

УДК 347.79-044.922(477):340.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.06>

МОРСЬКА ДОКТРИНА УКРАЇНИ 2009 РОКУ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ (ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНИЙ) АСПЕКТ ПРАВОТВОРЕННЯ І ДОКТРИНОТВОРЕННЯ

Кузнецов Сергій Сергійович,
кандидат політичних наук,
директор
(Навчальний центр фахівців
морського транспорту,
м. Одеса, Україна)

Статтю присвячено дослідженню організаційного (процесуально-процедурного) аспекту процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України на період до 2035 року, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1307. Автор виходить із розуміння того, що появу цієї постанови як джерела права у формі правового акта слід розглядати як результат процесу правотворення – нормотворення на державному (владно-вольовому) рівні. При цьому саму Доктрину 2009 року слід розглядати як результат процесу доктринотворення – факультативного етапу правотворення, а точніше як результат «стадії державної доктриналізації», стадії надання статусу джерела права у формі правового акта, стадії санкціонування (юридизації) визнання на державному (владно-вольовому) рівні, завершальної стадії цього процесу. Виникнення Доктрини 2009 року пов'язане з діяльністю Ради національної безпеки й оборони України (далі – РНБОУ), тому автор досліджує правові засади (основи) діяльності цього конституційного органу. За результатами дослідження автор робить висновки про те, що в процесі формування Доктрини 2009 року державними органами і посадовими особами, зокрема РНБОУ і Кабінетом Міністрів України, не приділялося належної уваги додержанню організаційних (процесуально-процедурних) аспектів правотворчої діяльності, що закріплені у відповідних правових актах. Це стосується також звернення державних органів і посадових осіб, що є бажаним і розумним, до застосування теоретичних і практичних досягнень правової науки в частині формування доктрин, зокрема правової (морської). Мається на увазі звернення до «стадії наукового пізнання» – стадії, що пов'язана з пізнавальною діяльністю суб'єктів, які долучаються самостійно (як суб'єкти професійної та/або наукової діяльності), за планами наукової діяльності або на запит компетентних державних органів (як суб'єкти наукової діяльності у певній сфері) до пізнання явищ суспільного буття в певній сфері, та «стадії суспільної доктриналізації» – стадії визнання (легітимації) результатів дослідження науковою спільнотою.

Ключові слова: правотворення, доктринотворення, доктриналізація, правова (морська) доктрина, функції і компетенція РНБОУ, організаційний (процесуально-процедурний) аспект діяльності РНБОУ, відповідальність посадових осіб.

**MARITIME DOCTRINE OF UKRAINE (2009):
ORGANIZATIONAL (ADJECTIVE AND PROCEDURAL)
ASPECT OF LAW-MAKING AND DOCTRINE FORMATION**

Kuznietsov Serhii Serhiovych,
Candidate of Political Sciences,
Director
(Center for Maritime Transport
Specialists Training, Odessa, Ukraine)

The article is concerned with the study of the organizational (adjective and procedural) aspect of the processes of law-making and doctrine formation in their combination by way of the example of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035 that was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated October 7, 2009, № 1307. The author proceeds from the understanding that the emergence of the a.m. Resolution as a source of law in the form of the legal act should be interpreted as the result of the process of law-making – rule-making at the state (power-volitional) level. However, the Doctrine 2009 itself should be regarded as a result of the process of doctrine formation (the non-binding stage of law-making), to be more exact, as a result of “the state doctrinalization stage” and that is the stage of giving the status to the source of law in the form of legal act, more specifically the authorization (juridification) stage of recognition at the state (regulatory and volitional) level that is considered to be the final stage of the process. The emergence of the Doctrine 2009 is primarily connected with the activities of the National Security and Defense Council of Ukraine (NSDCU), for this reason, the author studies the legal principles (foundations) of the activities of this constitutional authority. Concerning the results of the study, the author concludes that throughout the formation of the Doctrine 2009 by the governmental authorities and officials, in particular by NSDCU and the Cabinet of Ministers of Ukraine, the organizational (adjective and procedural) aspects of the legislative activity, enshrined in the corresponding legal acts, were unduly neglected. This is also the case of the governmental authorities and officials’ appeal, being considered as desirable and reasonable, to apply the theoretical and practical achievements of the legal science in relation to the formation of legal doctrines, in particular legal (maritime) doctrine. It refers to the “the scientific cognition stage” – to the stage connected with the cognitive activities of the subjects joined on a stand-alone basis (as subjects of professional and/or scientific activities), on a regular basis of scientific activities or the request of the relevant governmental authorities (as subjects of scientific activities in the particular field) to cognition of the social life events in a particular field and the social doctrinalization stage, that is the stage of acknowledgement (legitimation) of the research results by the scientific community.

Key words: law-making, doctrine formation, doctrinalization, legal (maritime) doctrine, NSDCU functions and competence, organizational (adjective and procedural) aspect of NSDCU activities, responsibility of the officials.

Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 7 жовтня 2009 року № 1307 «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року» (далі – ПКМУ № 1307) [1] набула чинності 14 грудня 2009 року. Із набранням чинності ПКМУ № 1307 постає завдання її реалізації (практичне завдання). Якість та ефективність реалізації ПКМУ № 1307 буде залежати від наукового обґрунтування форм, методів і напрямів діяльності компетентних органів виконавчої влади України у вказаній сфері (наукове завдання). При цьому розуміння процесуального характеру зазначеної діяльності ставить питання про необхідність наукового дослідження організаційного

(процесуально-процедурного) аспекту процесу формування Морської доктрини України 2009 року (далі – Мордок 2009). Його виникнення пов'язане з діяльністю Ради національної безпеки й оборони України (далі – Рада), тому дослідженню правових засад (основи) діяльності цього конституційного органу, зокрема в частині, що стосується правового забезпечення організаційної (процесуально-процедурного аспекту) діяльності (В. Авер'янов указує саме на організаційно-компетенційні документи [2, с. 285]) Президента України як Голови Ради, Секретаря Ради та інших посадових осіб, які входять до її складу, було приділено певну увагу науковцями-правниками.

Так, В. Цоклан погоджується з українськими вченими стосовно того, що на виключну важливість Ради в апараті Президента України та на її самостійний конституційно-правовий статус указує і те, що це єдиний орган у системі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, які Президент України створює згідно з п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, чий правовий статус (щодо конституційно-правового статусу Президента України; див., наприклад, дослідження Ю. Тодики [3] – К.С.), закріплено в її самостійній ст. 107 [4], а законодавець деталізує в законах України [5] та визначає поняття «конституційно-правовий статус» Ради як систему доктринальних, нормативних та інституційних елементів, які визначають поняття, принципи, завдання та функції, структуру, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності Ради щодо забезпечення правового режиму національної безпеки й оборони України. Отже, важливість діяльності Ради для забезпечення безпеки конституційного ладу на різних етапах національного державотворення та правотворення «є очевидною» [6, с. 90]. Аналіз структури Ради та основних її структурних елементів дозволив В. Цоклану погодитися з вітчизняними правознавцями, які вказують на об'єктивність існування системи Ради та усталені доктринальні, предметно-функціональні, структурні та інші зв'язки між її структурними елементами, покликаними забезпечити режим національної безпеки й оборони в Україні [6, с. 92].

К. Тарасенко стверджує, що при дослідженні питання компетенції Ради як одного зі складників її конституційно-правового статусу важливо визначити зміст компетенції, притаманний будь-якому державному органу, оскільки відомо, що зовнішнім відображенням реалізації закріпленої компетенції є форма, в якій виражається згадана компетенція державного органу. Внутрішньою сутністю компетенції є методи її реалізації, а однією з найважливіших гарантій її забезпечення – відповідальність державного органу [7, с. 679]. Він зазначає, що вчені-юристи по-різному підходять до змісту поняття «компетенція», і робить висновок, що єдності серед них щодо змісту цього поняття дотепер немає. Так, «компетенцію» державного органу визначають як сукупність прав та обов'язків державного органу, а також його підвідомчість [3, с. 92]; як законно покладений на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних справ; цілі, предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, владні повноваження [8, с. 55–56]; як сукупність владних повноважень (прав та обов'язків), юридичної відповідальності та предмета відання [9, с. 363]; як сутність держави, яку конкретизують її функції (основні напрями її діяльності, що зумовлені її цілями і завданнями), які виявляються у функціях органів держави (основних напрямках (видах) їх діяльності) у межах встановленої компетенції – сукупності їх прав і обов'язків (повноважень), спрямованих на досягнення мети і вирішення завдань [10, с. 131–132]. О. Зайчук визначає функції держави як «специфічні прояви, конкретні визначення соціального призначення держави в діяльності її органів» [11, с. 71]. Виходячи з наведеного, К. Тарасенко стверджує, що юридично закріплена компетенція надає Раді визначені владні повноваження, закріплює коло прав та обов'язків, об'єкти впливу, які утворюють правову основу її діяльності, мають контрольно-наглядовий (В. Гаращук стверджує, що

без організації та здійснення контролю і нагляду ускладнюється робота державного апарату, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління завершується контролем за їх виконанням, «інакше вони не матимуть сенсу» [12, с. 403]) та координаційний характер (зокрема функції, склад і структуру, порядок функціонування, повноваження членів) [7, с. 680, 684]. І. Дахова досліджує поняття компетенції КМУ [13]). Так, у Конституції України передбачено, що КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією (ст. 113 Конституції), а акти Президента України, прийняті в процесі, коли він очолює Раду (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції), повинні бути скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (ч. 4 ст. 106). Тут ідеться про процедуру контрасигнації. К. Тарасенко зазначає, що згідно з нормами конституційного права, контрасигнація означає наступне: підписи посадових осіб необхідні для того, щоб визначити коло осіб, відповідальних за підготовку, а також за впровадження в життя (реалізацію – К.С.) нормативного акта; наявність відповідних віз переконує голову держави в тому, що позиції всіх відповідальних осіб узгоджено; скріпивши своєю візою створений Президентом указ, Прем'єр-міністр і профільний міністр беруть на себе юридичну і політичну відповідальність за його виконання [7, с. 687]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – ЗУ КМУ 2008) закріплює, що КМУ забезпечує виконання рішень Ради, введених у дію указами Президента України (ч. 3 ст. 26 ЗУ КМУ 2008); відповідальний перед Президентом України (ч. 1 ст. 26 ЗУ КМУ 2008), який має право внести до Верховної Ради України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність КМУ (ч. 2 ст. 26 ЗУ КМУ 2008), Прем'єр-міністр та міністри КМУ (з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним, забезпечує їх виконання) скріплюють підписами акти Президента України, видані в межах повноважень, зокрема передбачених п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції (п. 4 ст. 26, п. 8 ч. 1 ст. 44, п. 5 ч. 1 ст. 46 ЗУ КМУ 2008) [14].

Саме з діяльністю Ради і появою відповідних правових актів пов'язана підзаконна діяльність КМУ з формування правової (морської) доктрини. При цьому діяльність державних органів, яка не обмежена відповідними засобами, характеризується, на думку В. Авер'янова, відсутністю відповідальності держави, її органів та посадових осіб [15, с. 72]. І. Дахова виділяє відповідальність самостійним елементом правового статусу, яка є безпосереднім наслідком незадовільного виконання компетенції [13, с. 17]. Але щодо відповідальності членів Ради, то К. Тарасенко зазначає, що це питання ще законодавчо не визначене. Це стосується як відповідальності цього державного органу за неналежне виконання передбаченої компетенції, так і відповідальності за невиконання рішень Ради [7, с. 690], а у випадках їх порушення – у примусовому застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), «суть яких полягає у вилученні зі сфери політики та позбавлення права здійснювати державну владу» [16, с. 330].

Незважаючи на численні наукові розвідки щодо функцій та компетенції Ради, дослідженню організаційного (процесуально-процедурного) аспекту її діяльності уваги не приділялося, зокрема дослідженню процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України на період до 2035 року. Отже, об'єктом дослідження визначено процеси правотворення і доктринотворення в їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України. Предметом дослідження обрано організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесів правотворення

і доктринотворення у їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України на прикладі формування Морської доктрини України до 2035 року.

Мета статті – дослідити та проаналізувати організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесів правотворення і доктринотворення у їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України на прикладі формування Морської доктрини України до 2035 року. При досягненні мети дослідження враховано наукові здобутки таких учених-юристів, як Т. Аверочкіна, В. Авер'янов, В. Гаращук, І. Дахова, Є. Додін, О. Зайчук, С. Ківалов, Я. Ленгер, О. Скакун, К. Тарасенко, Ю. Тихоміров, Ю. Тодика та інші, що становлять емпіричну базу дослідження.

Правові засади (основи) діяльності державних органів і посадових осіб у сфері питань національної безпеки й оборони. Процес підготовки та прийняття Мордоку 2009 слід пов'язувати з процесуально-процедурною діяльністю Ради національної безпеки й оборони України. Правовий статус Ради як координаційного органу з питань національної безпеки й оборони при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, визначено ст. 107 Конституції України. У вказаній статті визначено, що компетенція та функції цього конституційного органу визначаються Законом України «Про Раду національної безпеки й оборони України» (далі – ЗУ РНБО 98) [17] в редакції, що була чинною на період підготовки, прийняття, реалізації та скасування Мордоку 2009 (це стосується всіх правових актів, які аналізуються у цій статті). Указаний закон визначає правові засади організації та діяльності Ради, її склад, структуру, компетенцію і функції. Рада у своїй діяльності має керуватися Конституцією та законами України (ст. 107 Конституції); міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; актами Президента України (ст. 2 ЗУ РНБО 98), зокрема рішення Ради вводяться у дію його указами (ст. 107 Конституції; ст. 10 ЗУ РНБО 98). Функції і компетенція Ради визначені в Розділі II «Функції і компетенція Ради національної безпеки й оборони України» ЗУ РНБО 98. Так, функціями Ради у сфері національної безпеки й оборони є такі: внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики (ч. 1 ст. 3 ЗУ РНБО 98); координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у мирний час, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (ч.ч. 2, 3 ст. 3 ЗУ РНБО 98). Відповідно до окреслених функцій у визначеній сфері, Рада розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, що належать до сфери її компетенції (ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБО 98); здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 4 ЗУ РНБО 98); залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності (ч. 3 ст. 4 ЗУ РНБО 98); ініціює розроблення нормативних актів та документів із питань, що належать до її компетенції, та узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання (ч. 4 ст. 4 ЗУ РНБО 98); виконує інші дії в межах своєї компетенції, що визначені п. п. 5–7 ст. 4 ЗУ РНБО 98, зокрема подає Президентові України пропозиції щодо визначення стратегічних національних інтересів, концептуальних підходів, напрямів та заходів щодо забезпечення національної безпеки й оборони в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; щодо проектів нормативних актів та документів (зокрема міжнародних договорів), державних програм, доктрин, директив; стосовно доручень органам виконавчої влади та науковим закладам України,

пов'язаним із вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень; щодо залучення контрольних, інспекційних та наглядових державних органів до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання ухвалених Радою та введених у дію рішень; стосовно забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні і світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; щодо інших питань, визначених ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБОУ; а також подає висновки і пропозиції за результатами поточного контролю Ради за діяльністю органів виконавчої влади у визначеній сфері (ч. 2 ст. 4 ЗУ РНБОУ 98).

Щодо визначення кола питань, які належать до сфери національної безпеки й оборони, то ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБОУ 98 встановлює, що з цього питання слід звернутися до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України (далі – Концепція безпеки 97) [18]. Зауважимо, що вказаний правовий акт був змінений 22 липня 2003 року. Із 14 січня 2006 року (на весь час підготовки Мордоку 2009) діяв у новій редакції Закон України «Про основи національної безпеки України» (далі – ЗУ безпеки 2006) [19]. Відповідно до преамбули, ЗУ безпеки 2006 (згідно з п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України) визначає основні засади державної політики, спрямовані на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності (Ст. 92. Виключно законами України визначаються «<...> 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку»). Відповідно до ст. 1 «Визначення термінів» ЗУ безпеки 2006, наведені в законі терміни вживаються в такому значенні: «національна безпека» – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам; «національні інтереси» – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її розвиток; «загрози національній безпеці» – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Саме відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України (ч. 2 ст. 2 ЗУ безпеки 2006). Це стосується Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія безпеки 2007) [20], яку було затверджено Президентом України відповідно до п. п. 1 і 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України (Стаття 106. Президент України: 1) забезпечує «<...> національну безпеку держави; «<...> 17) здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави) та ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» (Стаття 2. Правова основа національної безпеки: «Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України «<...>, які є обов'язковими для виконання» [19]). Стратегія безпеки 2006 визначає принципи (п. 2); стратегічні цілі, пріоритети, завдання (п. 3) та механізми реалізації політики національної безпеки (п. 4); механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз (ч. 6 п. 1) [20].

Поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради здійснює її апарат. Апарат Ради національної безпеки й оборони (далі – Апарат Ради), відповідно до Положення про Апарат Ради, є державним органом [21], що підпорядковується Секретареві Ради національної безпеки й оборони (далі – Секретар Ради), який підпорядковується безпосередньо Президентові України, забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради [17] та здійснює загальне керівництво Апаратом Ради відповідно до своїх повноважень, що визначені ст. 13 ЗУ РНБО 98 і п. п. 6–9 Положення про Апарат Ради. 24 грудня 2007 р. на посаду Секретаря Ради (відповідно до Указу Президента В. Ющенка [22]) було призначено Р. Богатирьову.

Порядок (процеси і процедури) функціонування (діяльності) Ради.

Перспективне і поточне планування. Голова Ради – Президент України: затверджує перспективні і поточні плани; дає доручення членам Ради, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій. Секретар Ради: готує (організовує підготовку) пропозиції щодо перспективного і поточного планування. Члени Ради: вносять до Ради пропозиції щодо розгляду будь-яких питань, що належать до її компетенції; беруть участь у плануванні. Апарат Ради: організовує підготовку та узагальнення пропозицій щодо проектів перспективних і поточних планів. Аналіз вищенаведеного дає можливість зробити висновок про існування певних осіб, які мають повноваження щодо участі в плануванні. Проте повноваження щодо внесення пропозицій із планування роботи Ради, тобто пропозицій про включення до цих планів розгляду певних питань, мають лише члени Ради. Звідси постає питання про визначення члена Ради, який уносив пропозицію про внесення до плану роботи Ради розгляду питання щодо забезпечення розвитку України як морської держави. Відповіді на це питання ми не маємо.

Підготовка засідань Ради. Голова Ради – Президент України: затверджує час і порядок проведення. Секретар Ради: організовує роботу, пов'язану з підготовкою. Члени Ради: здійснюють попередню підготовку питань; координують діяльність робочих та консультативних органів Ради. Апарат Ради: готує матеріали для розгляду; готує для розгляду питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх відвернення та нейтралізації та щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки й оборони; 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 в цій сфері; 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. Отже, постає питання щодо визначення осіб, які здійснювали попередню підготовку питання забезпечення розвитку України як морської держави до розгляду, зокрема матеріали, аналіз стану справ тощо, та відповідні пропозиції з цього питання, те, чи користувався Апарат Ради своїм правом залучати спеціалістів з органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції, чи утворювалися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру і забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради. Відповідей на ці питання ми не маємо.

Проведення засідань Ради. Підготовка, прийняття та введення в дію рішень. Засідання Ради є основною формою її діяльності. Голова Ради – Президент України: особисто головує на засіданнях; уводить у дію ухвалені Радою рішення своїми указами.

Секретар Ради: організовує роботу, пов'язану з проведенням засідань; подає на розгляд Президентові України проекти рішень Ради та проекти указів Президента України про введення у дію відповідних рішень Ради. Члени Ради: беруть участь у засіданнях, уносять зауваження та пропозиції, голосують щодо питань, що розглядаються; висловлюють свою думку щодо проектів рішень Ради. Апарат Ради: готує проекти рішень Ради. Так, 16 травня 2008 року під головуванням Президента України В. Ющенко у Секретаріаті Глави держави розпочалося засідання Ради. «На засідання виносяться три блоки питань. Найбільш актуальним і знаковим є перше питання «Про заходи забезпечення розвитку України як морської держави», – сказав В. Ющенко, відкриваючи засідання [24]. Рішення з цього питання було ухвалено Радою 16 травня 2008 року (далі – РНБО 2008) і скріплено підписами Голови і Секретаря Ради [25], а рішення Ради з цього питання було введено в дію Указом Президента України від 20 травня 2008 року № 463/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» [26]. Із набуттям чинності 27 травня 2008 року обох правових актів їх положення стали обов'язковими до виконання (у 2014 р. ці акти було скасовано на підставі відповідного рішення Ради [27] (пп. 20 п. 1, п.п. 41 п. 2), яке було введено в дію відповідним Указом Президента [28] (пп. 41 п. 2); обидва правові акти набули чинності 30 червня 2014 р.).

Рішенням Ради [25] рівень використання наявного потенціалу морської галузі було визнано незадовільним і таким, що не відповідає інтересам національної безпеки, а ситуацію, що склалася у морегосподарському комплексі, було віднесено (відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки і оборони України» [19]) до основних загроз національній безпеці в економічній сфері. Роботу КМУ з формування основ морської політики було визнано вважати не зовсім достатньою. Як один із заходів подолання загрозованої ситуації та виправлення визначених недоліків у роботі і, відповідно, забезпечення розвитку України як морської держави КМУ було приписано розробити та подати до 1 жовтня 2008 року на розгляд Ради проект Морської доктрини України [25].

Контроль над виконанням рішень Ради, введених у дію указами Президента України (далі – чинних рішень Ради). Голова Ради – Президент України: заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради про перебіг виконання чинних рішень Ради, виносить питання про стан виконання рішень Ради на її засідання. Секретар Ради: забезпечує організацію виконання чинних рішень Ради, організовує роботу, пов'язану з контролем за їх виконанням; інформує Президента України та членів Ради про перебіг виконання чинних рішень Ради; порушує за результатами здійснення контролю за виконанням чинних рішень Ради питання щодо відповідальності посадових осіб. Члени Ради: координують та контролюють у межах своїх посадових повноважень виконання чинних рішень Ради. Апарат Ради: забезпечує здійснення контролю за станом виконання чинних рішень Ради. Контроль, який здійснюють суб'єкти публічної адміністрації, є діяльністю, спрямованою на своєчасне виявлення і ліквідацію факторів, що заважають ефективному здійсненню функцій держави, «унеможлижуючи» забезпечення належного рівня забезпечення публічних інтересів» [29, с. 3].

Виконання КМУ чинного рішення Ради (РНБО 2008) та контроль над його виконанням. Морську доктрину України до 2035 року було затверджено ПКМУ № 1307 (набрання чинності – 14 грудня 2009 року). Звернемо увагу на те, що чинне рішення Ради приписувало КМУ не розробляти і затверджувати доктрину, а тільки розробити проект доктрини та подати його на розгляд Ради. Слід зазначити, що на виконання вказаного припису було надано трохи більше чотирьох місяців (із моменту набуття рішенням

чинності 27 травня 2008 року до 01 жовтня 2008 року). Але за всієї поваги до фахівців Ради, які брали участь у розробленні проекту рішення, та членів Ради, які голосували за його ухвалення, не є можливим визнати цей строк як розумний із точки зору виконання припису (до слова, Мордок 2009 було затверджено не 01 жовтня 2008 року, а лише 07 жовтня 2009 року, тобто майже через рік). Таке судження продиктовано розумінням того, що йдеться про розроблення проекту саме правової (морської) доктрини з додержанням як еволюційних, так й організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення. При цьому припис щодо розроблення та подання проекту доктрини на розгляд Ради цілком відповідає і «букві», і «духу» ЗУ безпеки 2006 у частині, що визначає її компетенцію. Зокрема це стосується розроблення та подання пропозицій Президентові України щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки (зокрема проектів державних програм і доктрин, указів Президента України в економічній сфері (пп. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України»)). Вищезазначене свідчить про те, що самостійним затвердженням Мордоку 2019 КМУ не лише не виконав відповідне рішення Ради, але і перебрав на себе компетенцію Ради, зокрема Секретаря Ради, який має повноваження вносити до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації щодо поліпшення координації заходів, що здійснюються цими органами з питань національної безпеки, та Апарату Ради, який уповноважений готувати для розгляду Радою питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці та засобів їх відвернення та нейтралізації. На наш погляд, такі дії КМУ не є прийнятними (з точки зору їх правомірності та додержання виконавчої дисципліни) та такими, що їх спричинили негативні наслідки: зниження юридичної сили правового акта (ухвалення рішенням Ради і затвердження відповідним указом Президента України); порушення вимог щодо підконтрольності, підзвітності та відповідальності за реалізацію (виконавча дисципліна); зниження рівня якості змісту і, відповідно, ефективності реалізації. На жаль, юридичної оцінки таких дії КМУ надано не було. До того ж слід розуміти, якщо йдеться про зміст проекту саме правової (морської) доктрини, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так й організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення. Отже, Мордок 2009 слід розглядати як результат процесу доктринотворення – факультативного етапу правотворення, а точніше як результат «стадії державної доктриналізації», стадії надання статусу джерела права у формі правового акта, стадії санкціонування (юридизації) визнання на державному (владно-вольовому) рівні, завершального етапу цього процесу.

Вищезазначене дало підстави зробити такі **висновки**:

Відсутність офіційної інформації унеможливило здійснення аналізу організаційного (процесуально-процедурного) аспекту діяльності Ради національної безпеки й оборони України у частині, що стосується питання правової (морської) доктрини, зокрема щодо:

- включення до планів роботи Ради розгляд питання щодо розроблення проекту;
- підготовки питання та відповідних матеріалів до розгляду на засіданні Ради;
- розгляду питання, проекту рішення та ухвалення рішення на засіданні Ради;
- контрасигнації Указу Президента України про введення у дію рішення Ради.

Відсутність офіційної інформації щодо розгляду та/або прийняття проекту Морської доктрини України Радою дає підстави стверджувати, що вказаний проект до Ради у визначений строк не надходив, тобто йдеться про протиправне невиконання

КМУ рішення Ради, яке було введено у дію відповідним Указом Президента України, звідси постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності цього державного органу.

Відсутність офіційної інформації щодо розгляду питання про невиконання чинного рішення Ради (ні за строками, ні за змістом приписів) дає підстави стверджувати, що Радою (посадовими особами Ради) не реалізовано їх законодавчо передбачені функціональні повноваження та компетенцію в частині, що стосується оцінки юридичної відповідальності КМУ за невиконання чинного рішення Ради, тобто йдеться про протиправне самоусунення Ради, звідки постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності координаційного органу при Президентові України.

Якщо йдеться про зміст проекту саме правової (морської) доктрини, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так і організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1307 (у ред. від 14.12.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF/ed20091007#Text>
2. Авер'янов В.Б. Проблема удосконалення правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. С. 284–305.
3. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Харьков: Факт, 1999. 256 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32–39.
6. Цоклан В.В. Структура Ради національної безпеки і оборони України як важливий елемент її конституційно-правового статусу. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2011. № 2(5). С. 90–92.
7. Тарасенко К.В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 679–692. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12tkviou.pdf>
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 355 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2006. 656 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
11. Зайчук О.В. Сутність і призначення держави. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник* / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 59–73.
12. Гаращук В.М. Конституційні засади державного контролю та нагляду в Україні. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. С. 403–424.
13. Дахова І.І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України. *Право і безпека*. 2003. Т. 2. № 1. С. 16–19.
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. (у ред. 16.05.2008) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17/ed20080516#Text>

15. Авер'янов В. Забезпечення прав і свобод людини – пріоритетна орієнтація адміністративної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2000. № 2. С. 70–73.
16. Ленгер Я.І., Бисага Ю.Ю. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти. *Форум права*. 2008. № 3. С. 325–331. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/2008-3/08ljivoa.pdf>
17. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР (у ред. від 01.06.2009 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/ed19980305#Text>
18. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 р. № 3/97-ВР (у ред. від 22.07.2003 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80#Text>
19. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV (у ред. від 14.01.2006 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20060114#Text>
20. Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/ed20070212#Text>
21. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446/2005 (у ред. від 18.02.2009 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005/ed20090218#Text>
22. Про призначення Р. Богатирьової Секретарем Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 24.12.2007 р. № 1251/2007. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/165.html>
23. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
24. Вігуляр О., Черненко Г. Під головуванням Президента Віктора Ющенка розпочалося засідання РНБОУ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/622433-pd_golovuvannyam_prezidenta_vktora_yushchenka_rozpochalosya_zasdannya_rnbou_692369.html
25. Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-08#Text>
26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави»: Указ Президента України від 20.05.2008 р. № 463/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2008#Text>
27. Про скасування деяких рішень Ради національної безпеки і оборони України : Рішення Ради національної безпеки і оборони від 28.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-14#Text>
28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 28 квітня 2014 року «Про скасування деяких рішень Ради національної безпеки і оборони України» та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 06.06.2014 р. № 504/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2014#Text>
29. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 2. С. 3–6.