кібербезпеки та військово-технічного співробітництва, перед внесенням їх Главою держави до парламенту;

3) організаційно-правові – спрямовані на створення належної, стійкої та легітимної інфраструктури взаємодії між різними суб'єктами сектору безпеки і оборони. Ця функція передбачає чітке розмежування обов'язків, затвердження регламентів взаємодії, створення тимчасових та постійних міжвідомчих комісій, експертних груп та робочих центрів (наприклад, Головного ситуаційного центру України);

4) координаційно-мобілізаційні – набувають максимальної ваги в особливий період. Вони полягають в узгодженні дій цивільних та військових органів влади, фінансових інституцій та промислового комплексу з метою максимальної концентрації людських, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів держави для відсічі збройній агресії, переведення економіки на «воєнні рейки» та забезпечення потреб Сил оборони;

5) контрольні – передбачають здійснення системного, безперервного моніторингу, перевірок та інспекцій діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері безпеки. Контроль РНБО поширюється на стан боєготовності військ, використання бюджетних коштів, виділених на оборонний сектор, хід виконання державних цільових програм та дотримання безпекових стандартів.

6) стратегічного планування – пов'язані з передбаченням майбутнього стану безпекового середовища навколо України та всередині неї. Вона охоплює розробку та регулярний перегляд системи взаємопов'язаних документів довгострокового планування, оцінку стійкості державних інститутів

(резильєнтності) та формування стратегічних резервів держави на випадок тривалих криз чи конвенційних воєн.

Також, окрім основних функцій РНБО України також здійснює значний обсяг додаткових, тобто внутрішніх, забезпечувальних та аналітичних функцій, без яких її діяльність була неможливою. До них належать:

- науково-дослідні та інформаційно-аналітичні функції: збір, верифікація та глибока обробка великих масивів даних, проведення системного аналізу безпекових процесів, залучення провідних наукових установ (наприклад, Національного інституту стратегічних досліджень) для підготовки прогнозних моделей розвитку ситуації;

- кадрові функції: участь у формуванні вищого командного складу Сил оборони, підготовка пропозицій щодо призначення керівників безпекових та розвідувальних органів;

- Матеріально-технічне та фінансове забезпечення: планування та організація внутрішньої адміністративної діяльності Ради та її органів.

Як бачимо, коло повноважень РНБО є надзвичайно широкими. Однак, варто наголосити, що компетенція РНБО не є статичною, вона розширюється в умовах кризових ситуацій, особливих правових режимів, у моменти найвищої державної небезпеки і є правовим фундаментом для надзвичайних заходів, які безпосередньо впливають на правовий статус усієї держави, її громадян та суб'єктів господарювання.

Перший і один із найважливіших блоків таких повноважень стосується стратегічного планування та розробки фундаментальних документів безпекової сфери. Реалізація цих повноважень набула принципово нової юридичної якості та системності після ухвалення у 2018 році фундаментального Закону України «Про національну безпеку України». Цей закон кардинально реформував архітектуру безпекового сектору, адаптувавши її до стандартів НАТО та ЄС. Відповідно до цього Закону, Стратегія національної безпеки України отримала статус вищого базового документа в ієрархії планування. На її основі та на її виконання розробляються всі інші довгострокові документи, що виключає

неузгодженість чи суперечності між діями різних відомств. РНБО було визначено головним координатором цього всеохоплюючого процесу. Так, РНБО розробляє та розглядає стратегію в галузі внутрішньої і зовнішньої безпекової політики. Реалізація цієї функції набула особливої ваги після прийняття Закону «Про національну безпеку України» 2018 р.⁴⁷, що надав Стратегії національної безпеки статусу обов'язкового документа, на основі якого розробляються всі інші галузеві стратегії безпеки.

Також, до повноважень варто віднести і питання особливих правових режимів. РНБО розглядає питання про:

- введення або скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- введення або скасування надзвичайного стану;
- оголошення загальної або часткової мобілізації.

Рішення РНБО є правовою підставою для видання Президентом відповідного указу. Ця функція є однією з найбільш важливих, адже саме від якості рішень РНБО у критичний момент залежить ефективність реагування держави на агресію та інші загрози⁴⁸.

Надзвичайно важливим є питання оборонного планування, адже РНБО має:

- розглядати та затверджувати Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони, програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.
- оцінювати стан оборонно-промислового комплексу держави, затверджувати основні показники державного оборонного замовлення (або планів закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення) для забезпечення армії сучасним озброєнням.

⁴⁷ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

⁴⁸ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

- координувати заходи з підготовки територіальної оборони України, формування стратегічних резервів, підготовки населення до супротиву та забезпечення стійкості критичної інфраструктури (енергомереж, транспортних вузлів, систем зв'язку).

Після початку російської агресії у 2014 році та її повномасштабної ескалації у 2022 році ці повноваження з теоретико-планових перетворилися на щоденний практичний інструментарій виживання нації. Саме на засіданнях РНБО приймалися рішення щодо невідкладних заходів з мобілізації промисловості, оптимізації логістики постачання західного озброєння та фортифікаційного обладнання рубежів оборони.

Окремим, надзвичайно потужним та резонансним пластом компетенції Ради є її повноваження у сфері санкційної політики. Згідно із Законом України «Про санкції»⁴⁹, РНБО є єдиним органом у державі, який наділений повноваженнями приймати рішення щодо застосування, зміни, скасування або продовження персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) проти іноземних держав, іноземних юридичних чи фізичних осіб, а також суб'єктів, що здійснюють терористичну діяльність або фінансують її.

Санкційний механізм перетворився на один із провідних інструментів ведення асиметричної війни проти агресора, колаборантів та резидентів впливу ворога всередині країни. Він дозволяє оперативно блокувати фінансові потоки, що йдуть на підтримку війни, припиняти діяльність проросійських медіаструктур, політичних партій та релігійних організацій, що загрожують національній безпеці⁵⁰.

Зрештою, варто відзначити міжвідомчий характер повноважень РНБО. Якщо повноваження окремих міністерств обмежені конкретними галузями, то РНБО охоплює всі сфери забезпечення національної безпеки. Адже, сучасні

⁴⁹ Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

⁵⁰ Практика Верховного Суду у справах про оскарження санкцій РНБО. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1636273/>

загрози національній безпеці мають інтегрований, гібридний характер – військова атака супроводжується кібератаками на електромережі, дезінформаційними кампаніями у ЗМІ, штучно створеною кризою на паливному ринку та спробами дестабілізувати фінансову систему. Жодне міністерство самотійно не здатне протистояти такому комплексному тиску.

РНБО виступає тією унікальною «точкою інтеграції», яка об'єднує та координує зусилля держави у всіх без винятку вимірах безпекової матриці: воєнна безпека (безпосередня координація підготовки ЗСУ, стратегічного розгортання та відсічі ворогу), інформаційна безпека (протидія ворожій пропаганді, розбудова національного інформаційного простору, захист суспільної свідомості від деструктивних маніпуляцій), кібербезпека (координація діяльності Національного координаційного центру кібербезпеки (НКЦК) при РНБО, захист об'єктів критичної інформаційної інфраструктури від хакерських атак), економічна та фінансова безпека (моніторинг стійкості національної валюти, протидія тінізації економіки, захист стратегічних підприємств від ворожого поглинання чи банкрутства), енергетична безпека (координація заходів із забезпечення країни паливом, газом, стабільності роботи атомних та теплових електростанцій в умовах руйнувань, диверсифікація джерел постачання енергоносіїв), екологічна та біологічна безпека (реагування на такі глобальні виклики, як підрив Каховської ГЕС, загрози на окупованій Запорізькій АЕС, моніторинг епідеміологічної ситуації), громадська безпека та цивільний захист (захист населення від наслідків бойових дій, координація створення системи укриттів, евакуаційні заходи, боротьба зі злочинністю в умовах війни) тощо.

Підсумовуючи комплексний теоретико-правовий та нормативний аналіз функцій та повноважень Ради національної безпеки і оборони України, можна сформулювати кілька засадничих висновків:

- по-перше, функції та повноваження РНБО відзначаються вираженим комплексним, міжвідомчим, інтеграційним та гнучким (динамічним) характером. Вони не затиснуті в межах однієї галузі, а охоплюють весь колосальний спектр питань існування держави – від глобального стратегічного

планування та розробки багаторічних воєнних доктрин до оперативного поточного контролю, мобілізації ресурсів та застосування жорстких точкових санкційних обмежень.

- по-друге, РНБО України за своєю правовою природою є унікальним конституційним координаційним інститутом, який успішно долає відомчі бар'єри в державному апараті, інтегруючи цивільні та військові інституції в єдину монолітну систему. Реалізація її повноважень забезпечується безперервною інтелектуально-аналітичною роботою Апарату РНБО.

- по-третє, історичний досвід України періоду 2014–2026 років наочно продемонстрував, що компетенція РНБО не є статичним монументом. Вона здатна миттєво адаптуватися до умов гібридної, повномасштабної конвенційної, інформаційної та кібернетичної агресії, перетворюючись у критичні моменти історії на головний аналітичний та управлінський хаб, де кується стратегія захисту національного суверенітету та виживання Української Держави.

2.2. Особливості реалізації повноважень РНБО України в умовах воєнного стану

Введення воєнного стану кардинально змінює характер діяльності РНБО, перетворюючи її з координаційно-стратегічного органу на провідний інструмент оперативного управління у сфері безпеки. Це один із ключових аспектів конституційно-правового статусу РНБО, що набув безпрецедентної практичної актуальності після 24 лютого 2022 р.

Правовий режим воєнного стану в Україні врегульований насамперед Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII⁵¹. Так, воєнний стан визначається як особливий правовий режим, що вводиться в разі збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній

⁵¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

незалежності, територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам влади та командуванню повноважень, необхідних для відвернення загрози. Відповідно до цього Закону, пропозиція про введення воєнного стану вноситься до Президента України саме РНБО. Президент видає відповідний Указ і негайно звертається до Верховної Ради України за затвердженням.

Повномасштабне збройне вторгнення Росії, розпочате 24 лютого 2022 р., стало безпрецедентним викликом для державного механізму України. На підставі рішення РНБО Президент видав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану»⁵², затверджений Законом від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. З того часу воєнний стан послідовно продовжувався – кожного разу на підставі рішень РНБО та указів Президента України, що свідчить про ключову процедурну роль РНБО у підтриманні режиму, необхідного для захисту держави.

Аналіз практики функціонування РНБО з 2022 р. дозволяє констатувати розширення повноважень РНБО, виокремивши такі напрями:

- по-перше, координація оборонних зусиль. РНБО стала ключовим координаційним органом між цивільним керівництвом держави та збройними силами. Через механізм рішень РНБО → Указ Президента здійснювалася координація стратегічних рішень щодо оборони, розподілу ресурсів між складовими сектору безпеки, визначення пріоритетів використання іноземної воєнної допомоги;

- по-друге, зростання санкційної діяльності. Якщо до 2022 р. санкційний механізм РНБО використовувався відносно помірно, то з початком повномасштабної агресії він набув безпрецедентного масштабу. До прикладу, у 2022-2023 рр. кількість підсанкційних фізичних та юридичних осіб зросла до понад 15 тисяч⁵³ (див. Аналітику санкційних переліків РНБО України станом на березень 2026 р. у Табл. 3, 4, 5).

⁵² Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

⁵³ Кількість людей та бізнесів, які опинилися в санкційних списках РНБО, продовжує зростати : [аналітика]. *Опендатов*. 2023. 5 липня. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/sanctions-against-russia>.

Табл. 3.

Аналітика санкційних переліків РНБО України

Станом на червень 2023 року

Загальна кількість підсанкційних суб'єктів РНБО України

Категорія	Кількість	З них додано у 2023 р.
Фізичні особи	8 919	2 495
Юридичні особи (компанії)	5 755	2 991
Разом	14 674	5 486

Табл. 4.

Громадянство фізичних осіб під санкціями РНБО України

Країна громадянства	Кількість осіб	Частка (%)
Росія	5 578	62,5%
Україна	1 646	18,5%
Білорусь	89	1,0%
Іран	17	0,2%
Інші країни	1 589	17,8%
Разом	8 919	100%

Табл. 5.

Країни реєстрації юридичних осіб під санкціями РНБО України

Країна реєстрації	Кількість компаній	Частка (%)
Росія	4 650	80,8%
Україна	507	8,8%
Кіпр	178	3,1%
Білорусь	126	2,2%
Інші країни	294	5,1%
Разом	5 755	100%

Примітка: дані зібрано на підставі відкритих реєстрів РНБО та НАЗК станом на червень 2023 року. До санкційних переліків також входять особи, внесені за рішеннями суду. Серед світових санкційних переліків станом на червень 2023 р. виявлено 6 477 компаній та 9 440 фізичних осіб.

Через рішення РНБО блокувались активи та запроваджувались обмеження щодо осіб, причетних до агресії, фінансування тероризму або порушення суверенітету України (див. Аналітику санкційних переліків РНБО України станом на березень 2026 р. у Табл. 6, 7, 8).

Табл. 6.

Аналітика санкційних переліків РНБО України

Станом на березень 2026 року

Загальна статистика Державного реєстру санкцій РНБО України

Статус	Кількість суб'єктів
Під активними санкціями	22 189
Строк дії санкцій закінчився	1 245
Санкції скасовано	117
Усього в реєстрі	23 551

Примітки: 1) Дані зібрано аналітичним центром YouControl на підставі Державного реєстру санкцій РНБО України станом на березень 2026 року. 2) Загальна кількість суб'єктів у реєстрі (23 551) включає фізичних осіб, юридичних осіб, судна та повітряні судна. 3) Серед фізичних осіб 576 мають подвійне, 9 — потрійне громадянство.

Табл. 7.

Фізичні особи під санкціями РНБО за громадянством

Країна громадянства	Кількість осіб	Частка (%)
Росія	9 242	74,1%
Україна	1 191	9,5%
Грузія	282	2,3%
Іран	272	2,2%
Білорусь	186	1,5%
Інші країни (72 держави)	1 301	10,4%
Разом	12 474	100%

Табл. 8.

Юридичні особи під санкціями РНБО за країнами реєстрації

Країна реєстрації	Кількість компаній	Частка (%)
Росія	7 044	83,0%
Кіпр	234	2,8%
Україна	197	2,3%
Китай	179	2,1%
Білорусь	158	1,9%
Іран	93	1,1%
Гонконг	82	1,0%
Інші країни (70 держав)	505	5,8%
Разом	8 492	100%

Як бачимо, у порівнянні із червнем 2023 р. (14 674 суб'єктів) загальна кількість підсанкційних осіб зросла на 60,5%. Щодо строків дії санкцій щодо фізичних осіб (див. Табл. 9)

Табл. 9.

Строки дії санкцій щодо фізичних осіб

Строк дії санкцій	Кількість осіб	Частка (%)
10 років	7 659	61,0%
5 років	2 257	18,0%
Безстроково	1 914	15,3%
50 років	585	4,7%
Інші строки	59	0,5%
Разом	12 474	100%

- по-третє, обмеження діяльності медіа та політичних партій. У травні 2022 р. РНБО прийняла рішення про призупинення діяльності 11 політичних партій. Правозахисники зазначали, що, хоча призупинення загалом відповідає

критерію пропорційності для захисту національної безпеки, спосіб обґрунтування рішення РНБО «заслужує на критику через відсутність у ньому належної мотивації»⁵⁴. Це стало важливим прецедентом щодо меж повноважень РНБО в умовах воєнного стану та дотримання стандартів верховенства права;

- по-четверте, введення обмежень в економічній сфері. Через рішення РНБО запроваджувались обмеження на вивіз окремих товарів, регулювалось функціонування фінансових ринків і банківського сектору. Це є прикладом фактичного виходу РНБО за межі класичної безпекової сфери в галузі, традиційно підпорядковані Кабінету Міністрів України, що безумовно породжує конституційні питання щодо допустимості такого розширення;

- по-п'яте, впровадження Воєнного кабінету. В умовах повномасштабного вторгнення при РНБО створено Воєнний кабінет – спеціальний координаційний орган вузького складу для прийняття оперативних рішень у сфері оборони і безпеки. Такий підхід відповідає практиці держав – членів НАТО, де в умовах збройного конфлікту аналогічні органи стають центрами стратегічного управління.

У той же час, варто зауважити, що активна діяльність РНБО в умовах воєнного стану призвела до виникнення низки питань, які потребують осмислення. Насамперед, постає питання меж допустимого розширення повноважень, як-от чи може РНБО, посилаючись на воєнний час, приймати рішення поза межами конституційно визначеної сфери «національна безпека і оборона»? Конституційна відповідь є однозначною: ні. Однак практика засвідчує, що в умовах тотальної агресії межа між безпековими та іншими питаннями стає вкрай розмитою.

Не менш актуальним є питання дотримання принципу пропорційності. Конституційний Суд України у Рішенні № 6-рп/99⁵⁵ підкреслив, що система

⁵⁴ Котюрба О. Вплив держави на політичні партії крізь призму агресії РФ. Український часопис конституційного права. 2022. № 2. С. 3-30.

⁵⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про повноваження Рахункової палати) від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 27-37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>.

«стримувань і противаг» є основою демократичного режиму. В умовах воєнного стану ця система зазнає значного тиску: виконавча влада набуває широких повноважень, тоді як можливості парламентського і судового контролю об'єктивно звужуються. РНБО в цих умовах ризикує перетворитися на засіб надмірної концентрації виконавчої влади.

У той же час, було б несправедливими не згадати про те, що завдяки діяльності та рішенням РНБО вдалось забезпечити оперативність і узгодженість дій різних складових сектору безпеки і оборони. Координаційний потенціал РНБО, підкріплений механізмом президентських указів, дозволив у надзвичайно стислі терміни мобілізувати ресурси держави для відсічі агресії. Це є переконливим свідченням ефективності конституційної моделі РНБО в кризових умовах, яка може слугувати основою для подальшого нормативного вдосконалення.

Запровадження воєнного стану трансформувало РНБО з органу стратегічного планування на штаб оперативного кризового реагування. Цей досвід підтвердив життєздатність конституційної моделі Ради, але виявив брак законодавчої бази для її функціонування в особливих умовах.

2.3. Юридична природа рішень РНБО та механізм введення їх в дію

Юридична природа рішень Ради національної безпеки і оборони України є одним із ключових і водночас найбільш дискусійних питань у сучасній науці конституційного та адміністративного права. Вирішення цього питання має не лише теоретико-методологічне, а й першочергове практичне значення, адже від правової кваліфікації та розуміння юридичної сили цих рішень залежать межі судового контролю, визначення суб'єктів відповідальності за їх виконання, а також рівень захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, яких ці рішення безпосередньо стосуються.

У вітчизняній доктрині конституційного права тривалий час існує дискусія щодо сутності правової природи рішень РНБО України, внаслідок чого сформувалося кілька основних теоретичних підходів.

Відповідно до першого (формально-юридичного) підходу, рішення РНБО розглядаються виключно як акти координаційного, допоміжного органу при Президентові України. Самі по собі вони не мають спроможності породжувати правові наслідки для третіх осіб (зовнішніх суб'єктів) і набувають загальнообов'язковості та юридичної сили лише після їх формального введення в дію указами Глави держави.

Прихильники другого підходу наголошують на суто дорадчому, рекомендаційному характері рішень РНБО України. Оскільки Рада не наділена статусом самостійного органу державної влади у класичному розумінні принципу поділу влад, її акти є лише формою колегіальної підготовки пропозицій для Президента України, який є одноосібним суб'єктом прийняття владних рішень.

Сучасна ж конституційно-правова думка, підкріплена практикою Верховного Суду, схиляється до третього, інтегративного підходу, згідно з яким рішення РНБО України та указ Президента про його введення в дію розглядаються як нерозривні елементи єдиного «складеного» (комплексного) правового акта. У межах цієї юридичної конструкції рішення РНБО виступає обов'язковою, змістовною матеріально-правовою підставою, без якої указ не може бути виданий, а указ Президента – необхідною процесуальною формою, яка легітимізує це рішення, трансформуючи його із внутрішнього документа в загальнообов'язковий припис.

Фундаментальне значення для розуміння цієї специфіки має правова позиція Пленуму Вищого адміністративного суду України, викладена у Постанові від 13.03.2017 р. № 6 «Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України». Суд чітко зазначив, що РНБО «не є самостійним органом державної влади і не може приймати загальнообов'язкові

рішення чи рішення, які зобов'язують будь-якого суб'єкта, в тому числі Президента України». Цей висновок є ключовим для розуміння того, що до моменту підписання Президентом відповідного указу рішення Ради перебуває у статусі проєкту правового акта або правової рекомендації⁵⁶.

Процедуру підготовки, прийняття та легітимізації рішень РНБО України вбачається за доцільне поділити на чотири послідовні та взаємопов'язані етапи:

1. Перший етап (аналітико-підготовчий): Апарат РНБО України за дорученням Секретаря здійснює комплексне інформаційно-аналітичне опрацювання питань, що виносяться на розгляд, проводить міжвідомчі консультації, залучає експертів та готує безпосередні проєкти рішень. Цей етап є детермінуючим для якості майбутнього акта, адже прогалини у зборі доказової бази чи аналізі загроз призводять до винесення немотивованих рішень, що згодом стають уразливими об'єктами судового оскарження.

2. Другий етап (колегіальне обговорення та голосування): Питання розглядаються на засіданні РНБО України у форматі колегіального органу. За загальним правилом, рішення приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Закон дозволяє проведення засідань у закритому режимі, якщо обговорювана інформація становить державну таємницю. Разом з тим, у сучасних реаліях тривалого воєнного стану надмірна закритість більшості засідань Ради створює ризики обмеження інструментів парламентського та громадського контролю за діяльністю безпекового сектору, що актуалізує потребу в пошуку оптимального балансу між державною таємницею та принципом прозорості публічної влади.

3. Третій етап (президентська легітимізація): Видання Президентом України указу про введення рішення РНБО в дію на підставі частини п'ятої статті 107 Конституції України.

⁵⁶ Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17>.

4. Четвертий етап (набання чинності): Офіційне оприлюднення указу Президента в уповноважених друкованих виданнях або на офіційному веб-сайті, що є обов'язковою конституційною умовою набання ним чинності та перетворення акта на обов'язковий до виконання елемент системи законодавства.

У контексті дослідження процедури легітимізації актів РНБО окремої уваги заслуговує наукова дискусія щодо застосування інституту контрасигнації (скріплення акта глави держави підписами керівника уряду та профільного міністра). Оскільки укази про введення в дію рішень РНБО видаються на підставі спеціальної норми – статті 107 Конституції України, вони формально не підпадають під дію ч. 4 ст. 106, яка вимагає обов'язкової контрасигнації актів, виданих за пунктами 5, 18, 21 цієї статті.

Проте, зважаючи на те, що Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України та керівники інших ключових відомств за посадою є членами РНБО і беруть участь у голосуванні за рішення, досягається ефект «імліцитної (прихованої) контрасигнації». Члени Кабінету Міністрів, голосуючи в РНБО, фактично солідаризуються з рішенням, що забезпечує узгодженість дій між Президентом та виконавчою гілкою влади, яка згодом і буде реалізовувати це рішення⁵⁷.

Аналізуючи межі дискреційних повноважень Президента України у цій сфері, слід констатувати, що чинне законодавство прямо не зобов'язує Главу держави автоматично вводити в дію кожне ухвалене РНБО рішення. Оскільки Рада є координаційним органом при Президентові, її рішення юридично не зв'язують Главу держави — він очолює цей орган і володіє правом остаточного політико-правового рішення. Отже, теоретично Президент може утриматись від видання указу, повернувши матеріали на доопрацювання. На практиці таких прецедентів не зафіксовано, оскільки засідання Ради скликаються самим Президентом і порядок денний формується під його безпосереднім контролем.

⁵⁷ Конституція України: науково-практ. коментар / редкол.: В.Я. Тацій та ін. 2-ге вид. Харків: Право, 2011. 1128 с.

Водночас суттєвою нормативною прогалиною є відсутність у законодавстві чітко встановленого строку, протягом якого Президент має видати указ після проведення засідання РНБО. Цей вакуум створює ризики правової невизначеності у кризових ситуаціях та потребує врегулювання шляхом внесення змін до профільного Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Юридична природа указів Президента, якими вводяться в дію рішення РНБО, не є однорідною і диференціюється залежно від їхнього змісту та предмету правового регулювання. За класичною класифікацією в адміністративному та конституційному праві їх поділяють на дві групи:

- Нормативно-правові акти: укази, які затверджують документи стратегічного планування (наприклад, Стратегію національної безпеки України, Воєнну доктрину, доктрини інформаційної чи кібербезпеки). Вони містять правові норми, розраховані на неодноразове застосування та невизначене коло суб'єктів.

- Правові акти індивідуальної дії: укази, які стосуються конкретно визначених осіб або суб'єктів (зокрема, укази про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), кадрові призначення або звільнення). Вони вичерпують свою дію одноразовим застосуванням.

Цей поділ має фундаментальне значення для інституту судового контролю. Особливу гостроту в сучасних умовах набула судова практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду, які виступають судами першої та апеляційної інстанцій відповідно у справах щодо оскарження указів Президента індивідуального характеру (насамперед, санкційних). Судовий контроль у цій царині є ключовим конституційним гарантом захисту прав людини. Верховний Суд у своїх рішеннях послідовно наголошує, що перевіріці підлягає не лише формальна процедура видання Указу, а й матеріальна обґрунтованість самого

рішення РНБО, наявність реальних і підтверджених належними доказами підстав для обмеження прав особи.

На стадії реалізації ухвалених рішень включається механізм контролю, який відповідно до статті 13 профільного Закону покладено на Секретаря РНБО України. Він наділений повноваженнями організовувати перевірки виконання рішень органами виконавчої влади та систематично інформувати про їх результати Президента. Проте ефективність такого контролю є обмеженою («асиметричною»), оскільки Секретар РНБО позбавлений самостійних імперативно-примусових чи санкційних повноважень щодо порушників. У разі невиконання рішення Рада або її Секретар можуть лише юрисдикційно апелювати до Президента України чи Кабінету Міністрів із пропозицією застосування заходів дисциплінарного або адміністративного реагування до відповідальних посадових осіб.

Таким чином, правова природа рішень РНБО України є складною, двоаспектною та динамічною. До моменту видання указу Президента вони мають суто внутрішньо-організаційний, аналітично-рекомендаційний характер. Проте після процедури президентської легітимізації вони зазнають юридичної трансформації, інтегруючись у текст указу і набуваючи статусу підзаконного правового акта (нормативного або індивідуального характеру), обов'язкового до виконання на всій території України.

РОЗДІЛ 3.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ РНБО ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

3.1. Проблеми розмежування повноважень РНБО з іншими органами державної влади

Розмежування повноважень між РНБО та іншими органами державної влади є однією з найбільш значущих конституційно-правових проблем, пов'язаних із діяльністю цього органу. Нечіткість меж повноважень породжує дисбаланс у державному управлінні, ризики порушення принципу поділу влади та конкретні правозастосовні колізії. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99, метою функціонального поділу державної влади є розмежування повноважень між різними органами та недопущення привласнення повноти влади однією з гілок⁵⁸. Система «стримувань і противаг» є основою демократичного режиму. І хоча, РНБО знаходиться в особливому правовому статусі, адже вона не належить до жодної із класичних гілок влади, вона тісно пов'язана з виконавчою гілкою влади через порядок введення рішень РНБО в дію шляхом видання Указу Президента, що зумовлює потребу достатнього, чіткого та однозначного розмежування повноважень РНБО з іншими органами державної влади

Щодо проблем розмежування повноважень РНБО з іншими органами державної влади то можна виділити наступні.

Перша проблема, як видається, стосується конкуренції повноважень РНБО та Кабінету Міністрів України. Найбільш гострим питанням постає саме розмежування між координаційною функцією РНБО та виконавчо-

⁵⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про повноваження Рахункової палати) від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 27-37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>.

розпорядчими повноваженнями Кабінету Міністрів України у сфері безпеки. Відповідно до ч. 2 ст. 107 Конституції України за РНБО закріплена координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Водночас Кабінету Міністрів України як вищий орган виконавчої влади⁵⁹. Відповідно до ст. 113-116 Конституції України здійснює загальне управління цими ж органами.

Проблема набуває особливого виміру, якщо врахувати, що через механізм РНБО → Президент здійснюється регулювання питань, які за своєю природою є суто виконавчими: обмеження на вивіз товарів, регулювання банківської системи в умовах воєнного стану, розподіл фінансових ресурсів між складовими сектору безпеки. Якщо такі рішення приймаються через РНБО → Указ Президента, відбувається фактичне вилучення відповідних повноважень у Кабінету Міністрів України. І тут, цілком зрозумілим видається те, що питання наділення повноваженнями РНБО, а не Кабінету Міністрів України має бути обґрунтованим і пов'язаним суто з питаннями оборони та безпеки⁶⁰.

Друга проблема стосується нечіткості поняття «координація» в конституційному праві. У Конституції України вжито термін «координація» щодо функцій РНБО, без розкриття його змісту. Існують щонайменше два варіанти його трактування, а саме: вузьке (узгодження, без повноважень нав'язувати обов'язкові рішення) та широке (спрямування і забезпечення узгодженості дій, з можливістю давати обов'язкові вказівки). Практика функціонування РНБО демонструє використання широкого трактування, бо рішення РНБО, введені в дію президентськими указами, є повністю обов'язковими для виконання органами виконавчої влади. І це призводить, до виникнення питання щодо конституційності ефективного підпорядкування Кабінету Міністрів України органу при Президентові України.

⁵⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶⁰ Омелько І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 166-170.

Третю проблему, яку можна виокремити, стосується недостатнього парламентського контролю за діяльністю РНБО. Відповідно, до ст. 85 Конституції та ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у сфері безпеки і оборони. Власне Законом України «Про національну безпеку України» покладені обов'язки на Кабінет Міністрів України, Службу безпеки України та Управління державної охорони подавати щорічні звіти до парламенту. Однак, щодо РНБО такого обов'язку не встановлено. Через механізм рішень РНБО фактично формується безпекова і частково виконавча політика, що матеріально впливає на права та свободи громадян, – однак без обов'язку звітувати перед демократично обраним представницьким органом.

Парламентський контроль над органами безпеки є невід'ємним елементом системи стримувань і противаг у демократичних системах⁶¹. Відсутність або нерозвиненість такого контролю щодо РНБО є структурним дефектом, який особливо загострюється в умовах воєнного стану, коли рішення РНБО набувають надзвичайно широкого впливу.

Було б неправильним залишити поза увагою проблему так званої «конституційної суперечливості» санкцій щодо громадян України. Адже, застосування РНБО персональних санкцій до громадян України є одним із найбільш дискусійних аспектів. Законодавство про санкції розроблялось передусім як інструмент зовнішньополітичного впливу – щодо іноземних осіб, причетних до загроз безпеці. Застосування ж санкцій до власних громадян порушує низку конституційних питань⁶²:

- обмеження права власності (ст. 41 Конституції України) в позасудовий спосіб суперечить принципу, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності»;

⁶¹ Парламентський контроль за діяльністю спецслужб: іноземний та нац. досвід. НІСД. URL: <https://niss.gov.ua>.

⁶² Салазський О. Застосування інституту санкцій крізь призму Конституції України. *Право України*. 2023. № 1. С. 148-159.

- обмеження права на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України) без судового рішення порушує принцип правової визначеності;
- фактичне перетворення РНБО на квазісудовий орган суперечить принципу поділу влади і праву на справедливий суд (ст. 6 ЄКПЛ)⁶³.

До слова, правозахисні організації, такі як Харківська правозахисна група, ZMINA, Центр громадянських свобод ще у 2025 р. виступили із заявами проти практики санкцій щодо громадян без судового рішення. Ця практика ставить під сумнів відповідність діяльності РНБО принципу верховенства права.

До актуальних проблем також можна віднести і відсутність вмотивовування рішень РНБО. Вимога вмотивованості рішень органів державної влади є загальним принципом правової держави. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R(80)2 від 11 березня 1980 р.⁶⁴ підкреслює необхідність вмотивованості адміністративних актів як гарантії від свавілля. Проте, рішення РНБО, особливо санкційні, нерідко ухвалюються без достатнього документального підкріплення і без зазначення конкретних підстав щодо кожної особи. Верховний Суд у рішенні від 22.02.2023 № 800/501/17⁶⁵ підкреслив, що рішення має обґрунтовувати конкретну загрозу, яку особа становить для національних інтересів, а лише загальних посилань на «загрозу безпеці» недостатньо.

Конкуренція між санкційними обмеженнями та рішеннями судів, як видається, теж створює проблеми конституційно-правового статусу РНБО. Так, на практиці виникають ситуації, коли санкційні обмеження, введені рішенням РНБО, суперечать або перешкоджають виконанню судових рішень у господарських справах щодо підсанкційних осіб. «Закон України «Про санкції»

⁶³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний договір від 04 листоп. 1950 р. Ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

⁶⁴ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р. № R(80)2. *Рада Європи: офіційний вебсайт*. URL: <https://rm.coe.int/09000016804f201a>.

⁶⁵ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 800/501/17 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419>

чітко не визначає, як співвідноситься обов'язкова сила судового рішення у спорі про стягнення заборгованості з санкційними обмеженнями»⁶⁶. І власне, ця невизначеність породжує колізії у правозастосуванні і порушує права сторін.

Як бачимо, проблема розмежування повноважень РНБО є комплексною і багатовимірною. Вона охоплює питання конкуренції компетенції між конституційними органами, недостатнього парламентського контролю, конституційно суперечливого застосування санкцій і відсутності мотивування рішень. Вирішення потребує як законодавчих змін, так і формування усталеної судової практики.

3.2. Практика судового оскарження рішень РНБО України

Судове оскарження рішень Ради національної безпеки і оборони України виступає найважливішим інституційним механізмом забезпечення конституційного принципу верховенства права та захисту основоположних прав і свобод осіб від можливих проявів деліктів чи зловживань у сфері реалізації публічної влади. Цей процесуальний механізм нерозривно пов'язаний із низкою специфічних правових особливостей, зумовлених як унікальною юридичною природою актів РНБО України, так і потребою дотримання балансу в системі поділу влади. Комплексне та системне дослідження сучасної судової практики дозволяє виявити не лише ключові правові позиції вищих судових інстанцій, а й системні колізії правозастосування, що виникають на стику інтересів національної безпеки та приватного права.

У вітчизняній доктрині адміністративного права тривалий час точилися гострі наукові дискусії щодо того, чи можна вважати рішення РНБО України самостійним, автономним об'єктом судового оскарження. Судова практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду сформувала чітку, послідовну та імперативну позицію з цього приводу: самі по собі рішення

⁶⁶ Санкції в Україні: між практикою і міжнародним правом. *Юридична Газета*. URL: <https://jur-gazeta.com>.

РНБО України є актами колегіального, внутрішньо-організаційного та координаційного характеру. Вони містять виключно пропозиції, стратегічні рекомендації або проекти рішень, адресовані безпосередньо Главі держави, а тому не створюють жодних безпосередніх правових наслідків, додаткових обов'язків чи обмежень прав для третіх осіб (фізичних або юридичних осіб, які не входять до персонального складу Ради).

Юридично обов'язкової сили, а отже, і спроможності обмежувати майнові, процесуальні чи особисті права суб'єктів приватного права, рішення РНБО України набувають виключно після їх офіційного введення в дію відповідним Указом Президента України. На цьому чітко наголошено у ч. 4. ст. 107 Основного Закону України. Таким чином, у контексті адміністративного судочинства виникає складне й унікальне правове явище, де рішення РНБО України та Указ Президента України утворюють нерозривний фактичний і юридичний склад. Оскарження одного елемента без іншого є процесуально неможливим, оскільки правовий ефект для позивача породжує саме розпорядчий акт Глави держави.

З огляду на це, діюче процесуальне законодавство визначає особливий порядок, виключну підсудність та юрисдикцію для розгляду спорів цієї категорії. Відповідно до імперативних положень ст. 22 та 266 Кодексу адміністративного судочинства України⁶⁷, справи щодо оскарження указів Президента України, якими введено в дію рішення РНБО України (зокрема, щодо застосування, скасування чи модифікації персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів – санкцій), підсудні Касаційному адміністративному суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції.

Цей підхід має глибоке теоретичне та практичне значення для національної системи правосуддя. По-перше, повне виключення таких справ із підсудності окружних адміністративних судів нівелює ризики ухвалення суперечливих, деструктивних або політично заангажованих рішень на місцевому чи регіональному рівнях, що могло б зашкодити оборонній

⁶⁷ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

спроможності країни. По-друге, концентрація розгляду подібних спорів у найвищій судовій інстанції держави забезпечує швидке формування єдиної, прогнозованої та авторитетної судової практики. Апеляційною інстанцією для цієї категорії справ виступає Велика Палата Верховного Суду. Судові рішення Великої Палати є остаточними, набувають законної сили з моменту проголошення і подальшому оскарженню в національних судах не підлягають, що логічно й процесуально завершує внутрішньодержавний етап захисту прав особи.

Аналізуючи предметний аспект оскарження, слід зауважити, що позивачі у позовних заявах часто заявляють вимоги про визнання протиправним та скасування як самого Указу Президента, так і безпосередньо рішення РНБО України (або його частини чи додатка, де зазначено відомості про позивача). Верховний Суд у своїх постановках неодноразово вказував, що правомірним є формулювання вимоги саме про скасування Указу Президента в частині введення в дію конкретного пункту чи додатка до рішення РНБО України. Саме Указ є тим правовим мостом, який перетворює політико-правову волю координаційного органу на загальнообов'язковий індивідуальний припис.

Одним із найскладніших теоретико-практичних питань є визначення допустимих меж судового втручання в рішення, що стосуються національної безпеки та оборони держави. В умовах воєнного стану та тривалої повномасштабної агресії з боку Російської Федерації виконавча влада та Президент України наділені широким колом дискреційних повноважень. Дискреція в даному випадку означає право діяти за власним розсудом у межах, визначених законом, обираючи найбільш ефективний, оперативний шлях захисту суверенітету.

У практиці Верховного Суду сформувався фундаментальний принцип, згідно з яким суд не може перебирати на себе функції Президента України чи РНБО України, оскільки він не наділений повноваженнями оцінювати політичну доцільність або стратегічну необхідність запровадження тих чи інших

обмежувальних заходів⁶⁸. Питання того, чи становить певний суб'єкт загрозу для національної безпеки у глобальному геополітичному чи розвідувальному сенсі, належить до виключної компетенції спеціальних державних органів безпекового сектору.

Проте, широка дискреція за жодних умов не означає абсолютного свавілля з боку держави. Судовий контроль за рішеннями РНБО України, хоч і є специфічним, повністю підпорядковується загальним критеріям правомірності рішень суб'єктів владних повноважень, які чітко закріплені в частині другій ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. На основі глибокого аналізу рішень Касаційного адміністративного суду можна виділити три ключові блоки, які підлягають обов'язковій і ретельній перевірці під час судового розгляду:

- процедурний (або ж формальний) блок. Суд ретельно досліджує дотримання встановленого законом регламенту та процедури ухвалення рішення. Перевірці підлягають такі факти: чи було засідання РНБО України повноважним (наявність встановленого кворуму), чи голосували члени РНБО України особисто (делегування голосу заборонено), чи належним чином оформлено протокол засідання, чи підписано рішення Головою РНБО України та Секретарем. Будь-які грубі порушення процедури можуть стати самостійною підставою для визнання акта протиправним.

- компетенційний блок (Суб'єктний склад). Суд з'ясовує, чи було ініційовано розгляд питання належним суб'єктом. Відповідно до Закону України «Про санкції», пропозиції щодо застосування обмежувальних заходів можуть вноситися на розглядання РНБО України виключно обмеженим колом органів: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та Службою безпеки України. Якщо ініціатором виступив орган, не наділений таким правом (наприклад, окреме міністерство напряму чи Офіс Генерального прокурора), рішення вважатиметься ухваленим

⁶⁸ Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17>.

поза межами правового поля. Крім того, перевіряється, чи підпадає позивач під категорію осіб, до яких взагалі можна застосовувати санкції згідно з критеріями закону.

- матеріальний блок. Це найважливіша та водночас найменш врегульована частина судового контролю. Суд повинен встановити наявність фактичних підстав та належних, переконливих доказів, які слугували фундаментом для ухвалення рішення. Навіть у сфері національної безпеки державний орган зобов'язаний діяти обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення. Президент та РНБО України як відповідачі у справі мають довести, що у розпорядженні колегіального органу на момент голосування дійсно були наявні матеріали (розвідувальні дані, матеріали кримінальних проваджень, аналітичні довідки СБУ), які об'єктивно підтверджують протиправну діяльність особи.

Правова позиція Великої Палати Верховного Суду вказує на те, що суди не повинні обмежуватися формальним посиланням на тексти рішень РНБО України. Якщо позивач заперечує свою причетність до фінансування тероризму чи сприяння державі-агресору, суд зобов'язаний витребувати від відповідачів матеріали, які стали підставою для застосування санкцій, та надати їм належну правову оцінку.

Практичний аналіз судових спорів виявляє глибоку процесуальну колізію, пов'язану з інститутом державної таємниці. Специфіка діяльності сектору безпеки полягає в тому, що лєвова частка інформації, яка доводить вину особи (співпрацю з ворожими спецслужбами, фінансування сепаратизму, обхід міжнародних обмежень), збирається шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності або контррозвідувальних заходів. Відповідно, цим матеріалам присвоюється гриф обмеження доступу – «Таємно» або «Цілком таємно».

Коли справа потрапляє до суду, виникає гострий конфлікт між двома фундаментальними цінностями: потребою держави захистити джерела розвідувальної інформації та обов'язком забезпечити право особи на

справедливий суд і рівність сторін судового процесу (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Відповідно до КАС України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги. Оскільки СБУ надає РНБО таємні документи, ці ж документи мають бути надані суду. Процесуальний порядок розгляду таких матеріалів змушує суд переходити у режим закритого засідання, до якого допускаються лише особи, які мають офіційно оформлений допуск до державної таємниці відповідної форми.

Верховний Суд чітко зазначив, що наявність грифа секретності на документах не може бути підставою для приховування цих документів від самого суду. Якщо державні органи відмовляються надати суду таємні матеріали, посиляючись на небезпеку розголошення, суд має право трактувати це як відсутність доказів взагалі та скасувати відповідне рішення⁶⁹. Такої же позиції дотримується і ЄСПЛ⁷⁰.

Для вирішення цієї дилеми у вітчизняній судовій практиці поступово починає впроваджуватися концепція, запозичена з практики Європейського суду з прав людини та судів Великої Британії⁷¹. Її суть полягає в тому, що державні органи мають готувати так звану «неконфіденційну версію» (резюме) таємних матеріалів. У цьому документі загальними словами, без розкриття імен таємних агентів чи технічних засобів розвідки, описується суть претензій до особи. Це дає змогу позивачу бодай частково розуміти, від чого саме йому потрібно захищатися. Проте, на законодавчому рівні в Україні цей механізм детально не врегульований, що змушує суддів самотійно балансувати інтереси сторін у кожній справі.

⁶⁹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 року у справі № 9901/376/21 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516532>.

⁷⁰ Справа «Товариство з обмеженою відповідальністю «М.С.Л.» проти України» (MSL LLC v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 16 жовтня 2025 року, заява № 18049/18. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_030-25.

⁷¹ Справа «А та інші проти Сполученого Королівства» (A and Others v. United Kingdom) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 19 лютого 2009 року, заява № 3455/05. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-116888%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-116888%22]}).

Застосування обмежувальних заходів на підставі рішень РНБО України майже завжди супроводжується суттєвим втручанням у права людини: право на мирне володіння майном (заморожування активів), право на свободу пересування, право на повагу до приватного життя та право на свободу вираження поглядів (блокування медіа-ресурсів). При розгляді спорів цієї категорії Верховний Суд активно застосовує так званий «трискладовий тест», розроблений ЄСПЛ, оцінюючи, чи було втручання держави у права особи правомірним. Цей тест включає три обов'язкові елементи:

1. Чи передбачено втручання законом? (Якість закону). Закон України «Про санкції» нерідко критикувався за правову нечіткість. ЄСПЛ у своїх рішеннях (зокрема, «Скордіно проти Італії»⁷², «Веренцов проти України»⁷³) наголошує, що закон має бути доступним, передбачуваним та сформульованим з достатньою точністю. Верховний Суд намагається компенсувати недоліки закону шляхом його системного тлумачення у сукупності з нормами Кримінального кодексу та законів про національну безпеку.

2. Чи переслідує втручання легітимну мету? У випадку з рішеннями РНБО України цей пункт є найменш дискусійним. Захист суверенітету, територіальної цілісності України, відсіч збройній агресії та протидія тероризму — все це безумовні легітимні цілі, які повністю визнаються статтями 8-11 Конвенції⁷⁴ та статтею 1 Першого протоколу до неї⁷⁵.

3. Чи є втручання необхідним у демократичному суспільстві (пропорційність)? Це центральне питання більшості судових процесів. Держава повинна довести, що застосовані обмеження були пропорційними тій загрозі, яку становив позивач. Якщо блокування активів покладає на особу або

⁷² Справа «Скордіно проти Італії (№ 1)» (Scordino v. Italy (No. 1)) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 29 березня 2006 року, заява № 36813/97. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-72925%22%5D%7D>

⁷³ Справа «Веренцов проти України» (Vyarentsov v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року, заява № 20372/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945.

⁷⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний договір від 04 листоп. 1950 р. Ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

⁷⁵ Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний договір від 20 березня 1952 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535

пов'язаних із нею третіх осіб «надмірний індивідуальний тягар», суд може визнати такий захід непропорційним.

Особливу увагу в контексті практики ЄСПЛ слід звернути на справу «Аль-Дулімі та компанія «Монтана Менеджмент Інк.» проти Швейцарії»⁷⁶. У цьому рішенні ЄСПЛ зазначив, що навіть якщо держава виконує вищі міжнародні зобов'язання, вона все одно не має права повністю позбавляти особу доступу до правосуддя та можливості оскаржити включення її до санкційних списків. Ця позиція є ключовим орієнтиром для Верховного Суду України. Достатньо обширеною і показовою є судова практика національних судів, зокрема: справа № 9901/376/21 (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2023 р.)⁷⁷, справа № 9901/635/18 (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2023 р.)⁷⁸, справа № 800/501/17 (Рішення Верховного Суду від 22 лютого 2023 р.)⁷⁹, справа № П/990/64/24 (Рішення Верховного Суду від 4 грудня 2024 р.)⁸⁰.

Для детального аналізу динаміки та структури розгляду справ цієї категорії доцільно звернутися до офіційних статистичних даних Верховного Суду (див. Табл. 10).

⁷⁶ Справа «Аль-Дулімі та компанія "Монтана Менеджмент Інк." проти Швейцарії» (Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року, заява № 5809/08. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.

⁷⁷ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 року у справі № 9901/376/21 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516532>.

⁷⁸ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 р. у справі № 9901/635/18 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516539>.

⁷⁹ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 800/501/17 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419>.

⁸⁰ Рішення Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 04 грудня 2024 р. у справі № п/990/64/24 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697444>.

Табл. 10.

Процесуальний показник розгляду справ у ВС	Кількісне значення (абсолютний показник)
Загальна кількість справ (2017-2024)	461
Справи, що перебували на розгляді станом на кінець 2023 р.	256
Кількість справ, переглянутих Великою Палатою Верховного Суду	44
Ухвалено рішень про відмову у задоволенні позовних вимог	27
Ухвалено рішень про повне або часткове задоволення позову (перший прецедент)	1
Ухвалено судових рішень про закриття провадження у справі	46
Позовні заяви, які були залишені судом без розгляду	67
Позовні заяви, які були повернуті заявникові на стадії відкриття	61
Ухвалено рішень про відмову у відкритті провадження	3

Джерело: складено за даними Верховного Суду України (2024).

На основі ретельного аналізу судової практики можна виокремити певні системні проблеми судового оскарження такі як: відсутність доказів, ухилення РНБО від участі у справах (РНБО вказує на неможливість участі, оскільки не є юридичною особою, і перекладає відповідальність на ініціатора санкцій)⁸¹, обмежений доступ до інформації (особи, щодо яких застосовано санкції, нерідко не мають можливості ознайомитись з повним текстом рішення і доказами, що суттєво ускладнює підготовку правової позиції та порушує право на ефективний засіб юридичного захисту (ст. 13 ЄКПЛ), законодавчі прогалини (Закон України «Про санкції» «чітко не визначає, як співвідноситься обов’язкова сила судового

⁸¹ Шкаровський Д. Розклад по санкції. *Pravo.ua*. 2021. 22 вересня. URL: <https://pravo.ua/articles/rozklad-po-sanktsii/>.

рішення з санкційними обмеженнями та особливостями процедур банкрутства і виконання судових рішень»)⁸².

Підсумовуючи, у сучасній судовій практиці Верховного Суду чітко простежується тенденція до суттєвого підвищення стандартів перевірки рішень РНБО України. Якщо на ранніх етапах становлення цього інституту суди переважно обмежувались формальним контролем наявності реквізитів та процедурних підстав, то у правових позиціях останніх років правосуддя все частіше вимагає від відповідачів надання конкретного, фактологічного обґрунтування реальності загроз з боку підсанкційної особи, а також суворого дотримання принципу пропорційності заходів. Зокрема, у межах експертних дискусій наголошується на необхідності системного вдосконалення норм Закону України "Про санкції" з метою недопущення дискредитації санкційної політики держави та підвищення її загальної інституційної ефективності⁸³.

У цьому контексті фундаментального значення набуває забезпечення права особи на ефективний засіб юридичного захисту, гарантований статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Якщо процедура судового оскарження розпорядчого акта Глави держави перетворюється на процесуальну формальність, за якої суд де-факто погоджується з будь-якою тезою органів виконавчої влади чи спецслужб без реальної, всебічної перевірки матеріальних доказів, такий засіб захисту неминуче визнається ЄСПЛ неефективним. Саме тому нова практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду демонструє послідовний відхід від «декларативного» (поверхневого) судочинства на користь реального, глибокого дослідження фактичних обставин справ. Це не лише мінімізує ризики державного свавілля в

⁸² Межі судового контролю при застосуванні санкцій, запроваджених РНБО України та введених у дію указом Президента України, обговорили під час засідання робочої групи НКР при ВС : [офіційне повідомлення]. *Верховний Суд України*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1606879>.

⁸³ Межі судового контролю при застосуванні санкцій, запроваджених РНБО України та введених у дію указом Президента України, обговорили під час засідання робочої групи НКР при ВС : [офіційне повідомлення]. *Верховний Суд України*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1606879>

умовах правового режиму воєнного стану, а й значно наближає національну систему правосуддя до європейських правових стандартів».

3.3. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства про РНБО України

На підставі проведеного аналізу конституційно-правових проблем статусу РНБО сформульовано систему конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства, загальна метою яких є підвищення ефективності РНБО, зміцнення верховенства права і приведення її статусу у відповідність до сучасних демократичних і євроатлантичних стандартів. Пропозиції структуровано за рівнями нормативного регулювання.

1. Закріплення визначення правової природи РНБО у чинному законодавстві. Ст. Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» містить конституційне формулювання, не розкриваючи правової природи РНБО. Пропонується доповнити статтю 1 нормою: *«Рада національної безпеки і оборони України є постійно діючим конституційним колегіальним координаційним органом при Президентові України. Рішення РНБО набувають юридично обов'язкового характеру після їх введення в дію відповідними указами Президента України»*. Це усунуло б наукову дискусію та забезпечило б правову визначеність для суб'єктів правозастосування.

2. Врегулювання особливостей діяльності РНБО в умовах воєнного стану. Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» не містить окремого розділу щодо особливостей діяльності РНБО в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Між тим, практика 2022-2024 рр. показала: саме в умовах особливих режимів роль і обсяг повноважень РНБО різко зростають. Пропонується доповнити Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони» розділом *«Особливості діяльності РНБО в умовах воєнного та надзвичайного стану»*, де визначити перелік питань для обов'язкового розгляду,

вимоги до строків скликання засідань, порядок інформування Верховної Ради, механізм перегляду рішень після припинення особливого режиму⁸⁴.

3. Встановлення вимоги мотивованості рішень РНБО. Пропонується внести зміни до Закону України «Про санкції» та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» встановивши обов'язкову вимогу вмотивованості рішень, що стосуються обмеження прав осіб. Мотивування має містити фактичні обставини, що стали підставою для рішення, правову кваліфікацію дій особи, пояснення пропорційності обраних заходів⁸⁵. Це відповідатиме Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R(80)2⁸⁶ та вимогам ст. 8 Конституції України (принципу верховенство права).

4. Запровадження механізму парламентського контролю за РНБО. Пропонується: по-перше, зобов'язати Секретаря РНБО щорічно подавати публічний звіт до Верховної Ради про діяльність Ради; по-друге, надати профільному Комітету ВРУ право заслуховувати Секретаря РНБО і отримувати нетаємну інформацію; по-третє, встановити обов'язок інформування ВРУ протягом 48 годин після прийняття будь-якого рішення РНБО в умовах воєнного стану – в обсязі, що не становить державну таємницю. Схожі моделі реалізовані в державах-членах НАТО.

5. Уточнення кола осіб, щодо яких можуть застосовуватись санкції. Пропонується закріпити базовий принцип – санкції застосовуються насамперед до іноземних осіб і нерезидентів; стосовно громадян України – встановити підвищений стандарт обґрунтування, одностайне або кваліфіковане голосування членів РНБО, а також обов'язковий судовий розгляд на вимогу особи протягом 30 днів.

⁸⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (у редакції від 08.03.2026). Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

⁸⁵ Коротюк О.В. Закон України «Про санкції»: науково-практичний коментар. Київ: ОВК, 2022. 98 с.

⁸⁶ Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень : прийнята на 316-й нараді Комітету Міністрів 11 березня 1980 року. Вища рада правосуддя України. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf.

6. Встановлення строку підписання президентського указу. Пропонується доповнити ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» нормою такого змісту: *«Указ Президента видається не пізніше 10 робочих днів з дня прийняття рішення РНБО. У разі неможливості введення рішення в дію Президент у той самий строк інформує Раду про мотиви»*. Такий підхід збереже президентську дискрецію, забезпечуючи правову визначеність⁸⁷.

7. Чітке розмежування компетенції РНБО та Кабінету Міністрів. Пропонується доповнити Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони» нормою щодо критеріїв розмежування питань у сфері «національна безпека і оборона» (виключна компетенція РНБО) і загального управління виконавчою владою (Кабінет Міністрів України); встановити консультативний порядок взаємодії перед розглядом суміжних питань; у Законі України «Про Кабінет Міністрів» закріпити пріоритетний обов'язок виконання рішень РНБО у безпековій сфері.

8. Адаптація статусу РНБО до євроатлантичних стандартів. В контексті підготовки до членства в НАТО та ЄС пропонується комплексна реформа Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» спрямована на інтеграцію принципів і процедур НАТО у сфері оборонного планування та кризового управління, встановлення механізму незалежного аудиту діяльності РНБО із залученням парламентських і позапарламентських інститутів та посилення транспарентності⁸⁸.

Для наочності пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства про РНБО України крізь призму проблеми, пропонованої зміни та правової підстави див. Табл. 11.

⁸⁷ Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 12. С. 32-39.

⁸⁸ Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента від 27.04.2023 № 273/2023.

Табл. 11.

Пропозиції щодо вдосконалення законодавства про РНБО України

№	Проблема	Пропонована зміна	Правова підстава
1	Нечіткість правової природи	Повне визначення у ст. 1 Закон України «Про РНБО»	Ст. 107 Конституції України
2	Відсутність регулювання при воєнному стані	Новий розділ Закон України «Про РНБО»	Закон України «Про правовий режим воєнного стану»
3	Невмотивованість рішень	Вимога вмотивованості у Закон України «Про санкції»	Рекомендація Комітету Міністрів РЄ R(80)2
4	Слабкий парламентський контроль	Щорічний звіт Секретаря перед ВРУ	Ст. 85 Конституції України
5	Санкції щодо громадян	Підвищені стандарти + обов'язковий суд. розгляд	Ст. 41, 64 Конституції України; ст. 6, 13 ЄКПЛ
6	Відсутність строку підписання Указу	10 робочих днів (ст. 10 Закон України «Про РНБО»)	Принцип правової визначеності
7	Конкуренція з Кабміном	Критерії розмежування у законі	Ст. 113, 116 Конституції України
8	Невідповідність євроатлантичним стандартам	Адаптація процедур РНБО до стандартів НАТО/ЄС	Стратегія нац. безпеки 2020; КСП 2023-2027
9	Відсутність порядку доказування	Обов'язковий пакет доказів до засідання	Закон України «Про санкції»; ст. 1 Протоколу 1 ЄКПЛ
10	Конкуренція санкцій та судових рішень	Стаття про співвідношення у Законі України «Про санкції»	Принцип верховенства права

Джерело: розроблено автором.

ВИСНОВКИ

За результатами комплексного дослідження конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України та актуальних проблем, пов'язаних з його реалізацією, було зроблено такі узагальнені висновки:

1. РНБО України є конституційно закріпленим постійно діючим колегіальним координаційним органом зі спеціальною компетенцією у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона займає унікальне місце в системі органів державної влади, що не дозволяє звести її до жодної класичної категорії, не будучи ні органом виконавчої влади, ні суто дорадчим органом, РНБО поєднує риси координаційного, контрольного, стратегічно-планувального та нормотворчого органу. Рішення РНБО набувають юридично обов'язкового характеру лише після введення в дію указами Президента. Порівняльно-правовий аналіз показує, що українська модель РНБО є середньою між суто дорадчими радами (NSC США, Польща) та органами з прямими виконавчими повноваженнями (Рада оборони Франції).

2. Нормативно-правова регламентація діяльності РНБО є чотирирівневою: конституційний рівень (ст. 107 Конституції України); законодавчий рівень (Закон України «Про РНБО» 1998 р. у ред. 2026 р., Закон України «Про національну безпеку» 2018 р., Закон України «Про санкції», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та ін.); підзаконний рівень (укази Президента, насамперед Положення про Апарат РНБО); стратегічний рівень (Стратегія національної безпеки 2020 р., Стратегія воєнної безпеки 2021 р., галузеві стратегії тощо). Нормативно-правова основа діяльності РНБО, яка як видається на перший погляд достатньою за обсягом, має суттєві прогалини: відсутнє повне визначення правової природи РНБО, не встановлено строків підписання указу Президентом України, немає спеціальних норм для діяльності в умовах особливих правових режимів тощо.

3. Організаційна структура РНБО є чотириелементною: Голова (Президент), Секретар РНБО, члени Ради (обов'язкові за посадою та включені

Президентом) та Апарат. До складу за посадою входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова ВРУ, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ, Голова СБУ, із правом Президента України розширювати склад РНБО на власний розсуд. Воєнний кабінет при РНБО, запроваджений ст. 14-1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України, є механізмом оперативного управління у кризових умовах.

4. Функції та повноваження РНБО відзначаються комплексним та міжвідомчим характером. Доктринальний аналіз дозволяє виокремити не менше восьми основних функцій РНБО, а саме: програмно-стратегічну, нормопроєктну, організаційно-координаційну, контрольню-моніторингову, санкційну, стратегічного планування, кризового управління та науково-аналітичну. В умовах воєнного стану, введеного 24.02.2022 року, повноваження РНБО суттєво розширились у п'яти напрямках: стратегічна координація оборони; масштабна санкційна активність (понад 15 000 санкцій); обмеження діяльності політичних партій та ЗМІ; регулювання економічної сфери; розгортання Воєнного кабінету. Досвід 2022-2024 рр. підтвердив функціональну доцільність конституційної моделі РНБО та водночас виявив законодавчі прогалини.

5. Юридична природа рішень РНБО є двофазовою. До введення в дію Указом Президента України рішення РНБО мають рекомендаційний акт без зовнішніх правових наслідків, а після введення в дію – нормативно-правовий акт підзаконного рівня, обов'язковий на всій території України. Предметом судового оскарження рішень РНБО виступає Указ Президента про введення в дію рішень РНБО, а не самі рішення РНБО. Відсутність вказівки конкретного строку для підписання Указу Президентом України є суттєвою законодавчою прогалиною.

6. Конституційно-правовий статус РНБО характеризується шістьма структурними проблемами: конкуренція повноважень з Кабінетом Міністрів; нечіткість поняття «координація» у конституційному праві; відсутність ефективного парламентського контролю; конституційна суперечливість санкцій щодо громадян України (порушення ст. 41, 64 Конституції); невмотивованість

рішень; конкуренція санкційних обмежень та виконання судових рішень. Ці проблеми є взаємопов'язаними та системними.

7. Судова практика Верховного Суду у справах щодо оскарження рішень РНБО (461 справа за 2017-2024 рр.) демонструє поступову зміну від формального до змістовного контролю. Ключова доктрина, широка президентська дискреція при введенні рішень РНБО, обмежує судовий контроль, але не усуває його. Рішення у справі № п/990/64/24 (грудень, 2024 р.) стало першим прецедентом визнання санкцій РНБО протиправними через відсутність доказів. Системними проблемами залишаються: відсутність доказів при прийнятті рішень, ухилення РНБО від участі у судових справах, обмежений доступ до інформації та законодавчі прогалини щодо конкуренції санкцій та судових рішень.

8. За результатами дослідження розроблено 10 законодавчих пропозицій щодо вдосконалення конституційно-правового статусу РНБО. Вони охоплюють широке коло питань: більш повне закріплення правової природи РНБО у чинному законодавстві; законодавче врегулювання особливостей діяльності в умовах воєнного стану; встановлення вимоги вмотивованості рішень; запровадження механізмів парламентського контролю (щорічний звіт Секретаря перед ВРУ, право комітету заслуховувати); уточнення кола підсанкційних осіб (підвищені стандарти для громадян України); встановлення 10-денного строку для підписання президентського указу; законодавче визначення критеріїв розмежування компетенції РНБО та Кабінету Міністрів; адаптація процедур РНБО до стандартів НАТО/ЄС; врегулювання порядку доказування при прийнятті санкційних рішень; врегулювання конкуренції санкцій та судових рішень. Реалізація цих пропозицій сприятиме підвищенню ефективності РНБО, зміцненню верховенства права та успішній євроатлантичній інтеграції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

I. Нормативно-правові акти та законопроекти

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний договір від 04 листоп. 1950 р. Ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України: затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005 (зі змінами від 20.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>.
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
6. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
8. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
10. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки:

Указ Президента України від 27.04.2023 № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

12. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

13. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

14. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

15. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (у редакції від 08.03.2026). Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

16. Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.

17. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний договір від 20 березня 1952 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.

18. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень : прийнята на 316-й нараді Комітету Міністрів 11 березня 1980 року. *Вища рада правосуддя України*. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf.

19. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами

від 11 берез. 1980 р. № R(80)2. Рада Європи: офіційний вебсайт. URL: <https://rm.coe.int/090000016804f201a>.

20. Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона» : затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>.

21. Стратегія забезпечення державної безпеки: введено в дію Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>.

22. Стратегія кібербезпеки України: введено в дію Указом Президента України від 26 серпня 2021 № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>.

23. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни»: введено в дію Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20>.

24. Стратегія біобезпеки та біологічного захисту : затверджена Указом Президента України від 17 грудня 2021 року № 668/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668/2021>.

25. Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021>.

26. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021>.

27. Стратегія енергетичної безпеки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 907-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2021-%D1%80>.

28. Стратегія зовнішньополітичної діяльності України : затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/2021>.

29. Стратегія інформаційної безпеки України : затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021>.

30. Стратегія кібербезпеки України : затверджена Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021>.

31. Стратегія людського розвитку : затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021>.

32. Стратегія морської безпеки України : затверджена Указом Президента України від 17 липня 2024 року № 468/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/2024>.

33. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України : затверджена Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021>

II. Монографії, статті, навчальні та практичні посібники

34. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

35. Вичалківська Ю.С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143>.

36. Коваль Н.В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України / Н. В. Коваль. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 100-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_4_25.

37. Конституція України: науково-практ. коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид. Харків: Право, 2011. 1128 с.

38. Коротюк О.В. Закон України «Про санкції»: науково-практичний коментар. Київ: ОВК, 2022. 98 с.
39. Коцюруба О. Вплив держави на політичні партії крізь призму агресії Російської Федерації. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2. С. 3-30.
40. Омелько І.І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 166-170. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/11/30.pdf>.
41. Ромців О.І. Забезпечення національної безпеки України в умовах геополітичних викликів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/337856>.
42. Салазський О.С. Застосування інституту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) крізь призму приписів Конституції України. *Право України*. 2023. № 1. С. 148-159. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001430685>.
43. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: Ксілон, 2001. 280 с.
44. Стефанчишен Р.В. Рада національної безпеки та оборони України як спеціальний суб'єкт в умовах дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. URL: https://lsey.org.ua/4_2024/212.pdf.
45. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32-39.

III. Судова практика

46. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 січня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку ядерно-паливного циклу в Україні» та інших указів

від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008. *Вісник Конституційного Суду України*. 2008. № 3. С. 18-29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08>.

47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про повноваження Рахункової палати) від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 27-37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>.

48. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 року у справі № 9901/376/21 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516532>.

49. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 р. у справі № 9901/635/18 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516539>.

50. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2024 р. у справі № 990/241/24 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123992372>.

51. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 800/501/17 за позовом [позивач] до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419>.

52. Рішення Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 04 грудня 2024 р. у справі № п/990/64/24 за позовом [позивач] до

Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123697444>.

53. Окрема думка суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 9901/528/21 від 29 листопада 2023 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115281083>.

54. Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 берез. 2017 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17>.

55. Справа «Веренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року, заява № 20372/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945

56. Справа «Скордіно проти Італії (№ 1)» (Scordino v. Italy (No. 1)) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 29 березня 2006 року, заява № 36813/97. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-72925%22%5D%7D>

57. Справа «Товариство з обмеженою відповідальністю «М.С.Л.» проти України» (MSL LLC v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 16 жовтня 2025 року, заява № 18049/18. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_030-25.

58. Справа «А та інші проти Сполученого Королівства» (A and Others v. United Kingdom) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 19 лютого 2009 року, заява № 3455/05. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-116888%22%5D%7D>.

59. Справа «Аль-Дулімі та компанія "Монтана Менеджмент Інк." проти Швейцарії» (Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року, заява № 5809/08. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.

60. Справа «Аль-Дулімі та компанія "Монтана Менеджмент Інк." проти Швейцарії» (Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland) : рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року, заява № 5809/08. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.

IV. Інтернет-ресурси та аналітичні матеріали

61. Стратегічні комунікації в системі забезпечення національної безпеки України: аналітична записка / авт. кол.; за ред. Серія «Національна безпека». № 9. Київ: НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua>.

62. Рада національної безпеки і оборони України. *Енциклопедія історії України*: у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; НАН України, Інститут історії України. Київ: Наукова думка, 2012. Т. 9. URL: <https://resource.history.org.ua>

63. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний досвід та висновки для України: аналітична записка / [автор]. Київ: НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol>.

64. Практика Верховного Суду у справах щодо оскарження указів Президента України про застосування санкцій РНБО: офіційне повідомлення прес-служби Верховного Суду. *Верховний Суд: офіційний вебсайт*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1636273>.

65. Огляд практики Верховного Суду щодо юридичних актів Президента України: офіційне повідомлення прес-служби Верховного Суду. *Верховний Суд: офіційний вебсайт*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/838056>.

66. Санкції в Україні: між практикою і міжнародним правом. *Юридична Газета*. 2025. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/sankciyi-v-ukrayini-mizh-praktikoyu-i-mizhnarodnim-pravom-diskusiya-suddi-ta-pravnikiv.html>.

67. Рада національної безпеки і оборони України: офіційний вебсайт. URL: <https://www.rnbo.gov.ua>.

68. Межі судового контролю при застосуванні санкцій, запроваджених РНБО України та введених у дію указом Президента України, обговорили під час засідання робочої групи НКР при ВС : [офіційне повідомлення]. *Верховний Суд України*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1606879>

69. Кількість людей та бізнесів, які опинилися в санкційних списках РНБО, продовжує зростати : [аналітика]. *Опендатабот*. 2023. 5 липня. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/sanctions-against-russia>.