

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БАБИЧ АНЖЕЛІКА МИКОЛАЇВНА

Гриф
Прим. № ____
УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ
РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПУБЛІЧНО-
ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ РАДОЮ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Спеціальність 081 — право

Галузь знань 08 — право

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. М. Бабич

Науковий керівник — **Берlach Анатолій Іванович**, доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України

Київ — 2024

АНОТАЦІЯ

Бабич А. М. Розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України. — Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 — «Право»). — Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. — Київ, 2024.

Дисертація є комплексним дослідженням розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України.

У дисертації розкрито зміст сучасних наукових доробків вітчизняних вчених, що досліджували правову природу, причини та підстави виникнення публічно-правових спорів. З урахуванням висновків їхніх праць, на основі аналізу вітчизняного законодавства і рішень адміністративних судів України описано правову природу, причини та підстави виникнення спорів щодо застосування Радою національної безпеки і оборони України санкцій. Дисертантка виявила та проаналізувала питання теоретичного і практичного змісту такого спору, внаслідок чого довела, що детальне його вивчення сприяє вдосконаленню діяльності органів управління у сфері захисту національної безпеки України та захисту її суверенітету. Розвиваючи наукові пропозиції, запропоноване авторське бачення поняття публічно-правового спору щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій, схарактеризовано його стадії, описані його основні елементи. Зазначеним доведено існування таких спорів як окремого явища в правовій системі України.

Дисертантка дослідила адміністративно-правовий та адміністративно-процесуальний статус Ради національної безпеки і оборони України, суб'єктів приватного права, органів державної влади, які згідно з чинним законодавством України беруть участь у процедурі застосування Радою національної безпеки і оборони України санкцій. Сформульовано позицію про те, що її адміністративно-

правовий статус зовнішньо відповідає формі публічного управління у сфері захисту національної безпеки і оборони України, а її рішення про застосування санкцій відповідає засобу їх забезпечення. Детально проаналізовано функціонування цього конституційного органу, формування персонального складу, внутрішня структура, функції, за результатом чого виявлено відсутність у вітчизняному законодавстві норм щодо його відповідальності як органу, в тому числі його посадових осіб. Зауважено на відсутності в Раді національної безпеки і оборони України статусу юридичної особи, що перешкоджає їй бути стороною публічно-правового спору щодо її рішень про застосування санкцій. Доведено, що до введення в дію указом Президента України таке рішення не має обов'язкової сили, на підставі чого констатовано про невідповідність її рішень актам владно-розпорядчого характеру. Зазначене дало змогу описати особливості судового розгляду таких спорів в адміністративних судах. На основі аналізу вітчизняного законодавства України доведено неоднозначність позиції про можливість Ради національної безпеки і оборони України реалізувати процесуальні права та обов'язки, як учасника судових процесів у досліджуваній категорії справ. Аналіз адміністративно-процесуального статусу приватних осіб у таких правовідносинах дозволив з'ясувати відсутність у них права участі в досудовому процесі застосування до них санкцій Радою національної безпеки і оборони України. Щодо державних органів виконавчої влади, які уповноважені законом реалізувати укази Президента про введення в дію відповідних рішень Ради національної безпеки і оборони України, встановлено наявність обов'язків їх виконати та аргументовано позицію, що вони не є учасниками судових процесів у справах про оскарження цих указів.

Увагу приділено зарубіжному досвіду створення та діяльності рад національної безпеки в інших демократичних країнах. На основі аналізу основних законів таких держав описана їх структура, функції та повноваження, місце в системі публічного управління, що дозволило запропонувати врахувати цей досвід для нормативного регулювання діяльності Ради національної безпеки і оборони України.

Дослідивши судові рішення адміністративних судів України, було аргументовано, що рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій за чинного нормативного регулювання не є предметом публічно-правового спору в адміністративних судах. Констатовано, що належним предметом судового оскарження є указ Президента України, яким його введено в дію. Таким чином доведено суб'єктний склад учасників публічно-правового спору, що розглядається в адміністративних судах. Зокрема, що позивачем є особа, до якої застосовані санкції. Відповідачем у публічно-правових спорах щодо застосування Радою національної безпеки і оборони України санкцій є саме Президент України. Інші державні органи, які беруть участь у процесі застосування таких санкцій, а саме, які ініціюють їх запровадження у формі надання пропозицій, можуть бути залучені в таких судових спорах як треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача. На цій підставі доведена підвідомчість таких спорів Верховному Суду: Касаційному адміністративному суду в складі Верховного Суду як суду першої інстанції та Великій Палаті Верховного Суду як суду апеляційної інстанції. Констатовано відсутність права на касаційне оскарження рішення суду в такій категорії публічно-правових спорів. Описано основні складнощі в тактиці юридичного захисту прав особи, до якої такі санкції застосовані.

Аналіз рішень Верховного Суду, якими вирішені публічно-правові спори щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій, дозволив описати кваліфікаційні вимоги до його учасників, зміст фактів та спірних обставин, які встановлюються адміністративними судами для правильного вирішення спорів. Зауважено, що рішення про застосування санкцій під час судового оскарження має бути чинним. Процесуальний строк для звернення до суду обчислюється з дати офіційного опублікування указу Президента України про введення в дію відповідного рішення Ради національної безпеки і оборони України. Досить часто для судового розгляду справи необхідно отримати в уповноваженого державного органу дозвіл до роботи з обмеженим доступом. Докази суди витребовують як в учасників судової справи, так і в суб'єктів, які до

них не належать. Доказами в такій категорії спорів суди вважають документи, що стали передумовою, причиною та підставою прийняття рішення про застосування санкцій, а також саме рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій, які стосуються позивачів. Також судами в таких провадженнях аналізується дотримання передбаченої законом процедури прийняття рішення та зміст відповідного указу Президента України за трискладовим тестом, а саме дотримання вимог закону для втручання в права особи, легітимність мети та пропорційність обраного заходу між використовуваними засобами та переслідуваною метою.

У дисертації описано основні висновки Європейського Суду з прав людини в рішеннях за результатами оскаржень рішень національних судів щодо належного виконання резолюцій Ради безпеки ООН про застосування санкцій до окремих осіб.

На підставі системного аналізу нормативних актів України, навчально-методичної та довідкової літератури, судової практики, у тому числі Європейського Суду з прав людини, дисертантка обґрунтувала висновок щодо необхідності внесення змін чинного законодавства України, які можуть усунути правові колізії в адміністративно-процесуальному статусі та забезпечити реальну участь Ради національної безпеки і оборони України в публічно-правових спорах, а також сприятимуть зменшенню кількості судових справ цієї категорії: у Закон України «Про санкції» в частині зміни використання узагальнюючого терміну «санкції» до обмежувальних заходів та заміни його поняттям «обмежувальні заходи», а також доповнення нормами щодо участі осіб приватного права в досудовій процедурі застосування до них санкцій; у Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо наділення Ради національної безпеки і оборони України статусом юридичної особи.

Ключові слова: публічно-правовий спір, адміністративний суд, обмежувальні заходи, Президент України, національна безпека.

ABSTRACT

Babich A. M. Consideration by administrative courts of public law disputes regarding the application of sanctions by the National Security and Defense Council of Ukraine. — Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law" (08 - "Law"). — Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine. — Kyiv, 2024.

The dissertation is a comprehensive study of the consideration by administrative courts of public law disputes regarding the application of sanctions by the National Security and Defense Council of Ukraine.

The dissertation reveals the content of modern scientific works of domestic scientists who investigated the legal nature, causes and grounds for the emergence of public law disputes. Taking into account the conclusions of their works, based on the analysis of domestic legislation and decisions of administrative courts of Ukraine, the legal nature, causes and grounds for disputes regarding the application of sanctions by the National Security and Defense Council of Ukraine are described. The dissertator identified and analyzed the issues of the theoretical and practical content of such a dispute, as a result of which she proved that a detailed study of it contributes to the improvement of the activities of governing bodies in the field of protection of the national security of Ukraine and protection of its sovereignty. Developing scientific proposals, the author's vision of the concept of a public-legal dispute regarding the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions is proposed, its stages are characterized, its main elements are described. These prove the existence of such disputes as a separate phenomenon within the legal system of Ukraine.

The dissertator investigated the administrative-legal, administrative-procedural status of the National Security and Defense Council of Ukraine, subjects of private law and public authorities that, in accordance with the current legislation of Ukraine, participate in the procedure for the application of sanctions by the National Security and

Defense Council of Ukraine. The position is formulated that its administrative and legal status externally corresponds to the form of public administration in the field of protection of national security and defense of Ukraine, and its decision on the application of sanctions corresponds to the means of its provision. The functioning of this constitutional body, the formation of its personal composition, internal structure, functions are analyzed in detail, as a result of which the lack of norms in domestic legislation regarding the responsibility of it as a body, including its officials, is revealed. It was noted that the National Security and Defense Council of Ukraine does not have the status of a legal entity, which prevents it from being a party to a public legal dispute regarding its decisions on application of sanctions. It has been proven that until the decree of the President of Ukraine comes into effect, such a decision does not have a binding force, on the basis of which it is stated that its decisions do not comply with acts of a power-administrative nature. This made it possible to describe the peculiarities of judicial consideration of such disputes in administrative courts. Based on the analysis of the domestic legislation of Ukraine, the ambiguity of the position on the possibility of the National Security and Defense Council of Ukraine to implement procedural rights and obligations as a participant in litigation in the studied category of cases has been proved. Analysis of the administrative and procedural status of individuals in such legal relations made it possible to find out that they do not have the right to participate in the pre-trial process of applying sanctions to them by the National Security and Defense Council of Ukraine. As for the state bodies of executive power, which are authorized by law to implement the decrees of the President on the enactment of the relevant decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine, the existence of obligations to fulfill them has been established and the position has been argued that they are not participants in judicial proceedings in cases of appeal challenging these decrees.

Attention is paid to the foreign experience of the creation and activities of national security councils in other democratic countries. Based on the analysis of the main laws of such states, the structure, functions, powers and place in the public administration system of such bodies are described, which made it possible to offer to take into account such experience for the normative regulation of the activities of the National Security and

Defense Council of Ukraine.

Having studied the judicial decisions of the administrative courts of Ukraine, it was argued that the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions under the current normative regulation is not the subject of a public legal dispute in the administrative courts. It is stated that the proper subject of judicial appeal is the decree of the President of Ukraine, by which it has been put into effect. Thus, the subject composition of participants in such a public law dispute considered in administrative courts has been proven. In particular, the plaintiff is the person to whom have been applied. The respondent in public law disputes regarding the application of sanctions by the National Security and Defense Council of Ukraine is the President of Ukraine. Other state bodies involved in the process of applying such sanctions, namely, those that initiate their introduction in the form of proposals, may be involved in such litigation as third parties who do not make independent claims on the subject of dispute, on the respondent's side. On this basis, the jurisdiction of the following disputes to the Supreme Court has been proven: the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court as a court of first instance and the Grand Chamber of the Supreme Court as a court of appeal. The absence of the right to cassation appeal of a court decision in this category of public law disputes was stated. The main difficulties in the tactics of legal protection of the rights of the person to whom such sanctions are applied are described.

The analysis of the decisions of the Supreme Court, which resolved public law disputes regarding the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions, made it possible to describe the qualification requirements for its participants, the content of facts and controversial circumstances established by administrative courts for the correct resolution of disputes. It is noted that the decision to apply sanctions during a judicial appeal must be valid. The procedural term for applying to the court is calculated from the date of official publication of the decree of the President of Ukraine on the enactment of the relevant decision of the National Security and Defense Council of Ukraine. It is quite often necessary to obtain a permission to work with limited access information from an authorized state body for a

court hearing. Evidence is demanded by the courts both from participants of case and from subjects who do not belong to them. Evidence in such category of disputes is considered by the courts to be documents that became a prerequisite, reason and basis for the decision on the application of sanctions, as well as the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions that concern plaintiffs. Also, in such proceedings, the courts analyze compliance with the procedure provided for by law for making such a decision and the content of the relevant decree of the President of Ukraine according to a three-fold test, namely compliance with the requirements of the law for interference with individual rights, the legitimacy of the purpose and the proportionality of the chosen measure between the means used and the purpose pursued.

The dissertation describes the main conclusions of the European Court of Human Rights in decisions based on the results of appeals against decisions of national courts regarding the proper implementation of UN Security Council resolutions on the application of sanctions to individuals.

Based on a systematic analysis of normative acts of Ukraine, educational, methodological and reference literature, judicial practice, including the European Court of Human Rights, the dissertator substantiated the conclusion on the need to amend the current legislation of Ukraine, which can eliminate legal conflicts in administrative and procedural status of the National Security and Defense Council of Ukraine and ensure its real participation in public law disputes, and will also contribute to reducing the number of court cases of such category: to the Law of Ukraine "On Sanctions" in terms of changing the use of the generalizing term "sanctions" to restrictive measures and replacing it with the concept of "restrictive measures", as well as supplementing norms on the participation of individuals in the pre-trial procedure for applying sanctions to them; to the Law of Ukraine "On the National Security and Defense Council of Ukraine" regarding granting the National Security and Defense Council of Ukraine the status of a legal entity.

Keywords: public legal dispute, administrative court, restrictive measures, President of Ukraine, national security.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Бабич, А. М. (2022). Публічно-правові спори щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій як об'єкт вивчення юридичної науки. *Право та державне управління*, 4, 54—60. Взято з http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2022/7.pdf.
2. Бабич, А. М. (2023). Проблемні питання участі Ради національної безпеки і оборони України у публічно-правових спорах щодо застосування санкцій. *Юридичний вісник*, 1, 161—171. Взято з http://yurvisnyk.in.ua/v1_2023/20.pdf.
3. Бабич, А. М. (2023). Місце Ради національної безпеки і оборони України в системі державного управління національною безпекою України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*, 1 (125), 10—17. Взято з <https://legal.bulletin.knu.ua/article/view/639/743>.
4. Бабич, А. М. (2023). Публічно-правовий спір щодо рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій: визначення та перспективи судового розгляду. *Юридичний науковий електронний журнал*, 12, 539—543. Взято з http://www.lsej.org.ua/12_2023/132.pdf.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Бабич, А. М. (2022). Роль рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій в період воєнного стану. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (Одеса 28 жовтня 2022 р.)*. (с. 24—27). Одеса: ОДУВС.
6. Бабич, А. М. (2023). Рада національної безпеки і оборони України як учасник публічно-правових судових спорів. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко (Ред.), *Глобалізаційні виклики:*

урядування майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26—27 квітня 2023 р.). (с. 159—161). Київ: КНУ ім. Т. Шевченка.

7. Бабич, А. М. (2023). Рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій як засіб системи забезпечення національної безпеки. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 05 травня 2023 р.)*. (с. 673—674). Київ: КНУ ім. Т. Шевченка.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	14
ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ.....	24
1.1 Природа публічно-правових спорів щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій.....	24
1.2 Підстави та причини виникнення спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України.....	42
Висновки до Розділу 1.....	51
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ	53
2.1 Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України в публічно-правових спорах у сфері національної безпеки щодо застосування санкцій.....	53
2.2 Адміністративно-процесуальний статус приватних осіб як учасників публічно-правових спорів щодо рішень про застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України.....	68
2.3 Адміністративно-процесуальний статус Ради національної безпеки і оборони України як учасника судового процесу в публічно-правових спорах у сфері національної безпеки щодо застосування санкцій.....	78
2.4 Адміністративно-правовий статус інших учасників судового процесу в спорах щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України.....	84
2.5 Оглядова характеристика адміністративно-правового статусу органів влади у сфері національної безпеки зарубіжних країн.....	90
Висновки до Розділу 2.....	107

РОЗДІЛ 3 СУДОВИЙ ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ.....	109
3.1 Розгляд судом першої інстанції справ щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій.....	109
3.2 Перегляд судом апеляційної інстанції судових рішень щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України.....	140
3.3 Практика Європейського Суду з прав людини у справах оскарження рішень органів, до компетенції яких віднесені питання захисту національної безпеки та оборони	154
Висновки до Розділу 3.....	178
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	185
ДОДАТКИ	

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВР України — Верховна Рада України

ВП ВС — Велика Палата Верховного Суду

ЄДРСР — Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄСІТС — Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

КАС України — Кодекс адміністративного судочинства України

КАС ВС — Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

КС України — Конституційний Суд України

КМ України — Кабінет Міністрів України

МВС України — Міністерство внутрішніх справ України

НБ України — Національний банк України

ООН — Організація Об'єднаних Націй

РНБО України — Рада національної безпеки і оборони України

РНБ Польщі — Рада Національної безпеки Республіки Польща

РНБ США — Рада національної безпеки Сполучених Штатів Америки

РНБ Франції — Рада національної безпеки Франції

СБ України — Служба безпеки України

США — Сполучені Штати Америки

ФРБ Німеччини — Федеральна Рада Безпеки Німеччини

ВСТУП

Обґрунтування теми дослідження. Тема дисертаційного дослідження обрана у зв'язку зі збільшенням кількості судових спорів, які виникають унаслідок реалізації Радою національної безпеки і оборони України (далі - РНБО України) повноважень приймати рішення про застосування спеціальних обмежувальних заходів (санкцій) стосовно суб'єктів приватного права, та недостатністю у вітчизняній адміністративно-правовій науці опрацювань матеріалів їх аналітичного аналізу.

Оцінити ефективність реалізації органом влади будь-якого повноваження можливо як із загального стану справ у державі, так і досліджуючи рішення судів щодо вирішення відповідної категорії спорів. Саме в судових провадженнях особи мають можливість реалізувати право на оскарження санкцій РНБО України, що, своєю чергою, дозволяє з'ясувати основні теоретичні та практичні особливості таких правовідносин.

Проблемні питання, що виникають під час розгляду та вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України, пов'язані із законотворчою діяльністю ВР України, використанням загальних оціночних визначень у сфері національної безпеки, прогалин у нормативно-правовому регулюванні. Окремі недоліки законодавства призводять до критики легитимності процедури запровадження персональних обмежувальних заходів (санкцій) РНБО України та викликають занепокоєння бізнесу щодо дотримання в Україні демократичних засад, зростання соціальної напруженості серед населення, а також недовіри людей до діяльності органів державної влади.

Баланс публічних та приватних інтересів, на наше переконання, забезпечує державність будь-якої країни. Прозорість публічного управління й забезпечення дотримання принципу верховенства права сприяють довірі населення до всіх державних структур і підвищують розвиток держави та її інвестиційну привабливість.

Проаналізувавши теоретичні засади та судову практику, нормативно-правову базу, обґрунтовано зміст поняття публічно-правового спору про застосування

РНБО України санкцій, його елементи та доведена необхідність вдосконалення чинного законодавства України, що регулює ці правовідносини.

Для науково-теоретичної основи виконання дисертаційної роботи використані праці вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі загальної теорії права, адміністративного права та процесу: А. Берлача, А. Бутирського, А. Гуржій, А. Мельника, А. Мосейка, А. Панчишина, В. Авер'янова, В. Баштанника, В. Бевзенка, В. Квака, В. Колпакова, В. Сьоміної, В. Чорної, Є. Кобка, І. Мацелюх, Л. Рябовол, Л. Чекаленка, М. Горбача, М. Петришиної, Н. Бортник, Н. Задирака, Н. Литвин, Н. Сакари, Н. Шаптали, О. Бачуна, О. Громова, О. Дзьобаня, О. Кузьменко, О. Нестеренко, О. Пасенюка, О. Петришина, О. Сушинського, О. Устименка, С. Галаки, Т. Гуржія, Ю. Малишевої, Ю. Чуприни, Ю. Галаза, Ю. Цвіркуна та інших.

У науковій літературі відсутнє комплексне дослідження, спрямоване на вдосконалення процедур розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України. У наукових працях здебільшого вивчаються загальні питання адміністративного судочинства або правового статусу РНБО України. В окремих випадках досліджено правовий статус окремих учасників адміністративного судочинства. Рідше звернено увагу на процедуру розгляду і вирішення окремих категорій справ.

Недосконалість розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України дозволяє стверджувати про актуальність цієї наукової роботи, а також обґрунтовує вибір її теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до п. 1 розділу II Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України №810/98 від 22.07.1998, та узгоджується з основними положеннями Закону України «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки України» від 11 липня 2001 року № 2623-III. Доцільність її розробки перебуває в межах пріоритетних напрямів наукових досліджень Київського національного університету імені Тараса Шевченка

бюджетних тем: «Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства» № 19 БФ 042-01 (2019—2021 роки), Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021—2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, задекларованих в Указі Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021—2023 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 756-р.

Тема дисертаційної роботи затверджена вченою радою Навчально-наукового Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол №7 від 29 листопада 2021 року).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб з'ясувати на основі теоретичних засад, аналізу національного й міжнародного законодавства, судової практики адміністративних судів України правову природу, причини і підстави виникнення публічно-правових спорів щодо санкцій РНБО України, охарактеризувати їхні особливості, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення процедури їх застосування через внесення змін до спеціального законодавства України.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі завдання:

- дослідити природу публічно-правових спорів щодо рішень РНБО України про санкції та їх особливості;
- визначити підстави та причини виникнення спорів щодо застосування санкцій РНБО України;
- з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу РНБО України в публічно-правових спорах у сфері національної безпеки щодо застосування санкцій;
- дослідити адміністративно-правовий статус приватних осіб як учасників публічно-правових спорів щодо рішень про застосування до них санкцій РНБО України;

- охарактеризувати адміністративно-правовий статус третіх осіб у спорах щодо застосування санкцій РНБО України;
- проаналізувати адміністративно-правовий статус органів — аналогів РНБО України в зарубіжних країнах із можливістю використання досвіду у вітчизняній правозастосовній практиці;
- проаналізувати процедуру розгляду і вирішення Верховним Судом спорів щодо рішень РНБО України про застосування санкцій як суду першої та апеляційної інстанцій;
- дослідити практику Європейського суду з прав людини у справах щодо оскарження рішень про застосування обмежувальних заходів органами, до компетенції яких віднесені питання захисту національної безпеки та оборони;
- сформулювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства України, що регулює правовідносини щодо застосування санкцій РНБО України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при розгляді й вирішенні адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України.

Предметом дослідження є розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій РНБО України.

Методи дослідження. Методологічною основою цього дослідження є поєднання різних методів і прийомів наукового пізнання. Зокрема, використання діалектичного методу дозволило проаналізувати визначення понять «спір», «публічно-правовий спір» (підрозділи 1.1—1.2 Розділу 1), «адміністративно-процесуальний статус» і «суб'єкт владних повноважень» (підрозділи 2.1—2.3 Розділу 2). Формально-логічний метод дав змогу виокремити різновид адміністративно-правового спору, а саме «публічно-правовий спір щодо санкцій РНБО України» (підрозділи 1.1—1.2 Розділу 1), дослідити організаційну структуру РНБО України, її функції, особливості діяльності, мету запровадження для неї законодавцем України повноваження застосовувати санкції, пояснити причини належного предмета й суб'єктного складу учасників судового спору про скасування цих санкцій (підрозділи 1.1—1.2 Розділу 1, підрозділи 2.1-2.2 Розділу 2). Для визначення основних підстав і причин виникнення спорів у досліджуваній

сфері використано метод класифікації і групування (підрозділ 1.2 Розділу 1). При визначенні структури адміністративного процесуального статусу учасників спорів щодо санкцій РНБО України застосовано системно-структурний підхід (Розділ 2). За допомогою порівняльно-правового методу проаналізовано законодавство зарубіжних країн щодо адміністративно-правового статусу органів, які у сфері захисту національної безпеки виконують подібні до РНБО України функції, та за допомогою методу аналогії досліджена практика повноважень рад національної безпеки інших країн приймати обов'язкові рішення, виявлено їхні спільні та відмінні ознаки (підрозділ 2.5 Розділу 2). За допомогою діалектичного методу розглянуто особливості судових проваджень в адміністративних судах під час розгляду і вирішення спорів щодо санкцій РНБО України (підрозділи 3.1—3.2 Розділу 3). Методом аналіза та синтеза виявлено різні правові позиції адміністративних судів у досліджуваній категорії справ (підрозділи 3.1—3.3 Розділу 3).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням особливостей розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо рішень про застосування РНБО України санкцій.

За результатами дослідження сформульовано наукові положення і висновки:
вперше:

— визначено правову природу, підстави та причини виникнення публічно-правового спору щодо оскарження санкцій РНБО України, запропоновано авторське визначення поняття «публічно-правовий спір щодо санкцій РНБО України» як вид спору, що виникає між уповноваженим законом на забезпечення державної незалежності та національної безпеки органом і визначеними законом суб'єктами права з приводу застосування РНБО України до них санкцій за діяння, спрямовані проти інтересів національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України;

— визначено особливості розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України Верховним Судом як судом

першої та апеляційної інстанції, а також особливості суб'єктного складу учасників провадження та меж обставин, що підлягають доведенню у таких справах, законодавчою заборонаю забезпечення позову в цій категорії справ;

— аргументовано необхідність удосконалення процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України шляхом внесення змін до галузевого законодавства, а саме: переглянути доречність вжиття як синоніму слова «санкції» у Законі України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII щодо обмежувальних заходів, замінивши узагальнюючим терміном «обмежувальні заходи»; доповнити законодавство нормами про зміст рішення РНБО України про застосування санкцій та про права осіб, щодо яких можуть застосовуватися санкції; з метою забезпечення РНБО України бути стороною судових спорів у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» додати норму, якою передбачити її статус як юридичної особи — державного органу визначеної компетенції у сфері національної безпеки України;-

удосконалено:

— підхід щодо перспективних напрямів наукових досліджень проблем реалізації адміністративно-правового статусу РНБО України. Зокрема, зауважено на відсутності норм щодо статусу юридичної особи та її відповідальності за стан виконання покладених законом владно-управлінських функцій;

— підхід щодо визначення змісту суспільних відносин, які виникають у сфері захисту національної безпеки України, її суверенітету й територіальної цілісності, які мають багатоаспектну юридичну природу та врегульовані нормами права різних галузей права: адміністративної, цивільної, кримінальної, міжнародної;

— положення щодо необхідності використання в Україні зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правового статусу органів управління безпекою, зокрема в частині визначення місця серед виконавчої гілки влади в системі державного управління;

— наукові підходи щодо визначення належного предмета спору адміністративної юрисдикції, а саме наголошено, що рішення РНБО України про санкції не володіє ознаками рішення суб'єкта владних повноважень, внаслідок чого не може бути предметом самостійного оскарження в суді. Аргументовано, що належним предметом оскарження є саме указ Президента України, який такими ознаками володіє;

— наукові підходи до визначення меж судового розгляду справи щодо рішень РНБО України про застосування санкцій; необхідності перевірки адміністративними судами достовірності доказів, які подаються до пропозицій уповноважених державних органів застосувати до визначених суб'єктів права обмежувальні заходи, зважаючи на те, що наразі суди перевіряють дотримання передбаченої законом процедури застосування санкцій і їхню обґрунтованість через застосування трискладового тесту;

дістали подальшого розвитку:

— положення про необхідність дослідження публічно-правового спору щодо рішень РНБО України про застосування санкцій через призму оцінки його (спору) стадій, а саме: 1) виникнення передумов їх застосування (явища та чинників у діяльності суб'єктів, які загрожують національній безпеці України); 2) аналіз з'ясованих уповноваженими органами обставин і фактів, отримання/зібрання документів про дії, рішення та факти; 3) виникнення підстав для спору — процес оцінки отриманих пропозицій, обговорення та ухвалення рішення РНБО України про застосування; 4) кульмінація — реалізація виконання санкцій уповноваженими органами влади в Україні; 5) стадія завершення конфлікту — судове вирішення публічно-правового спору; 6) виконання рішення;

— положення про ефективність реалізації РНБО України функції приймати рішення щодо застосування спеціальних обмежувальних заходів залежить від нормативного регулювання її адміністративно-правового статусу та детального унормування вимог до актів органів публічного управління, що залучені в процедуру прийняття такого рішення;

— висновки, що сучасні наукові дослідження проблем розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів з приводу реалізації РНБО України повноваження приймати рішення про застосування санкцій необхідно систематизувати з метою вироблення обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін до чинного галузевого законодавства України, норми якого зорієнтовані на забезпечення національної безпеки і територіальної цілісності України;

— положення про необхідність визначення особливостей статусу учасників публічно-правових спорів у частині констатації факту, що державний орган, який приймає управлінське рішення, не є відповідачем у вказаних спорах, що пов'язано з особливостями правового статусу Президента України, РНБО України та осіб, до котрих ці санкції застосовані, а також визначених законом державних органів, які надали РНБО України пропозиції застосувати санкції.

Практичне значення отриманих результатів дисертаційного дослідження визначається їх науково-теоретичним і практичним значенням, що дає можливість використання у:

законодавчій діяльності — під час удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини щодо застосування санкцій РНБО України, нормативного й організаційного забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу РНБО України приймати рішення про застосування спеціальних обмежувальних заходів та адміністративно-правового статусу інших державних органів у цій процедурі. Також для забезпечення належних умов дотримання принципу верховенства права в судових процесах розгляду публічно-правових спорів з приводу реалізації такого повноваження РНБО України (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 21.02.2024 №04-26/18-2024/40404);

правозастосовній діяльності — для вдосконалення розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України, урахування адвокатами під час обрання тактики судового захисту в судах України;

науково-дослідній діяльності — для проведення подальших теоретичних і прикладних досліджень, присвячених удосконаленню процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо санкцій РНБО України;

навчальному процесі — при викладанні курсів «Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації», «Судове адміністрування», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування» (Акт впровадження від 27 лютого 2024 року Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Апробація результатів дослідження. Авторка доповідала про основні результати, висновки і пропозиції на таких міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: на IX Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» 28 жовтня 2022 року (м. Одеса), Міжнародній науково-практичній конференції 26—27 квітня 2023 року «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (м. Київ); на Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови» 05 травня 2023 року (м. Київ).

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації — 215 сторінок, з них основного тексту 169 сторінок, список використаних джерел з 225 найменувань на 27 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

1.1 Природа публічно-правових спорів щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій

Із запровадженням Законом України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII «Про санкції» (далі — Закон про санкції) повноваження РНБО України приймати щодо різних суб'єктів права, у тому числі іноземних держав, рішення про застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів для України настав новий етап у розвитку публічного управління. Указані заходи, зважаючи на сферу їхнього впливу, викликають у суспільстві чимало дискусій та безумовно впливають на інвестиційну привабливість держави для міжнародної спільноти.

Оскільки крапку в дискусіях ставлять саме суди під час вирішення відповідних спорів, вважаємо доцільним детально з'ясувати, в чому полягають такі спори, як вони розглядаються судами та які виклики стоять перед національним законодавцем у цій сфері.

Для найкращого розуміння правової природи спорів із приводу реалізації РНБО України вказаного повноваження, врахуємо, що поняття «спір» науковці розглядають з різних точок зору.

Наприклад, учений І. Грибко стверджує, що спір за своєю природою завжди є правовим конфліктом, протистоянням мотивів, інтересів, позицій, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, що виконує роль арбітра [1, С. 25].

Водночас І. Лихолат зауважує, що істотною ознакою правового конфлікту є юридичний факт, завдяки якому між сторонами, що мають гострі протиріччя та різноспрямовані інтереси й потреби, виникають правові відносини, а його учасники набувають взаємних прав та обов'язків. Наявність юридичного факту

«переводить» конфлікт із побутового, економічного, політичного в правовий. Термін «конфлікт», як вважає дослідниця, є родовим щодо інших, котрі мають близький до нього зміст, зокрема до терміна «спір» [2, С. 54].

Дослідженням питання конфліктології присвячено чимало уваги вітчизняних учених. Досить чітко, на наш погляд, акцентує увагу на цьому В. Петріненко, указуючи, що в цілому конфлікт складається з таких структурних елементів:

а) конфлікуючі сторони;

б) зона розбіжностей — це предмет суперечки, факт чи питання, що викликають розбіжності, які й породжують конфлікт;

в) уявлення про ситуацію. Кожен з учасників конфлікту формує уявлення про ситуацію, що склалася в зоні розбіжностей. Конфліктанти бачать справу по-різному, що й створює ґрунт для їх зіткнення;

г) мотивація конфлікту (мотиви можуть бути усвідомленими й неусвідомленими);

д) конфліктна дія [3, С. 28—29].

Інші вчені — Н. Бортник та Ю. Галаз, деталізуючи поняття конфлікту, стверджують, що момент об'єктивації юридичного конфлікту в правовий спір відбувається внаслідок офіційного звернення до юрисдикційного органу [4, С. 271].

Переконливо, на нашу думку, вказує Н. Сакара, досліджуючи зміст і правову природу юридичного спору, що юридичним спором варто розуміти правову девіацію, що виникає внаслідок правової невизначеності в суб'єктивних правах та обов'язках кількох суб'єктів. Продовжуючи, зауважує на його внутрішній і зовнішній структурі. Зокрема, внутрішню становлять предмет, підстави та зміст, а зовнішню — завжди активні дії ініціатора спору у формі звернення до протилежної сторони або юрисдикційного органу з вимогою поновити порушене, невизнане чи оспорюване право, свободу чи інтерес. За своєю природою, стверджує Н. Сакара, юридичний спір завжди є допроцесуальним та позапроцесуальним явищем, що має матеріально-правовий характер, і саме під час передачі на вирішення суду він перетворюється в позов, який виступає безпосереднім об'єктом розгляду конкретної справи [5, С. 67].

Слушно акцентує увагу на наявності у сторін спору юридичного інтересу О. Кузьменко, вказуючи, що він може мати особистий як матеріальний, так і процесуальний характер [6, С. 79].

Тому доходимо висновку, що в основі юридичного спору перебуває визначений інтерес особи. До нього можна віднести бажання особи мати або набувати певних благ.

Як зауважує В. Квак, визначені соціальні блага, які є основною мотивацією для вступу суб'єкта в правовідносини, становлять об'єкт більшості публічно-правових відносин [7, С. 127].

Отже, цілком очевидно те, що будь-який спір виникає саме у правовідносинах. Однією з його ознак є наявність мінімум двох учасників таких правовідносин. Для поглибленого розуміння правової природи спору щодо рішень РНБО України про санкції детальніше зупинимося на його ознаках.

Що стосується України, то надання РНБО України повноважень приймати рішення про застосування санкцій відбулося з ухваленням 14 серпня 2014 року ВР України Закону про санкції. Це історично пов'язано з початком в Україні навесні 2014 року на її території збройної агресії та запровадження антитерористичної операції на сході держави рішенням цієї Ради від 12 квітня 2014 року, введеним в дію Указом Президента України № 405/2014 від 14.04.2014. Вказане повноваження активно РНБО України реалізує і на сьогодні, в період введеного на території всієї України воєнного стану, та досить часто стає предметом розгляду в судах України. Можемо впевнено стверджувати, що підставою виникнення необхідності запровадження в державному регулюванні нової функції управління — застосування РНБО України санкцій — стала необхідність попередження, запобігання, стримування і припинення прямого й непрямого втручання та/або впливу різних суб'єктів у сфері, що зачіпають національну безпеку і ставлять під сумнів державність України.

А. Гуржій, Т. Гуржій та інші зауважують на неготовності України в окремих питаннях до викликів гібридної війни й акцентують увагу на необхідності законодавчого визначення підстав і процедур запровадження правового режиму,

пов'язаного з гібридним вторгненням, принципів, що регулюють відповідальність за порушення вимог такого правового режиму, критеріїв законності обмеження прав і свобод в інтересах національної безпеки, збереження територіальної цілісності й суверенітету [8, С. 217—218].

РНБО України згідно з Конституцією України від 28 червня 1996 року є координаційним органом з питань національної безпеки [9]. Цілком очевидно, що правовідносини, які регулюють її рішення про застосування санкцій, виникають у сфері забезпечення національної безпеки та суверенітету України. Отже, застосування санкції РНБО України стосується правовідносин у публічно-правовій сфері.

Нормативно-правове визначення поняття «національна безпека» в Україні висвітлено в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Законодавець її ототожнює зі станом, при якому захищеним є державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад та інші національні інтереси України [10]. Відповідне визначення залишає поле для дискусій на предмет точності, оскільки допускає неоднозначне трактування та, відповідно, залежить від суб'єктивного сприйняття окремою особою.

Як справедливо відзначають В. Абрамов, Г. Ситник, В. Смолянчук та інші, одна й та сама дія, явище чи процес можуть отримати різну оцінку, оскільки форму «небезпеки» отримує лише те заперечення, яке ідентифікується й оцінюється суб'єктом як заперечення його існування [11, С. 18]. Про не досить вдалу законодавчу дефініцію поняття «національна безпека» зауважує також І. Доронін, акцентуючи увагу на нечіткому роз'ясненні фундаментальних національних інтересів України [12, С. 72]. На необхідності дотримуватися точності у використанні категорій і визначеннях науки публічного врядування, у зв'язку зі стратегічним характером наукових обґрунтувань державних управлінських рішень, зауважує Я. Чмир, досліджуючи інформаційну безпеку України [13, С. 220—222].

Вітчизняні вчені розглядають національну безпеку та методи і засоби її забезпечення як єдину систему, оскільки нею забезпечується одна мета, визначені конкретні завдання, діють принципи та функції відповідної діяльності, створені

суб'єкти (державні й недержавні), що її забезпечують у взаємодії, а об'єктом є національні інтереси та цінності. У сукупності вони діють завдяки заходам і засобам, формам, методам і технологіям [14, С. 26, 29]. Наприклад, І. Мацола вважає, що протидіяти загрозам національній безпеці України може адаптація мінімальних необхідних стандартів, нормативів і гарантій рівня життєдіяльності населення згідно з реальною поточною економічною ситуацією в державі та модернізація інститутів соціального захисту [15, С. 216—217].

У сучасній науці досліджуються різні складові забезпечення національної безпеки. Наприклад, О. Нестеренко пропонує поділ системи суб'єктів її забезпечення в Україні на керуючу підсистему (Президент України), керовану підсистему (сили безпеки, до яких варто віднести розвідувальні та правоохоронні органи, сили цивільного захисту, державні органи спеціального призначення, наділені правоохоронними функціями, та інші органи), а також сили оборони (Збройні Сили України та інші військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи, правоохоронні органи спеціального призначення); оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, допоміжні ланки цієї системи (суди, Уряд України, Верховна Рада України, міжнародні інституції та інші) [16, С. 38].

І. Доронін виділяє функції забезпечення державної безпеки, воєнної безпеки, економічної безпеки, громадської безпеки, екологічної безпеки, інформаційної безпеки, кожна з яких може мати підфункції, зміст та обсяг. При цьому їх зміст, на його думку, має полягати саме в забезпеченні безпеки та визначенні обсягу втручання держави у визначену діяльність [12, С. 391—392].

Проаналізувавши зазначене, доходимо висновку, що захист національної безпеки України забезпечується вжиттям заходів конкретних органів державної влади. Керівництво в ній покладено саме на Президента України. Так, відповідно до положень ст. 106 Конституції України [9] та ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» [10] Президент України здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони, видає обов'язкові до виконання на всій території України укази й розпорядження. Отже, виконує нормотворчу функцію.

Що ж стосується ролі РНБО України в таких правовідносинах, то Конституція України в редакції, чинній на момент цього дослідження, обмежує діяльність РНБО України питаннями сфери національної безпеки у формі координації та контролю, передбачивши для неї повноваження приймати рішення, що набирають обов'язкової сили в разі введення їх у дію відповідним указом Президента України.

Як слушно зауважують О. Дзьобань і С. Жданенко, проблема взаємозалежності національної безпеки і прав людини є проблемою компромісу між забезпеченням національної безпеки і дотриманням прав людини [17, С. 21]. На цьому етапі закономірно може виникнути конфлікт інтересів особи, що проводить певну діяльність, із державницькими інтересами, в результаті якого може виникнути спір.

Передбачені законодавцем у ст. 4 Закону про санкції види санкцій, повноваження застосувати які наділена РНБО України, свідчать, що їх зміст переважно стосується призупинення або припинення конкретних видів господарської діяльності:

1) запобігання у формі: виведення капіталів за межі України; запровадження додаткових заходів у сфері екологічного, санітарного, фітосанітарного та ветеринарного контролю; відмова в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України; позбавлення державних нагород України, інших форм відзначення; заборона на набуття у власність земельних ділянок;

2) призупинення у формі: тимчасового позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами фізичної або юридичної особи; обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України;

3) припинення у формі: видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання

(наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності (наприклад, користування надрами); обмеження або припинення надання електронних комунікаційних послуг і використання електронних комунікаційних мереж; зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань; припинення дії угод, проєктів та програм у певних сферах, зокрема у сфері безпеки та оборони;

4) заборона: користування радіочастотним ресурсом України; здійснення публічних та оборонних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб-резидентів іноземної держави державної форми власності та юридичних осіб, частка статутного капіталу яких знаходиться у власності іноземної держави, а також публічних та оборонних закупівель у інших суб'єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт, послуг походженням з іноземної держави, до якої застосовано санкції згідно з цим Законом; або обмеження заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів до територіального моря України, її внутрішніх вод, портів та повітряних суден до повітряного простору України або здійснення посадки на території України; повна або часткова — щодо вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції згідно з цим Законом; видачі дозволів, ліцензій Національного банку України (далі – НБ України) на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави; збільшення розміру статутного капіталу господарських товариств, підприємств, у яких резидент іноземної держави, іноземна держава, юридична особа, учасником якої є нерезидент або іноземна держава, володіє 10 і більше відсотками статутного капіталу або має вплив на управління юридичною особою чи її діяльність; здійснення НБ України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави; передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності; участі у приватизації, оренді державного майна [18].

Зауважимо, що перелік видів санкцій у згаданому Законі не вичерпний і дає право РНБО України користуватися таким повноваженням на власний розсуд. Крім того, рішення про застосування такого виду санкцій, як стягнення на

користь держави активів з фізичних або юридичних осіб, котрі створили або значно сприяли суттєвій загрозі національній безпеці України, або її територіальній цілісності, або її суверенітету, відповідно до абзацу другого ч. 3 ст. 5 Закону про санкції віднесено до повноваження суду та згідно з ч. 2 ст. 5¹ цього Закону, ч.3 ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) стосується судового розгляду позовної заяви уповноваженого державного органу Вищим антикорупційним судом [18; 19].

Погоджуємося з думкою І. Дороніна, який наголошує на необхідності встановлення чіткої та прозорої процедури прийняття рішень щодо обмежувальних заходів, їх вичерпного переліку й визначення детальних обмежень [12, С. 395]. На це звертають увагу також учені А. Гуржій і Т. Гуржій, дослідивши міжнародний досвід використання санкційних заходів радами національних безпеки різних демократичних держав у порівнянні з досвідом України [20, С. 587].

Ураховуючи мету та вказані в Законі види санкцій, реалізація повноваження у формі прийняття та ведення в дію рішень РНБО України потребує зважування балансу публічних і приватних інтересів, оскільки воно полягає у втручанні у сферу суб'єктивних прав особи, діяльності якої воно стосується. Передумовою їх реалізації є необхідність вжиття заходів запобігання або припинення виникнення загроз національній безпеці України. Обґрунтованість такого рішення може бути поставлена під сумнів особи, інтереси якої ним зачіпаються.

Зауважимо, що в назві та окремих положеннях Закону про санкції законодавець оперує багатокомпонентним терміном «спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи», що надалі замінює на узагальнене слово «санкції». Таке синонімічне спрощення породжує поле для дискусій як з точки зору влучності його застосування, так і обґрунтованості наділення відповідним повноваженням визначених державних органів України.

Поняття санкцій у сучасній науці адміністративного права чітко не конкретизоване. Науковці мають різні думки з цього приводу.

Наприклад, П. Куріс термін «санкції» трактує як сукупність таких понять: структурний елемент правової норми, форми відповідальності й заходи «чистого»

примусу [21, С. 29—51].

Оскільки чинна редакція Закону про санкції передбачає, що адресатами санкцій РНБО України можуть бути не лише юридичні та фізичні особи, а й інші держави, наведемо в цьому контексті думку вчених, а саме П. Корнева, Ю. Атаманчук, В. Феньків, які стверджують, що санкції — це дії (багатосторонні чи односторонні) проти країни, котра є порушником міжнародного права, спрямовані на те, щоб змусити цю державу до взаємного дотримання закону [22, С. 690]. Ю. Сиротенко вказує, що міжнародно-правові санкції є примусовими заходами, з одного боку, збройного, а з іншого — незбройного характеру, які можуть застосовуватися потерпілою державою або державами чи міжнародною організацією до правопорушника задля припинення або попередження вчинення правопорушення [23, С. 3].

Натомість Є. Устименко пропонує вважати передбачений законом захід як реакцію уповноваженого суб'єкта, спрямовану на усунення причин і наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом — адресатом правової норми, адміністративно-правовою санкцією, яка полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника і яка застосовується в адміністративному порядку. Її ознаками автор називає такі: вони є реакцією уповноваженого суб'єкта на вчинене правопорушення, реалізуються виключно через процедуру правозастосування і виключно уповноваженими на це суб'єктами; їх застосування відбувається у процесуальній формі усунення причин та наслідків протиправного діяння, припинення діяння та/або покарання правопорушника [24, С. 119].

У міжнародно-правовій науці питання застосування обмежувальних санкцій активно досліджується.

Зокрема, Ю. Малишева, розглядаючи питання цілеспрямованих санкцій та їх застосування Радою Безпеки ООН, зауважує, що поряд із поняттям «санкції» в науці міжнародного права використовуються й інші терміни, тісно пов'язані з імплементацією міжнародно-правової відповідальності — «примусові заходи» та «контрзаходи». Як указує дослідниця, на думку деяких юристів-міжнародників,

державних діячів і політологів, наведені терміни є синонімами, для інших — різними правовими явищами [25, С. 45]. У міжнародно-правовій доктрині єдиного підходу до визначення терміна «примусові заходи» та його співвідношення із санкціями не сформовано. Аналізуючи їхні праці, Ю. Малишева стверджує, що найпоширенішою є думка, прихильники якої вважають, що терміном «примусові заходи» охоплюються як «санкції», так і «контрзаходи» [25, С. 46]. Відмінність між поняттями «контрзаходи» та «санкції» полягає у суб'єкті їх застосування: міжнародно-правові санкції запроваджуються міжнародними організаціями, а контрзаходи здійснюються державами [25, С. 54]. Учена зауважує, що в теорії міжнародного права термін «санкції» та будь-яке посилення на нього не вживається у статтях про відповідальність держав, що дає підстави для висновку, що міжнародні санкції не є складовою інституту відповідальності держав [25, С. 20].

Р. Абдулаєв указує, що з прийняттям 13 грудня 2007 року Лісабонського договору (Лісабонська угода про внесення змін в Угоду про Європейський Союз й Угоду про заснування Європейської Спільноти від 13 грудня 2007 року, після чого документ підлягав ратифікації національними парламентами 27 держав Євросоюзу), санкції в міжнародному праві розділені на ті, що спрямовані проти держав, і ті, що спрямовані на фізичних осіб, недержавні угруповання. Це спричинило проблему співвідношення тих, що накладаються у сфері свободи, безпеки та правосуддя, з тими, що накладаються під час спільної зовнішньої політики безпеки [26, С. 163].

Як зауважує Ю. Блажевич, єдиною фактичною підставою відповідальності держав є міжнародно-протиправне діяння, яке поділяється на міжнародні делікти та міжнародні злочини. Визначення поняття «контрзаходи» підкреслює вимушеність застосування відповідних заходів — у відповідь на міжнародно-протиправне діяння та/або відмову ліквідувати його наслідки. Натомість поняття «санкція», як продовжує цей вчений, ставить наголос саме на каральному, примусовому аспекті таких дій [27, С. 144]. У цьому контексті зазначення в Законі про санкції серед можливих адресатів санкцій іншої держави потребує додаткової

фахової дискусії.

Оскільки санкції РНБО України застосовуються не лише з метою припинення реальних загроз національній безпеці держави, а й для попередження потенційних загроз, дозволимо собі припустити, що прийняття РНБО України такого рішення не завжди є реакцією на вчинене правопорушення, а й на запобігання факту його вчинення. Згідно з чинним правовим регулюванням в Україні воно може бути ухвалене і щодо правомірної діяльності господарюючих суб'єктів. Уважаємо, що задля гармонізації наукових визначень в Україні з поняттями міжнародно-правової сфери, законодавче спрощення відповідних заходів словом «санкції» не досить влучне. Доцільно його переглянути, замінивши, наприклад, поняттям «обмежувальні заходи». Зазначене обґрунтовується тим, що вказані заходи спрямовані на захист держави від дій, що руйнують або можуть зруйнувати її самобутність, а отже, порушити чинний національний правопорядок.

Застосування санкцій РНБО України вітчизняним законодавцем передбачене у формі рішення, їх зміст утілений в акт визначеного законом органу влади. З'ясовуючи правову природу такого акта зауважимо, що в сучасній правовій науці визнано, що правові акти державного управління виступають як юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини.

Слушним вважаємо твердження вітчизняного науковця В. Баштанника про властивості правових актів державного управління: державно-владний та підзаконний характер; виступає варіантом управлінського рішення; приймається винятково уповноваженими суб'єктами державно-управлінської діяльності; є втіленням одностороннього волевиявлення уповноваженого суб'єкта державного управління; визначає правила належної поведінки у сфері державного управління; може бути оскаржений в установленому чинним законодавством порядку, а в разі недотримання вміщених у ньому юридично-владних приписів викликає особливі юридичні наслідки у вигляді відповідальності винної сторони; має визначену форму [28, С. 68].

Водночас М. Боровик термін «управлінське рішення» пропонує розглядати в двох значеннях: як процес (полягає в пошуку, угрупованні та аналізі необхідної

інформації, розробці, затвердженні та реалізації управлінського рішення) або як явище (план заходів, постанова, усне або письмове розпорядження тощо). Учений пропонує визначення управлінського рішення як творчого акта суб'єкта управління, що визначає програму діяльності колективу щодо ефективного вирішення назрілої проблеми на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан. Це вибір, який повинен зробити керівник, щоб виконати обов'язки, зумовлені його посадою [29, С. 8].

Якщо взяти вказану конструкцію, то рішення РНБО України про санкції згідно з чинним законодавством України вважати актом державного управління не можна, незважаючи на те, що таке повноваження передбачене в законах України саме для цього органу, стосується варіанту управлінського рішення та може в разі введення в дію викликати особливі юридичні наслідки осіб, яких стосується. Зокрема, його форма законом не встановлена, детальна процедура підстав прийняття такого рішення не зазначена, збирання доказів для обґрунтування мотивів та виду (наприклад, обраної санкції) нормативно не регламентовано, в ньому немає владно-управлінських правил належної поведінки суб'єктів, до яких запропоновано застосувати. Натомість рішення РНБО України про застосування санкцій, зважаючи на законодавчо передбачену її компетенцію та функції, за змістом більш тяжіє до пропозиції Президенту України обмежити чи припинити певні правовідносини, які несуть потенційну або реальну загрозу інтересам Держави. Далі остаточне слово за Президентом. У разі погодження видається указ про введення в дію прийнятого на засіданні РНБО України рішення про застосування санкцій, внаслідок чого останнє стає додатком до акту індивідуальної дії — Указу Президента України.

З іншої точки зору, право Президента України вирішити питання ввести чи ні санкції, проголосовані РНБО України, змінити, наприклад, вид санкції чи термін її дії, процедуру переоцінки встановлених фактів закон України не передбачає. Межі його повноважень стосуються виключно того, чи надавати зобов'язальної дії рішення РНБО України про застосування санкцій. З огляду на цей аргумент обґрунтовано припустити, що таке рішення може вважатися видом управлінського

рішення у сфері національної безпеки.

Законодавчо передбачена процедура наділення рішення РНБО України зобов'язальним характером у спосіб видання Президентом України Указу, що є реалізацією передбачених Конституцією України повноважень, означає, що до факту підписання Указу Президента України про введення в дію рішення РНБО України про санкції не породжує жодних правових наслідків. Отож, за чинного нормативного регулювання дискусійним є запитання, чи виступає РНБО України в правовідносинах, урегульованих Законом про санкції, самостійним суб'єктом. Оскільки вітчизняний законодавець не приписує вказувати в рішенні РНБО України владний припис визначеному суб'єкту права, а його реалізація передбачає видачу іншими державними органами актів різної правової природи, відсутні обґрунтовані підстави вважати, що правовідносини між особою, щодо якої прийняте рішення РНБО України про застосування санкцій, виникають безпосередньо з РНБО України.

Президент України після ухвалення на засіданні РНБО України рішення про застосування санкції з'ясовує додатково доцільність факту та часу введення його в дію. При цьому зауважимо, що для такого рішення РНБО України не регламентований порядок отримання доказів та його форми, обов'язок Президента України ввести його в дію. Не зважаючи на використання законодавцем для застосування санкцій поняття «рішення», його правова природа полягає у внесенні пропозиції Президенту України застосувати певний вид заходів до певного кола суб'єктів, з чим він теоретично може не погодитися у будь-якій формі. З указанного робимо чіткий висновок, що в правовідносинах про застосування санкцій учасниками є не лише адресат санкцій, а й РНБО України та Президент України.

Крім того зауважимо, що в законі вказаний вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надати на розгляд РНБО України пропозиції щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій: Верховна Рада України (далі - ВР України), Президент України, Кабінет Міністрів України (далі - КМ України), НБ України, Служба безпеки України (далі - СБ України) [18]. Уважаємо, що серед обов'язкових учасників таких правовідносин, у тому числі спірних, є державний

орган, розгляд відомостей якого мав наслідком ухвалення нею відповідного рішення щодо санкцій.

У Законі про санкції окремо виділені фізичні особи, котрі повідомили центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, про активи, зазначені в пунктах 1, 1¹ ч. 1 ст. 4 цього Закону, а також їхні близькі особи, які перебувають під захистом держави. Підкреслимо, що у ст.5² вказаного Закону наголошено про заборону розкривати будь-яку інформацію про таких осіб третім особам, які не залучаються до реалізації заходів, спрямованих на застосування санкцій, передбачених пунктами 1, 1-1 ч.1 ст. 4 цього Закону, окрім випадків, установлених законом. Указана норма також передбачає звільнення їх від юридичної відповідальності за повідомлення та/або поширення зазначеної в повідомленні інформації, окрім випадку здійснення завідомо неправдивого повідомлення [18]. Таким чином, виключена можливість цих осіб бути учасниками спорів щодо застосування санкцій РНБО України.

Особливою ознакою спору щодо санкцій РНБО України є особливий суб'єктний склад, обумовлений її адміністративно-правовим статусом та особливістю процедури введення в дію виданих нею актів.

Урегульований чинним законом України про санкції порядок застосування РНБО України санкцій можливо схематично описати як процедуру, що розпочинається з пропозицій, вказаних в законі органів влади до РНБО України, застосувати до визначених суб'єктів права санкції, продовжується обговоренням цього питання на засіданні РНБО України та ухвалення нею відповідного рішення, вирішення Президентом України питання введення такого рішення в дію та подальша його реалізація. З цього доходимо висновку, що учасниками таких правовідносин, у тому числі якщо вони набувають характеру спірних, варто вважати адресатів санкцій — суб'єктів приватного права, а також суб'єктів публічного права, яких умовно можна поділити на тих, котрі уповноважені ініціювати питання застосування санкцій (ВР України, Президент України, КМ України, НБ України, СБ України) і з цього приводу видають акти у формі

пропозицій РНБО України, а також орган, який їх застосовує (РНБО України приймає рішення), орган, який вводить їх у дію (Президент України видає Указ про введення в дію рішення РНБО України), та державні органи виконавчої влади, котрі їх реалізують (органи державної влади, що мають відповідні повноваження у сфері публічного управління). Очевидним є те, що основні учасники — це особи, до яких застосовані та введені в дію санкції, та особи, котрі застосовують санкції.

Природа такого виду акта РНБО України, як рішення про застосування санкцій, свідчить, що її діяльність (за умови введення в дію цього рішення) опосередковано впливає на права інших суб'єктів права. Закон про санкції наділяє її повноваженням фактичного контролю (без функції координації) стану захищеності держави у спосіб впливу на діяльність будь-яких суб'єктів права, якщо вона створює реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяє терористичній діяльності та/або порушує права і свободи людини й громадянина, інтереси суспільства та держави, призводить до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створює перешкоди для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод. Серед підстав для застосування санкцій Закон про санкції передбачає також резолюцію Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки ООН, рішення та регламенти Ради Європейського Союзу, факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту ООН [18].

У чинній редакції Закон про санкції не має норм із вичерпним переліком суб'єктів, до яких відповідні обмежувальні заходи застосовуються. Натомість Закон указує, що підставами їх застосування можуть бути дії фізичних, юридичних осіб, держав та інших суб'єктів, що створюють реальні або потенційні загрози національним інтересам України. Сукупний аналіз з видами перелічених у законі санкцій дає підстави для висновку, що їхніми адресатами здебільшого є суб'єкти приватного права. Вітчизняний законодавець не встановив норм щодо права таких осіб брати участь у процедурі запровадження до них санкцій. Крім того, Закон приписує, що внесення змін чи скасування таких санкцій відбувається в порядку їх

застосування. Тому вважаємо обґрунтованим висновок, що безпосередня участь особи приватного права у правовідносинах застосування санкцій виникає з моменту встановлення факту видачі Указу Президента України про введення відповідного рішення РНБО України в дію та ініціювання нею судового спору.

Зважаючи на вказане, впевнено стверджуємо, що особливістю правовідносин щодо застосування санкцій РНБО України є наявність у них публічного інтересу. Оскільки джерелом спору щодо санкцій РНБО України є конфлікт про підстави їх застосування, за загальним правилом ініціаторами їх вирішення в суді є особи приватного права, а відповідачами — органи державної влади, які їх застосували.

Як зауважує В. Квак, спір, що виникає з публічно-правових відносин, предметом якого є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, у сучасній юридичній науці визнається різновидом правового спору [7, С. 127].

Л. Юхтенко справедливо стверджує, що необхідно врахувати під час з'ясування ознак спору, що впливає з публічно-правових відносин, такі положення:

— він завжди є правовим, оскільки виникає в межах певних публічно-правових правовідносин;

— його зміст стосується реалізації уповноваженими суб'єктами публічної влади функцій, якими вони наділені задля вирішення встановлених і закріплених правовою нормою завдань;

— його предмет становлять правові претензії не лише з приводу реалізації суб'єктом публічної влади компетенції, а і реалізації публічного (суспільного, загального) інтересу;

— його нормативна основа включає три правомочності: правозахисну, праводомагання та правоохоронна.

Характеризуючи зміст спору, що впливає з публічно-правових відносин, продовжує вчена, необхідно звернути увагу на доцільність існування такої ознаки, як вирішення шляхом здійснення правової процедури. Водночас такі спори можуть

виникати (і виникають) поза межами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства), а учасники (суб'єкти) таких спорів набувають процесуального статусу в разі реалізації права на судовий захист шляхом звернення до адміністративного суду позовною заявою у встановленому законодавством порядку [30, С. 43—44].

Адміністративно-правове ставлення як протиріччя, що викликане конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів щодо дій органів та осіб, наділених публічно-владними повноваженнями, Ю. Лозинський і Я. Павлович-Сенета пропонують вважати адміністративно-правовим спором [31, С. 379].

Урахувавши зазначене, ми дійшли висновку, що оскільки спір щодо санкцій РНБО України стосується реалізації передбачених законом владних управлінських повноважень щодо прийнятих актів індивідуальної дії та стосується публічного інтересу, то він відповідає ознакам публічно-правового, визначення якому також надав законодавець у ч. 1 ст. 4 КАС України, а саме, що це спір, у якому щонайменше одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій [32].

Закон про санкції в редакції, чинній на момент дослідження, не містить норм щодо підвідомчості такого спору суду певної юрисдикції. Досудовий порядок можливий виключно в тому порядку, в якому згідно з цим законом застосовуються санкції. У випадку сумнівів особи щодо відповідності рішення РНБО України про санкції вимогам закону, спір виникає в адресата цих санкцій із Президентом України як Верховним Головнокомандувачем, гарантом Конституції України, державними органами, що надали позиції РНБО України застосувати санкції.

Дослідженням ЄДРСР з'ясовано, що перші позови щодо повноважень РНБО України застосувати санкції надійшли на розгляд судів у 2015 році. З кожним роком кількість судових проваджень збільшується, узгоджуються питання належної їх юрисдикції та порядку судового вирішення, що й зумовило детальне наукове вивчення нами цього виду правовідносин. Спершу позови щодо

оскарження рішень РНБО України про застосування санкцій розглядалися окружними адміністративними судами. Внаслідок узгодження висновків судової практики в цих справах відповідні спори розглядаються Касаційним адміністративним Судом у складі Верховного Суду (далі - КАС ВС) як судом першої інстанції. На сьогодні суди розглядають відповідні спірні правовідносини виключно як публічно-правові.

Таким чином, вважаємо обґрунтованим стверджувати, що правова природа спорів щодо рішення РНБО України про застосування санкцій має публічно-правовий характер, позаяк вони стосуються забезпечення публічних інтересів та є видом управлінського рішення у сфері державного управління визначеної сфери діяльності. Його учасники — це визначені Законом про санкції суб'єкти публічного адміністрування, уповноважені вносити пропозиції ввести санкції — ВР України, КМ України, СБ України, НБ України, а також державний орган, уповноважений розглядати та приймати рішення про їх застосування — РНБО України, уповноважений орган вводити їх у дію — Президент України, уповноважені органи реалізувати ці санкції — державні органи виконавчої влади, а також суб'єкти, до яких застосовані санкції (фізичні та юридичні особи — як резиденти України, так і нерезиденти, а також інші держави). Об'єктом такого спору є акти управлінського характеру — Укази Президента України про введення рішення РНБО України про застосування санкцій у дію.

1.2 Підстави та причини виникнення спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України

Збільшення кількості позовів приватних осіб до адміністративних судів свідчить про недовіру до діяльності суб'єктів публічного адміністрування України. Оскільки збільшення судових проваджень також стосується питання застосованих санкцій РНБО України, недовіра до законності рішень державних органів стосується і сфери управління національною безпекою держави.

Причини та підстави виникнення спорів про скасування рішень РНБО України досліджені недостатньо, з огляду на що вважаємо за доцільне детальніше їх проаналізувати в контексті повноваження РНБО України застосовувати санкції. Це дозволяє з'ясувати прогалини в матеріальному та/або процесуальному законодавстві України щодо регулювання досліджуваних правовідносин, запропонувати шляхи їх заповнення.

Оскільки в сучасній науці існують різні підходи до розуміння, що саме викликає адміністративний спір, вичерпний перелік причин та підстав їх виникнення також не визначений.

Наприклад, Ю. Сакара стверджує, що підставами юридичного спору є обставини, що спричинили виникнення такого стану, а зміст спору становить когнітивна інтерпретація особою (ініціатором спору) наявності порушення, невизнання чи оспорювання її суб'єктивних прав, свобод чи інтересів протилежною стороною, що тягне за собою їх невизначеність і перешкоджає їхньому здійсненню [5, С. 67].

Ю. Лозинський та Я. Павлович-Сенета причини виникнення адміністративно-правових спорів пояснюють адміністративно-правовими колізіями, порушеннями законності під час прийняття адміністративних актів, протиріччями між законністю та доцільністю [31, С. 379].

Водночас вчена Л. Арестова зауважує, що адміністративний спір виникає за наявності сукупності матеріальних (управлінське правопорушення, невизнання права) та формальних підстав (звернення суб'єкта, який вважає, що його права та

інтереси порушуються, до суду з позовною заявою). Дослідниця акцентує увагу на тому, що причини виникнення публічно-правового спору та підстави виникнення правовідносин у сфері адміністративного судочинства не є тотожними явищами. Зокрема вважає, що формальна причина виникнення публічно-правового конфлікту — це рішення суб'єкта владних повноважень, а фактична — розбіжність інтересів приватної особи та владного суб'єкта. Такі причини виникнення публічно-правового спору є передумовами виникнення правовідносин адміністративного судочинства. Однак підстава (безпосередня умова) виникнення таких правовідносин, як продовжує дослідниця, — це активна дія третьої сторони — суду, що полягає у винесенні ухвали про відкриття провадження у справі [32, С. 359].

Уважаємо переконливою думку вітчизняних науковців, відповідно до якої в основі будь-якого правового спору завжди наявний юридичний конфлікт.

Як зазначає В. Петріненко, конфлікт проходить кілька послідовних стадій розвитку:

- передконфліктна стадія (ситуація невдоволення та соціальної напруженості);

- стадія інциденту (формальний привід, випадок для початку безпосереднього зіткнення сторін; це перша сутичка конфліктантів, зав'язка), в якій можливі три варіанти поведінки конфліктуючих сторін (прагнення злагодити ситуацію (компроміс), ігнорування або відкрите протистояння);

- стадія розвитку (ескалації) конфлікту, в якій можливі кілька форм конфліктної поведінки: активно-конфліктна, пасивно-конфліктна, конфліктно-компромісна, компромісна поведінка;

- кульмінація конфлікту;

- стадія завершення конфлікту і процес перемовин;

- постконфліктна стадія (післядія) [3, С. 33—36].

З'ясовуючи проблематику участі РНБО України в цій категорії спорів, у статті щодо проблемних питань участі РНБО України в публічно-правових спорах про застосування санкцій ми констатували, що конфліктна частина відповідного спору саме в процесі запровадження санкцій у дію [33, С. 168]. Досліджуючи

передбачену вітчизняним законодавцем процедуру запровадження санкцій у статті щодо визначення та перспектив судового розгляду публічно-правового спору про застосування РНБО України санкцій, ми аргументували можливість виділення окремих етапів, кожен з яких врегульований різними правовими актами. На кожному з них передбачене прийняття уповноваженими державними органами актів різної правової природи. Отже, дійшли обґрунтованого висновку про необхідність розгляду досліджуваної категорії спорів у вузькому та широкому розумінні [34, С. 541].

У широкому розумінні це вид юридичного конфлікту (сторонами в якому є суб'єкти права), що виникає під час реалізації владних повноважень щодо застосування РНБО України санкцій у сфері захисту національної безпеки під час всіх етапів процедури їх застосування. За такого підходу нормативно участь адресата санкцій у ній обмежена стадією введення в дію та безпосередньої реалізації. Доцільність підходу до визначення поняття спору у вузькому розумінні обґрунтовується практичним застосуванням теоретичних напрацювань. Зокрема, розглядається з точки зору процесуального законодавства України як спір адресата санкцій щодо управлінського рішення із суб'єктом владних повноважень, який вводить таке рішення в дію, щодо захисту національної безпеки України та територіальної її цілісності.

Урахувавши вказаний підхід до розвитку конфлікту та норми чинного законодавства України про застосування РНБО України санкцій, виділимо такі стадії публічно-правового спору щодо рішень РНБО України, як явища в широкому його розумінні:

I) виникнення передумов — фактів, явищ, тенденцій у діяльності суб'єктів права, які загрожують та/або порушують національну безпеку України;

II) аналіз з'ясованих уповноваженими законом органів обставин і фактів — отримання/зібрання документів про дії, рішення та факти. У статті 3 Закону про санкції такими уповноваженими органами є Президент України, ВР України, КМ України, НБ України, СБ України. Результатом їх діяльності можуть стати пропозиції для РНБО України щодо застосування до певних суб'єктів права санкцій;

III) виникнення підстав для спору — процес оцінки отриманих пропозицій, обговорення та ухвалення рішення РНБО України про застосування (скасування, внесення змін) санкцій, введення цього рішення в дію шляхом видання указу Президента України (тут зауважимо, що для окремих видів, що застосовуються до іноземної держави чи невизначеного кола осіб, потребує додатково затвердження постановою Верховної Ради України);

IV) кульмінація — реалізація виконання санкцій уповноваженими органами влади в Україні;

V) стадія завершення конфлікту — судове вирішення спору, оскільки окремо досудового порядку для осіб-адресатів санкцій чинне законодавство не передбачає.

Звертаємо увагу на те, що нормативне регулювання в такому разі не обмежене дією Закону про санкції. Повноваження та функції державних органів щодо порядку з'ясування та отримання інформації про конкретні факти, збору відомостей і фіксації їх для надання форми доказів регламентовані галузевим законодавством України. На кожному етапі вони уповноважені приймати акти різної правової природи. Можливість і порядок їх оскарження також законодавчо врегульовано в різних нормативно-правових актах. Як наслідок, процедура вирішення спору про застосування санкцій, вказаних у визначених рішеннях РНБО України, досі вітчизняним законодавцем не розглядається як єдиний процес.

У ст. 3 Закону про санкції вказано факти, котрі вважаються легальними підставами для застосування відповідних персональних обмежувальних заходів, які умовно можна розділити на дії, рішення та факти:

— дії, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, або ж сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, або ж призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод;

— резолюції Генеральної Асамблеї чи Ради Безпеки ООН, рішення та регламенти Ради Європейського Союзу;

— факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту ООН [18].

Зазначені дії та факти стосуються оціночних суджень і потребують детального аналізу. Очевидно, що приводом для вирішення питання застосування, скасування чи внесення змін до санкцій має стати отримання інформації у формі відомостей про явища, тенденції та чинники, з якими законодавець пов'язує виникнення загрози національній безпеці. І хоча в преамбулі Закону про санкції законодавець акцентував увагу на неприпустимості прямого або опосередкованого втручання у внутрішні та зовнішні справи України під будь-яким приводом, зміст вказаної в ньому мети не враховує, що тісні взаємини забезпечують розвиток демократичних держав.

Повертаючись до питання з'ясування причин виникнення спорів у досліджуваній сфері, акцентуємо увагу на тому, що особа-адресат санкцій РНБО України отримує можливість дізнатися відомості про те, що щодо неї застосовані санкції з опублікованого Указу Президента України про введення в дію відповідного рішення РНБО України або з недавно створеного Державного реєстру санкцій (<https://drs.nsd.gov.ua/>), держателем якого є Апарат РНБО України на підставі Закону про санкції. Станом на 05 лютого 2024 року в указаному Реєстрі обліковано 10 084 підсанкційних фізичних осіб, 7118 підсанкційних юридичних осіб, 28 614 санкційних дій (застосування, зміна, скасування).

Відповідні особи до факту введення щодо них в дію санкцій не проінформовані про дії держави у формі аналізу їх діяльності на предмет заподіяння ризиків інтересам держави. Як наслідок, до вказаної події та факту не виникає спору, хоча передбачена законом процедура застосування санкцій РНБО України закладає фундамент правового конфлікту. Як слушно вказує В. Петріненко, існування реальних підстав для виникнення конфлікту за умов, коли одна чи обидві сторони поки не усвідомили ситуацію як конфліктну, відповідає поняттю «потенціальний конфлікт» [3, С. 229].

Зважаючи, що прийняття рішення РНБО України про застосування санкцій є реалізацією передбаченої законом функції, результатом аналізу зібраної інформації, оцінка обґрунтованості такого рішення цілком може спричинити спір як з точки зору належності та достовірності отриманих доказів, так і щодо ефективності обраного способу запобігання загрозам національній безпеці (відновлення порушень у роботі інших органів). Зазначене підтверджується встановленням видів санкцій у відповідному законі [18], обрання яких — це виключна компетенція РНБО України.

Уважаємо, що юридичний конфлікт у правовідносинах щодо ухвалення РНБО України рішення про застосування санкцій може виникнути на етапі зважування публічних і приватних інтересів, коли з обраним компромісним рішенням відбувається втручання у права особи. Досліджуючи практичний підхід, у статті про такий об'єкт вивчення юридичної науки, як публічно-правові спори щодо рішень РНБО України про застосування санкцій ми дійшли висновку, що спір виникне за умови непогодження суб'єктом права з необхідністю прийняття такого рішення, що може полягати в непогодженні з правовою оцінкою наявності підстав для державного втручання в процес реалізації правомочностей власності або користування визначеним об'єктом цивільних прав [30, С. 59] та оспорення його. У випадку ініціювання позову конфлікт набуде статусу судового спору.

Л. Арестова слушно зазначила, що підставою виникнення правовідносин, що складаються з приводу розгляду та вирішення судом публічно-правового спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень, є відкриття судом провадження у справі [32, С. 360].

На сьогодні в ЄДРСР чимало рішень судів, з яких констатуємо, що після початку реалізації передбаченого законом повноваження РНБО України приймати рішення про санкції такі спори розглядалися окружними адміністративними судами. Відповідно, оспорювалися саме рішення РНБО України, оскільки цей орган вважався відповідачем, на той час були відсутні судові спори, предметом в яких була б процедура подання пропозицій та голосування членами РНБО України за застосування санкцій.

Зазначене є логічним наслідком того, що на всіх етапах запровадження санкцій РНБО України уповноважені органи державної влади виносять акти різної правової природи. Зокрема, на етапі причин розгляду та голосування за рішення РНБО України застосувати санкції вітчизняний законодавець передбачив акт у формі пропозицій визначених суб'єктів права, не деталізуючи вимоги до їх змісту та не передбачивши прямої норми про можливість їх самостійного оскарження в судовому або позасудовому порядках. Таких вимог не передбачено і для рішення РНБО України. Водночас етап введення його в дію та реалізації санкцій характеризується видачею актів, які мають обов'язкову дію: Указ Президента України про введення рішення РНБО України в дію, що набуває чинності з моменту офіційного опублікування, та рішення інших державних органів, які його безпосередньо виконують.

Усталеною з цього питання є практика вирішення досліджуваної в цій роботі категорії спорів саме в КАС ВС (як суду першої інстанції) та Великою Палатою Верховного Суду (далі - ВП ВС) (як суду апеляційної інстанції). Відповідно констатовано, що належний предмет судового спору — це саме Указ Президента України, яким таке рішення РНБО України введено в дію, а РНБО України не є належним відповідачем. Натомість ним є Президент України. Такий результат став можливим завдяки детальному з'ясуванню судами адміністративно-правового статусу РНБО України (про що ми опишемо в цій роботі далі) та правової природи її рішень про санкції. Як наслідок, адміністративні суди переконані, що рішення РНБО України не є актом владно-розпорядчого характеру, у зв'язку з чим не може згідно з нормами процесуального законодавства бути предметом самостійного оскарження. Залишається дискусійним питання, чи може РНБО України самостійно представляти свої інтереси в суді.

Питання судових проваджень у досліджуваній категорії справ ми детально дослідимо в наступних розділах. Водночас зупинимося на тому, що саме може обґрунтовано викликати сумніви та породити конфлікти й спори, які потім розглядаються в судах.

Як встановлено, рішення РНБО України про застосування санкції є результатом

обговорення отриманої інформації про наявність потенційної або реальної загрози національним інтересам України, її суверенітету. Таке повноваження допустимо вважати дискреційним, оскільки РНБО України може визначити доцільність або недоцільність застосування санкцій, обрати їх вид і строк дії.

На наше переконання, емоційне підґрунтя будь-якого конфлікту та спору — це недовіра, яка виникає за умови, що особа не розуміє або не хоче розуміти певні процеси. А. Мерник влучно зауважує про існування під час дії особливих правових режимів проблеми в співвідношенні обмежень прав особи та легітимності влади, протиставленні правил із винятками, які необхідні в демократичному суспільстві для попередження чи подолання наслідків таких станів. Для цього, продовжує вчена, головним завданням легітимної влади є уникнення під час використання дискреційних повноважень не виправданого обмеження прав людини [35, С. 333—334, 337].

На сьогодні процедура застосування санкцій РНБО України стосується реалізації владних повноважень різних органів державної влади. Розглядом пропозицій, голосуванням про застосування та введенням в дію відповідного рішення РНБО України вона не завершується. При цьому повний цикл запровадження регулюється нормами різних нормативно-правових актів. Закон про санкції не містить норм про те, сукупність яких обставин і фактів свідчить про наявність у діяльності особи загроз національній безпеці країни, а нормативні визначення у сфері національної безпеки України допускають неоднозначні оціночні судження, зважаючи, що поняття «ризик» не деталізовано. Крім того, вказаний закон не передбачає участі ймовірного адресата санкцій у розгляді питання оцінки його діяльності як такої, що створює загрози національним інтересам України, та виключного переліку вимог до відомостей, котрі мають бути в рішенні РНБО України про застосування санкцій. За чинного нормативно-правового регулювання недовіру суб'єктів приватного права щодо законності застосування до них санкцій РНБО України, як і збільшення кількості позовів у судах, можна вважати закономірними явищами.

Підсумовуючи зазначимо, що спір щодо рішення РНБО України про

застосування санкцій як вид правового спору можна розглядати в широкому й вузькому розумінні. Зважаючи на чинне нормативне регулювання в Україні, підставою виникнення такого спору є указ Президента України про введення його в дію або постанова ВР України про його затвердження. Після цього конфлікт може полягати як у правомірності отримання інформації та її достовірності, виду обраного рішення в контексті виконання ним завдання запобігання загрози національній безпеці, так і щодо доцільності введення його в дію. Отже, у практичній площині такий спір розглядається та вирішується у вузькому розумінні.

Причини виникнення таких спорів пов'язані як з його теоретичним змістом, так і з практичною реалізацією норм чинного законодавства України. Зокрема, необхідність застосування визначених у законах оціночних суджень про обставини та факти, котрі можуть свідчити про загрозу національній безпеці, відсутність права суб'єктів брати участь у процедурі застосування санкцій, рішення про які уповноважена приймати РНБО України, відсутність вимоги вказати обґрунтування в таких рішеннях викликають недовіру до правомірності цієї процедури та прийнятих у ній рішень. Оскільки Законом про санкції не передбачене право осіб оскаржити пропозиції застосування таких санкцій і рішення РНБО України не має владного припису, предметом таких спорів стає Указ Президента України про введення в дію рішення РНБО України щодо застосування санкцій.

Урахувавши особливості правової природи таких спорів, його елементи, причини та підстави виникнення, врахувавши передбачену законом мету застосування, вважаємо доцільним сформулювати загальне визначення публічно-правового спору щодо санкцій РНБО України як виду спору, що виникає між уповноваженим законом на забезпечення державної незалежності й національної безпеки органом і визначеними законом суб'єктами права з приводу застосування РНБО України до них санкцій за діяння, спрямовані проти інтересів національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України.

Висновки до розділу 1.

Дослідженням доведено, що спори щодо застосування РНБО України санкцій мають публічно-правову природу, оскільки виникають у сфері національної безпеки України. Його елементами є особливий суб'єктний склад, підстави виникнення та предмет.

Детально з'ясовано, що в основі спору про застосування санкцій РНБО України наявний потенційний правовий конфлікт, причини якого пов'язані з неможливістю адресата санкцій оскаржити висновки пропозицій про застосування санкцій і надати щодо них пояснення. Його розвиток обумовлений наявністю окремих прогалів у законодавстві України та може розглядатися як єдиний процес, в якому можна виділити п'ять стадій.

Суб'єктний склад учасників таких спорів умовно можна поділити на адресатів санкцій, діяльність яких створює загрози у сфері національної безпеки, і уповноважених законом державних органів, залучених у процедуру прийняття РНБО України рішень щодо застосування санкцій: Президент України, ВР України, КМ України, РНБО України, НБ України, СБ України.

Такі спори можливо розглядати в широкому та вузькому значеннях. У широкому — як вид юридичного конфлікту між суб'єктами права, що виникає під час реалізації владних повноважень щодо застосування РНБО України санкцій у сфері захисту національної безпеки. У вузькому — як спір адресата санкцій щодо управлінського рішення із суб'єктом владних повноважень, котрий вводить рішення РНБО України в дію, щодо захисту національної безпеки України та її територіальної цілісності.

Констатовано, що за чинного нормативно-правового регулювання предметом правового спору в досліджуваних правовідносинах є Указ Президента України про ведення в дію рішення РНБО України щодо застосування санкцій. Самостійним предметом оскарження таке рішення РНБО України не є через відсутність ознак акта владно-розпорядчого характеру (рішення суб'єкта владних повноважень). Запропоновано авторське визначення такого спору як виду спору, що виникає між уповноваженим законом на забезпечення державної незалежності й національної

безпеки органом і визначеними законом суб'єктами права з приводу застосування РНБО України до них санкцій за діяння, які спрямовані проти інтересів національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

2.1 Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України в публічно-правових спорах у сфері національної безпеки щодо застосування санкцій

Зрозуміти зміст публічно-правових спорів і порядок розгляду їх судами України нам допоможе дослідження адміністративно-правового статусу його учасників.

Ми дослідили, що спір щодо санкцій РНБО України має публічно-правову природу, оскільки виникає у сфері захисту національної безпеки України та її суверенітету. Як відомо, спір виникає в правовідносинах за участю певних суб'єктів права. У сучасній науці учасниками публічних правовідносин заведено вважати суб'єктів адміністративного права. Ними є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи, які вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері публічного адміністрування. Зважаючи, що спори про застосування санкцій РНБО України виникають у зв'язку із запровадженням Законом про санкції для цього органу повноваження приймати відповідний вид рішення, зауважимо, що в Конституції України цей орган не віднесений до жодної з гілок державної влади.

За загальним правилом, серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій апарат (органи законодавчої та судової влади, а також органи прокуратури) [36, С. 108—109]. Хоча є й специфічні державні органи, котрі здійснюють повноваження у сфері адміністративно-правового регулювання безпосередньо як власне органи. Їх спільними рисами можна вважати уповноваження приймати обов'язкові для виконання рішення, та

вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління. Наприклад: НБ України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, РНБО України, Центральна виборча комісія, деякі інші органи.

Уважаємо за доцільне детальніше з'ясувати повноваження РНБО України в досліджуваних правовідносинах.

Попередньо зауважимо, що сукупність прав, свобод і обов'язків суб'єктів адміністративного права усталено в юридичній науці вважають елементами адміністративно-правового статусу. Як зауважує М. Горбач, повноваження виділяють його цілісний складник, без котрого він не може існувати [37, С. 131].

Термін «статус» походить від латинського «status» та означає становище.

У сучасних словниках української мови в юридичному контексті він означає правове становище громадян, громадських і державних організацій, міжнародних організацій, сукупність прав і обов'язків фізичних та/або юридичних осіб [38, С. 545].

І. Литвин пропонує вважати правовий статус видом соціального, що визначає становище суб'єкта в соціальній системі, лише в тій його частині, яка регулюється правом. Саме завдяки правовому статусу особа входить у систему тих чи інших правовідносин [39, С. 21].

Досліджуючи зміст правового статусу як терміна, А. Паншичин акцентує увагу на таких його ознаках: конкретній структурованості, глобальності й універсальності, обумовленості взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта в системі права [40, С. 95].

Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права як поняття досліджували також Б. Ринажевський [41], В. Авер'янов [36], В. Бевзенко [42], В. Колпаков [43], В. Миколенко [44], В. Селіванов [45], О. Петришин [46], О. Харитонова [32], С. Гусарев [47] та інші.

Наприклад, В. Миколенко стверджує, що адміністративно-правовий статус — це наявність у конкретної особи суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [44, С. 14].

Водночас С. Гусарев вважає, що феномен правового статусу особистості визначає співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава

окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище щодо інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження [47, С. 41].

Учені О. Гумін і Є. Пряхін додатковими елементами вважають юридичну відповідальність і правосуб'єктність [48, С. 35—36]. Б. Ринажевський додає правове становище суб'єкта права в правовій реальності, що відображається в його взаєминах із суспільством і державою [41, С. 26].

Отже, основними елементами адміністративно-правового статусу є права та обов'язки, додатковими — правосуб'єктність, правове становище, повноваження, гарантії, компетенція, адміністративно-правова відповідальність.

М. Горбач виділяє також спеціальні елементи — ті, що характеризують певний окремий суб'єкт адміністративного права [37, С. 135].

Спираючись на погляди вчених, що висловлені в науковій та навчально-методичній літературі щодо поняття «адміністративно-правовий статус», погоджуємося з позицією Ю. Чуприни в тому, що найбільш повною та ґрунтовною є позиція дослідників, які до змісту адміністративно-правового статусу органу державної влади відносять цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блок [49, С. 272].

З огляду на вказані теоретичні напрацювання врахуємо, що правову основу діяльності РНБО України становлять Конституція України, закони України (наприклад, «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про санкції», «Про національну безпеку України», «Про оборону України» та інші), а також Укази Президента України, що регулюють окремі питання її діяльності.

Діяльність РНБО України визначена Конституцією України як діяльність координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [9].

У статті щодо місця РНБО України в системі державного управління національною безпекою України ми, аналізуючи різні думки вітчизняних учених, зауважували на особливій ролі РНБО України в системі державного управління

національною безпекою України та дійшли висновку, що вона є суб'єктом її забезпечення, а встановлене Законом про санкції повноваження приймати рішення про застосування санкції відповідає меті заходів системи забезпечення національної безпеки [50, С. 14].

Історично доведено, що реальне функціонування в державному управлінні принципу «стримувань і противаг» є умовою існування демократичної держави. Влучно зауважують вітчизняні вчені В. Чорна, Л. Кожура та О. Кузьменко про те, що важливе значення в процесі реалізації управлінської діяльності суб'єктів управління відіграють правові акти управління [51, С. 14].

Зважаючи на визначену Конституцією України сферу та межі повноважень РНБО України, досліджуючи її місце в системі управління державою, ми також урахували думки вітчизняних науковців (зокрема, О. Громової), що функція координації стосується довготривалого функціонування організації за допомогою організаційних структур, створення робочих груп, інформаційних систем, призначення координатора [52, С. 257].

Призначення контролю як функції у державному управлінні, на думку багатьох вчених, — у виявленні недоліків і помилок у роботі, їх попередженні, оцінці відповідності здійснених функцій завданням, які були поставлені перед ним [53, С. 138]. Складовими елементами контролю в сучасній науці вважають суб'єкта, об'єкт управління та взаємозв'язок між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. Процес контролю полягає у діяльності, об'єднаній у структуру суб'єктів контролю, заснованій на використанні певних принципів, типів, методів і технологій.

Об'єктами контролю є цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці.

Суб'єктами контролю в державному управлінні є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи

управління тощо.

В. Баштанник указує, що в сукупності зазначені поняття відповідають ознакам державного управління, таким як систематичність, цілеспрямованість, повний аналіз інформації про фактичну ситуацію, перевірку відповідності управлінських дій прийнятим управлінським рішенням, з'ясування результатів впливу на рух управлінської діяльності [28, С. 119].

Визначення об'єкта контролю в діяльності РНБО України викликає тривалі дискусії, оскільки основні поняття сфери національної безпеки в законодавстві України мають широкий діапазон оціночних суджень. Можливо саме тому вітчизняний законодавець щодо його завдань застосовує словосполучення «координація і контроль» без поділу їх на самостійні альтернативні види.

Слушною вважаємо пропозицію І. Дороніна, який пропонує систему координації діяльності державних органів у сфері національної безпеки законодавчо регламентувати в єдиній державній політиці сфери стратегічної комунікації з національної безпеки, зауважуючи серед іншого виявлене дублювання повноважень щодо координації у сфері управління національної безпеки РНБО України та КМУ України [12, С. 321—322, 398].

Окрему увагу заслуговує дослідження персонального складу РНБО України. Порядок його формування визначений Конституцією України, що забезпечує сталість принципів його побудови.

Зокрема, Головою РНБО України є Президент України, який і формує її персональний склад. Водночас Конституція України визначає перелік осіб, котрі є її членами за посадою: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях РНБО України може взяти участь Голова Верховної Ради України [9].

Аналогічна структура та додатково компетенція і функції РНБО України визначені профільним законом — Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05 березня 1998 року №183/98-ВР (далі — ЗУ № 183/98-ВР). Цей закон деталізує, що членами РНБО України можуть бути

керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також інші особи, визначені Президентом України [54].

Уважаємо логічним, що очолює її персональний склад саме Президент України, оскільки в ст. 102 Конституції України констатовано, що саме він є главою держави та гарантом таких її цінностей, як державний суверенітет, територіальна цілісність України тощо та, згідно з пунктом 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, саме він керує сферами національної безпеки та оборони держави [9].

У ст. 5—6 ЗУ № 183/98-ВР деталізовано, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Голови РНБО України покладається на Голову Верховної Ради України [54].

Повноваження Голови РНБО України визначені в ст. 11 ЗУ № 183/98-ВР мають організаційний характер та не є вичерпними. Серед них: спрямування діяльності та загальне керівництво її роботою, затвердження перспективних і поточних планів її роботи, часу та порядку проведення її засідань, особисте головування на її засіданнях, доручення членам РНБО України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій, заслуховування поточної інформації та інші.

Та обставина, що РНБО України є колегіальним органом у сфері питань національної безпеки, що очолює «перша особа» країни та основний склад якої представляють особи «силового блоку» держави, свідчить, що конституційне призначення цього органу тісно пов'язане з конституційними обов'язками посадових осіб її особового складу.

Дослідивши порядок призначення посадових осіб, які входять за посадою до РНБО України, можна стверджувати, що їх призначення відбувається за участю Президента України.

Зокрема, відповідно до ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються ВР України за поданням Президента України, а інші члени КМ України — ВР України за поданням Прем'єр-міністра України. Призначення на

посаду та звільнення з посади Голови СБ України, відповідно до п. 12¹ ч. 1 ст. 85 Конституції України, відбувається за поданням Президента України і також належить до повноважень ВР України [9]. Отже, незважаючи на встановлене Конституцією повноваження Президента України формувати персональний склад РНБО України, основні її члени за посадою призначені законодавчою гілкою влади — ВР України за його пропозицією-поданням.

Члени РНБО України, згідно зі ст. 12 ЗУ № 183/98-ВР, мають права, які умовно можна поділити на види:

— пов'язані з колегіальною формою її роботи: вносять пропозиції розглянути будь-яке питання в межах її компетенції, здійснюють попередню підготовку питань та беруть участь у їх розгляді, вносять зауваження та пропозиції, голосують, висловлюють свою окрему думку щодо проєктів її рішень, беруть участь у плануванні її роботи;

— пов'язані з владними повноваженнями органу, який вони очолюють: координація та контроль у межах своїх посадових повноважень виконання рішень РНБО України;

— кадрові: визначають трьох осіб для включення до складу Конкурсної комісії з призначення Директора Бюро економічної безпеки України [54].

Важливою посадовою особою РНБО України є її Секретар, який має статус державного службовця, повноваження якого окремо визначені в ст. 7, 13 ЗУ № 183/98-ВР. Основне його завдання — забезпечити організацію роботи та виконання її рішень. Законодавець установив йому керівні повноваження, які ми умовно можемо поділити на такі види:

— організаторські — готувати пропозиції планування діяльності РНБО України, подавати на розгляд Президента України проєкти актів про введення в дію її рішень, організація підготовки та проведення її засідань, координація діяльності її органів;

— представницькі — за дорученням Голови РНБО України для представлення позиції РНБО України в ВР України, органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, політичних партіях і громадських організаціях, ЗМІ,

міжнародних організаціях;

— контролюючі — здійснення в періоді між засіданнями РНБО України координації та контролю за виконанням визначеними законом державними та правоохоронними та військовими органами її рішень, введених у дію указами Президента України, відповідне інформування Президента України та членів РНБО України;

— кадрові — участь у розгляді пропозицій щодо кандидатур на посади в органах державної влади, якщо діяльність пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України та які призначаються на посаду Президентом України або за погодженням з ним, вносити пропозиції щодо призначення і звільнення керівництва військових формувань, правоохоронних органів, призначення заступників Секретаря РНБО України та розподілу їх обов'язків [54].

Повертаючись до питання функціонування РНБО України як конституційного органу, зауважимо, що її адміністративно-правовий статус передбачає усічений інститут представництва її інтересів. Зокрема, ані Голова, ані члени представляти одноосібно інтереси органу законом не уповноважені. Натомість такий обов'язок може бути покладений дорученням Голови РНБО України на Секретаря РНБОУ України щодо визначених ЗУ № 183/98-ВР питань і перед визначеними суб'єктами. Порядок представництва інтересів у суді на сьогодні нормативно не передбачений.

Основною організаційною формою її діяльності, згідно зі ст.9 ЗУ № 183/98-ВР, є засідання, на яких її члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні іншим особам не допускається. У засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України та інші передбачені законом посадові особи. Згідно зі ст. 15 того ж Закону фінансування діяльності РНБО України здійснюється за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України окремим рядком [54].

Особливістю структури РНБО України як органу вважаємо закріплення законодавцем у ЗУ № 183/98-ВР у її складі окремої юридичної особи, основна функція якої пов'язана із забезпеченням поточного інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення РНБО України — її Апарату. Крім того, для

опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності, згідно зі ст. 14 ЗУ № 183/98-ВР, за її рішенням у межах передбачених Державним бюджетом України коштів можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі й консультативні органи, функції та повноваження яких визначаються окремими положеннями, що затверджує Президент України [54; 55].

Підкреслимо, що конституційна підвідомчість РНБО України передбачає її діяльність у різних правових режимах: мирному, особливому та воєнному. Зміна відповідного режиму впливає на структуру РНБО України в частині створення та діяльності її робочих органів.

Так, 18 лютого 2015 року, урахувавши ситуацію, що склалася у східних регіонах України, з метою підвищення готовності до відвернення і нейтралізації загроз національній безпеці України, РНБО України ухвалила рішення «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України», введене в дію Указом Президента України № 139/2015 від 12 березня 2015 року, яким створила робочий орган в особливий період — Воєнний кабінет та затвердила Положення про його діяльність. Його основні завдання стосувалися питань відбиття збройної агресії, розробки проєктів (рішень) щодо застосування сил і засобів структур сектору безпеки і оборони України, а також підготовки та проведення операцій, бойових (спеціальних) дій для внесення РНБО України відповідних пропозицій Президенту України, моніторинг стану виконання визначених Президентом України та РНБО України відповідних завдань в особливий період. Для реалізації таких повноважень наділений правом одержувати необхідні документи та матеріали, до розгляду питань на його засіданнях залучати керівників органів державної влади й місцевого самоврядування, правоохоронних і військово-цивільних, заслуховувати керівників військового управління та правоохоронних органів щодо бойових (спеціальних) дій військ та інші [56].

Однак на підставі Указу Президента України «Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача» від 24 лютого 2022 року № 72/2020 у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України, що загрожує її державній

незалежності й територіальній цілісності діяльність Воєнного кабінету припинена. Натомість для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами утворено Ставку Верховного Головнокомандувача [57], Положення про діяльність якої має гриф «Цілком таємно».

Отже, досліджуючи правову природу діяльності РНБО України в контексті чинного правового регулювання можна стверджувати, що вона відповідає завданням державного управління у сфері захисту національної безпеки України. У цьому контексті нагадаємо визначені М. Мельничуком ознаки державного управління: специфічність, динамізм, реалізація в межах правового поля, вплив на широке коло об'єктів у різних сферах суспільного буття, залежність від визначеної керівництвом країни політичної стратегії, а метою є задоволення державних інтересів [58, С. 74]. Усі ці вказані ознаки можливо встановити в діяльності РНБО України, оскільки забезпечення національної безпеки та оборони України стосується задоволення виключно державних інтересів та обумовлена політичною стратегією держави.

Як зазначено вище, в Конституції України координація та контроль як функції РНБО України стосуються виключно діяльності органів виконавчої влади, яку, відповідно до ст. 118 Конституції України, в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, та обмежуються сферою національної безпеки та оборони [9].

Зважаючи на конституційний поділ державної влади в Україні, виникає кілька запитань: чи існують межі координації та контролю РНБО України у визначеній для неї законодавцем України сфері; чи допускають вони повноваження приймати акти, наприклад, зобов'язального характеру; чому таке повноваження стосується саме організації діяльності виконавчої влади в той час, як дії щодо порушення, наприклад, суверенітету можуть вчиняти суб'єкти приватного права? Відповідь на межі наукових напрацювань, фактичних подій та влучності застосованих законодавцем методів нормотворення.

Продовжуючи дослідження адміністративно-правового статусу РНБО

України зауважимо, що чинне законодавство України не вживає стосовно цього органу поняття «права та обов'язки». Натомість вжито «компетенція» та «функції», що пояснюється відсутністю статусу юридичної особи як передумови можливості реалізувати права та обов'язки й норм щодо її відповідальності.

ЗУ № 183/98-ВР, обмежуючи відповідною сферою діяльності, наділяє РНБО України виключно такими функціями: вносити Президенту України пропозиції щодо реалізації зовнішньої політики та координація і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у мирний, воєнний, надзвичайний стан або під час кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці України [54].

Передбачену ЗУ № 183/98-ВР компетенцію РНБО України умовно можна згрупувати на блоки:

1) організація власної діяльності: з'ясування та вирішення питань сфери національної безпеки і оборони, подання пропозицій і висновків Президентові України, прийняття рішень у цій сфері, залучення до аналізу інформації посадових осіб та фахівців, координація виконання власних введених в дію рішень, здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, ініціювання необхідності розробити нормативні акти в цій сфері, узагальнення практики їх застосування та результатів перевірок виконання;

2) реалізація нормативно передбаченої основної мети діяльності: переведення органів виконавчої влади, діяльності органів місцевого самоврядування та економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану, відбиття збройної агресії та організації захисту населення, забезпечення його життєдіяльності, підтримання громадського порядку в умовах вказаних станів або в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю в питаннях національної безпеки і оборони; прийняття рішення про визнання осіб олігархами (або виключення з числа таких осіб) та ведення відповідного Реєстру.

У ЗУ № 183/98-ВР зауважено, що вказаний у ньому перелік компетенції не є

виключним. Окремі повноваження РНБО України визначені в інших законах України. Наприклад, у ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III встановлене її повноваження надавати Президентові України пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в її окремих місцевостях та виключність повноваження надати йому пропозицію про введення воєнного стану [59]. Особливо дискусійним стало запровадження Законом про санкції її компетенції приймати рішення про застосування до суб'єктів приватного права обмежувальних заходів, оскільки ані детальних вимог до форми та змісту її рішень, ані обов'язковості як самостійного акту та можливості його оскарження в чинному законодавстві України не передбачено. Крім того, відсутні норми щодо можливості впливу на суб'єктів приватного права чи приймати рішення щодо невизначеного кола осіб.

Зауважимо, що питання відповідальності за невиконання покладених на РНБО України функцій і завдань нормативно не врегульовано, а відповідальність посадових осіб її персонального складу обмежена сферами та завданнями очолюваних ними органів й установ.

У науково-практичному коментарі до Конституції України В. Тацій, О. Петришин, Ю. Барабаш та інші зауважували, що РНБО України не є самостійним органом державної влади [46, С. 749]. Досліджуючи конституційно-правовий статус РНБО України І. Омелько, пропонує врахувати доктрину обмеженості повноважень Президента України, визначену Конституцією України, та розглянути питання передачі на законодавчому рівні повноваження накладати санкції саме Кабінету Міністрів України як органу державної влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері [60, С. 169].

Дискусію як серед науковців, так і серед практиків, викликає відсутність в РНБО України статусу юридичної особи за умов передбаченого законами України повноваження приймати рішення у сфері забезпечення захисту національної безпеки України, оскільки в цій частині проблемною для неї є можливість бути безпосереднім учасником правовідносин у будь-якій сфері, у тому числі адміністративно-процесуальній.

Як згадано вище, зважаючи на сферу законодавчо визначених повноважень РНБО України, об'єктом її координаційно-контрольних функцій є діяльність органів виконавчої влади, юридичного впливу — діяльність інших суб'єктів права, а метою — забезпечення національної безпеки України. Передбачене Законом про санкції повноваження застосувати до визначених суб'єктів права санкції не підкріплене компетенцією самостійно отримувати (ініціювати збір) відомості про дії, рішення та факти, які закон визначає як підстави для санкцій. Законодавець України не передбачив норм щодо форм контролю за виконанням іншими, аніж публічними суб'єктами права, введеного в дію рішення РНБО України. Реалізація її рішень, за умови введення їх у дію, полягає в прийнятті іншими суб'єктами державного управління актів владно-розпорядчого характеру. Їх діяльність підлягає контролю, у тому числі судовому, хоча для вирішення публічно-правового спору вона носить винятково похідний характер. Отож задля уникнення поширення думок окремих правознавців про політичний характер рішень РНБО України щодо санкцій позитивним кроком, на наше переконання, має бути встановлення законодавцем України у ЗУ № 183/98-ВР норм про наділення її статусом юридичної особи як самостійного органу державної влади.

А. Берлач, В. Галунько, О. Буханевич, О. Ситников, С. Стеценко акцентують увагу на тому, що адміністративно-правова діяльність учасників адміністративно-правових відносин публічної адміністрації має базуватися на принципі верховенства права з метою недопущення порушення прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави. Цей принцип включає можливість звернутися в адміністративний суд та адміністративний орган, забезпечення розгляду спору в суді та його вирішення навіть за умов відсутності законодавства, що регулює спірні правовідносини, а також забезпечення застосування в діяльності суб'єктів публічної адміністрації та адміністративного суду практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [61, С. 89—90]. Складовими вказаного принципу є принцип законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівність перед законом і недискримінація, доступ до правосуддя [61, С. 92—96].

Зауважимо, що в абзаці другому ст. 19 Конституції України [9] встановлений обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, компетенція будь-якого суб'єкта органу державної влади повинна мати законний характер. Не має бути виключенням і діяльність РНБО України.

Проаналізувавши підхід законодавця до діяльності РНБО України загалом та її членів і робочих органів зокрема, дійдемо висновку, що вона відповідає складовій поняття державне управління в широкому розумінні, запропонованому В. Колпаковим, як специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [43, С. 16].

Адміністративно-правовий статус РНБО України передбачає її існування як конституційного колегіального органу, що діє на постійній основі, не віднесеного до жодної з гілок державної влади в Україні, без статусу юридичної особи, наділеного координаційними та контрольними функціями у сфері захисту національної безпеки, уповноваженого приймати акти, що вводяться в дію Указами Президента України, за відсутності правового регулювання відповідальності її як органу, посадових і службових осіб.

Організаційна єдність для РНБО України відносна, адже, з одного боку, структура чітка і персональний склад визначений та законом про державний бюджет на відповідний календарний рік для її діяльності виділяються кошти окремим рядком, єдина мета діяльності — забезпечення національної безпеки України, з іншого — відсутній інститут універсального представництва, норми права про відповідальність за стан виконання завдань і функцій у відповідній сфері діяльності, зобов'язальної дії рішень до дати введення в дію Указами Президента України.

Отже, РНБО України є особливим колегіальним органом, основні характеристики якого створюють передумови для визнання законодавцем його

повноцінним суб'єктом адміністративного права. Проте на практиці виникають питання, пов'язані з елементами правосуб'єктності, серед яких в юридичній літературі вирізняють правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Науковці вивчають питання теоретичного обґрунтування фактично існуючого колективного суб'єкта, стверджуючи про наявність у нього властивих лише йому ознак, які відрізняють його від інших суб'єктів права і визначають особливості його правосуб'єктності, а також необхідність регулювання його діяльності.

Інститут правосуб'єктності РНБО України потребує доопрацювання з огляду на відсутність норм закону щодо визнання державою її як органу державної влади, як юридичної особи та відповідальності її посадових осіб і структурних утворень. Установлена Конституцією України функція координації та контролю органів виконавчої влади у визначеній сфері та передбачене законами повноваження приймати рішення дають підстави для висновку, що вона здійснює управлінські функції у сфері національної безпеки та оборони, об'єктом котрої є діяльність визначених органів влади, інформацію про які отримує через свої робочі органи. Результатом діяльності РНБО України є акт, названий вітчизняним законодавцем «рішенням», чинність якого залежить від рішення Президента України: ввести чи ні його в дію своїм Указом. Структура та повноваження цього органу свідчить про політичний характер її відповідальності за стан справ у дорученій сфері.

Вітчизняний законодавець не встановив РНБО України повноваження виступати у правовідносинах щодо застосування санкцій самостійним органом державної влади.

Отже, вважаємо, що вдосконалити адміністративно-правовий статус РНБО України може внесення законодавцем України змін у ЗУ № 183/98-ВР, шляхом внесення змін до норм про наділення РНБО України статусом юридичної особи як самостійного органу державної влади. Наприклад, доповненням його ст. 1 наприкінці речення словами «та має статус юридичної особи».

2.2 Адміністративно-процесуальний статус приватних осіб як учасників публічно-правових спорів щодо рішень про застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України

Ураховуючи мету та зміст правовідносин щодо застосування, скасування або внесення змін до санкцій РНБО України, очевидним є те, що їх учасники належать до сфери приватного (ті, до кого запроваджені санкції) та публічного права (ті, що беруть участь у процесі запровадження санкцій). Відповідно, учасників публічно-правових спорів умовно можна поділити на тих, що мають приватний інтерес користуватися визначеними соціальними благами, та тих, які мають виключно публічний інтерес підтримання стану захисту національних інтересів України, її територіальної цілісності й суверенітету.

Законодавець у ч. 2 ст. 1 Закону про санкції вказав, що санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність [18].

Застосоване вітчизняним законодавцем формулювання «по відношенню» викликає дискусію щодо можливості вважати, що у вказаній нормі зазначений саме перелік суб'єктів-адресатів санкцій РНБО України. На користь такого висновку свідчить формулювання законодавцем однієї з підстав для застосування санкцій у ч. 3 ст. 3 вказаного Закону, а саме: вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, що під контролем іноземної юридичної особи або фізичної особи-нерезидента, іноземцем чи особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої [18]. На противагу такій думці, чинна редакція ч. 2 ст. 5 Закону про санкції, яка передбачає повноваження РНБО України застосовувати (скасовувати чи змінювати) визначені види секторальних санкцій до іноземної держави чи невизначеного кола осіб певного виду

діяльності.

Дослідженням відомостей ЄДРСР з'ясовано, що адресатами санкцій, застосованих РНБО України, є фізичні та юридичні особи, як резиденти, так і нерезиденти України.

Передбачене законом повноваження РНБО України вводити, скасовувати чи змінювати санкції пов'язане зі взаємодією її з іншими органами державної влади в Україні та полягає у втручанні в об'єкти особистих майнових і немайнових прав суб'єктів приватного права. Тож суб'єкт приватного права обов'язково перебуває в складі учасників відповідних правовідносин.

Традиційно елементами адміністративного статусу в юридичній науці заведено вважати правосуб'єктність (права, обов'язки) та юридичну відповідальність. Адміністративно-правовий статус характеризують ті права, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади.

Вітчизняні науковці, зокрема О. Гумін та Є. Пряхін стверджують, що у сучасній теорії вирізняють три види правосуб'єктності: загальну (здатність бути суб'єктом права взагалі), галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність бути суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права) [62, С. 34].

На необхідності прийняття в Україні виваженої стратегії розвитку права, одним з компонентів якої має бути Стратегія розвитку адміністративно-деліктної діяльності відносин, як механізму стабільності та захисту суспільних відносин, зауважують А. Гуржій, О. Гарань, О. Запотоцька, досліджуючи моделі розвитку адміністративної відповідальності [63, С. 194].

А. Петрицький, Д. Лук'янець, О. Маркова, Т. Гуржій, досліджуючи концептуальну модель адміністративної процедури для України, стверджують, що для належного управління більшість правил європейських країн встановлюють принципи адміністративних процедур як процедурні гарантії прав для осіб, серед яких такі: неупереджений розгляд справи протягом розумного часу, право бути заслуханим до прийняття акту, який може спричинити негативні наслідки для особи,

право на доступ до справи, обов'язок аргументувати рішення, заборона дискримінації, право на ефективні засоби правового захисту, обов'язок повідомляти осіб про прийняте рішення, обов'язок документувати процедуру [64, С. 333—334].

В Україні законодавець не передбачив право особи, щодо якої може бути прийняте рішення РНБО України про застосування санкцій, взяти участь у засіданні РНБО України, у тому числі до часу такого ухвалення надати для спростування окремих висновків докази або письмово вказати доводи й аргументи. На сьогодні в особи, щодо якої можливі санкції, відсутня можливість знати про факти (явища, тенденції та чинники), які будуть оцінюватися, й дату відповідного засідання РНБО України, як і відсутнє право подати документи для спростування окремих фактів. Передусім це пов'язано з тим, що зібрання матеріалів для оцінки переважно відбувається під час кримінальних проваджень, у тому числі негласними методами, а ефективність відповідного рішення досить часто гарантується саме оперативністю його ухвалення. Також зауважимо, що норми Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, який регулює правовідносини між суб'єктами приватного права та публічного управління, не регулює ці правовідносини, оскільки вони стосуються сфери національної безпеки і оборони [65]. Законодавець України не передбачив норм щодо порядку адміністративного чи самостійного судового оскарження рішень РНБО України. Закон щодо санкцій встановлює порядок перегляду чинних рішень виключно шляхом внесення до них змін чи скасування актів, що оформляється у спосіб і процедурою прийняття «основного» рішення [18].

Досліджуючи чинне законодавство України, констатуємо відсутність норм, які б надали можливість особі, до якої планується запровадження санкції на засіданні РНБО України, взяти в цьому процесі безпосередню участь до часу введення в дію ухваленого рішення. Водночас відсутні і обов'язки.

Загальним обов'язком будь-якого суб'єкта права в Україні є не допускати у своїй діяльності дій, що створюють факти або є чинниками чи призводять до тенденції порушення або створення загроз національній безпеці України. Очевидним вважаємо те, що матеріально-правовим інтересом адресатів санкцій

варто вважати їх бажання користуватися без обмежень власними правомочностями як власника або користувача певних соціальних благ. Однак чинне законодавство України права таких осіб у правовідносинах щодо застосування санкцій РНБО України обмежує виключно можливістю звернутися до суб'єкта застосування санкцій з питанням внесення змін до вже прийнятого рішення або його скасування, що відбувається в порядку застосування санкцій. Нормативно не передбачене і попередження такої особи, що її діяльність містить передбачені законом ризики національній безпеці України.

Оскільки види запропонованих санкцій переважно стосуються діяльності суб'єктів господарської діяльності, враховуємо передбачене вітчизняним законодавцем розмежування відповідальності юридичних осіб та їх засновників, учасників та посадових осіб.

Так, відповідно до ст. 96 Цивільного кодексу України учасник чи засновник юридичної особи не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями її учасника чи засновника, за виключенням випадків, установлених установчими документами та законом. Крім того у ч. 4—5 ст. 107 цього Кодексу законодавець вказує, що юридична особа- правонаступник, що утворилася внаслідок поділу, несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями юридичної особи, що припинилася, які згідно з розподільчим балансом перейшли до іншої юридичної особи- правонаступника. Якщо юридичних осіб- правонаступників, що утворилися внаслідок поділу, більше двох, таку субсидіарну відповідальність вони несуть солідарно. Якщо ж правонаступниками юридичної особи є кілька юридичних осіб і точно визначити правонаступника щодо конкретних обов'язків юридичної особи, що припинилася, неможливо, юридичні особи- правонаступники несуть солідарну відповідальність перед кредиторами юридичної особи, що припинилася [66].

За загальним правилом, якщо дії, рішення чи факти, котрі законодавець визначив підставами для вирішення РНБО України питання щодо санкцій, встановлені, наприклад, щодо юридичної особи, то інші особи (її засновники, учасники, посадові особи) не є безпосередніми учасниками відповідних

правовідносин, у тому числі спорів.

Зазначені обставини впливають і на процесуальний статус приватних осіб як учасників судових спорів.

Так, учасники адміністративного судочинства, згідно з розділом II КАС України, законодавцем розділені на дві групи: особи, які беруть участь у справі, та інші учасники адміністративного процесу.

Як зауважив О. Бачун у монографії «Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства», суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, діяльність котрої породжує адміністративні процесуальні відносини з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, у межах яких вона виступає як потенційний чи реальний їх учасник [46, С. 13].

У ст. 42 КАС України вказано такий склад учасників справи: сторони, треті особи, а також органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб [19].

Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу осіб приватного права, як зазначено вище, законодавець визначив, що ними можуть бути юридичні особи, котрі знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, що здійснюють терористичну діяльність. Норм щодо їх прав та обов'язків у правовідносинах щодо застосування до них санкції РНБО України, у тому числі щодо ініціювання перегляду таких рішень шляхом внесення змін Закон про санкції, не містить. Отож ініціювання позову є єдиною формою їх безпосередньої участі в правовідносинах щодо застосування до них санкції РНБО України. До виникнення судового спору правовідносини щодо захисту прав таких осіб не виникають. Реалізація виконання введених в дію санкцій РНБО України безпосередньо породжує виникнення правовідносин між особою, до якої такі санкції застосовані, з органом державної влади, котрий виконує відповідне рішення РНБО України. Вплив саме на її права та обов'язки свідчить, що у процесуально-правових відносинах вона має бути саме стороною справи.

Зокрема, сторонами в адміністративному процесі, відповідно до ст. 46 КАС України, є позивач (громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень) та відповідач (суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом). Позивачем у таких спорах законодавець у ч. 1 ст. 4 КАС України вказує особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, або адміністратора за випуском облігацій, котрий подає позов до адміністративного суду на захист прав, свобод та інтересів власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», а також суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. Відповідачем вказаний суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інших осіб, до яких звернена вимога позивача [19].

Ураховуючи, що ініціювання вирішення спору з приводу застосованих РНБО України санкцій є прерогативою суб'єктів приватного права, проаналізуємо процесуальний статус таких фізичних осіб та юридичних осіб.

Як зазначено вище, позивачем є особа, що ініціює позовні вимоги для захисту саме її прав, свобод та інтересів. Ураховуючи, рішення про запровадження РНБО України санкцій має конкретного адресата (адресатів), логічним є висновок, що правом ініціювати такий спір наділена саме особа, яка вказана у відповідному рішенні, введеному в дію Указом Президента України. Таким висновком мотивує рішення і ВП ВС, висловлюючи однозначну позицію, що право на оскарження рішення (індивідуального акта) суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої воно прийняте або прав, свобод та інтересів якої воно безпосередньо стосується (зокрема, в постановках від 14 березня 2018 року в справі № 9901/22/17 [67], від 06 та 12 червня 2018 року в справах № 800/489/17 та 800/587/17 відповідно [68], [69], від 16 жовтня 2018 року у справі № 9901/415/18 [70] та від 09 квітня 2019 року у справі № 9901/611/18 [71], від 18.09.2019 у справі № 2040/6074/18 [72] та інші).

Конституційний Суд України у Рішенні від 14 грудня 2011 року №19-рп/2011 вказав, що особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення,

вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист, яке передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права та вимагає, щоб порушення, про котре стверджує позивач, було обґрунтованим. Таке порушення прав має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення [73].

Отже, правом оскаржити запроваджені до фізичних та юридичних осіб санкції РНБО України наділені особи, безпосередня діяльність яких оцінена РНБО України такою, що загрожує або створює ризики загрози національній безпеці України, хоча саме такої норми в Законі про санкції законодавець не передбачив.

У ст. 48 КАС України вказані умови заміни неналежної сторони, що є повноваженням виключно суду першої інстанції. Зокрема, якщо з позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, то суд може за згодою позивача й особи, котрій належить право вимоги, допустити заміну первинного позивача належним, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. У випадку незгоди позивача така особа може вступити в справу як третя особа, котра заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, про що суд повідомляє третю особу. Якщо ж позивач згоден на таку заміну, але ця особа не згодна на участь у справі, суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду. Вказана заміна позивача допускається до початку судового розгляду по суті [19].

Судова практика щодо питання належності позивача в спорах про оскарження запроваджених санкцій РНБО України усталена.

Так, ВП ВС у постановах від 02.02.2022 у справі № 9901/256/21, від 23.02.2022 у справі № 9901/508/21 зауважила: якщо Указ не стосується прав, свобод та/або інтересів позивачки, адресований іншій особі, між нею та відповідачем відсутній спір, адже Президент України не здійснював відносно неї публічно-владних управлінських функцій, що, своєю чергою, не породжує для неї і права на захист, тобто права на звернення з цим адміністративним позовом. Ефективний захист порушених прав можливий за умови існування безпосереднього зв'язку між стверджуваним порушенням та способом захисту

прав або інтересів. Це обмеження забезпечить недопущення судового розгляду позовів третіх осіб в інтересах або всупереч осіб, яких ці індивідуальні акти стосуються [74; 75]. Такі мотиви зазначені в постановках ВП ВС від 14 березня 2018 року в справі № 9901/22/17 [67], від 06 та 12 червня 2018 року в справах № 800/489/17 [68] та № 800/587/17 [99] відповідно.

Цікавим прикладом є вирішення судового спору за позовом особи, яка повідомила Президента України про вчинення іншим суб'єктом права дій, котрі, на її думку, є підставою запровадження до неї персональних санкцій, про відповідну бездіяльність і зобов'язання Президента України звернутися до РНБО України з пропозиціями застосувати санкції до осіб відповідно до звернення. Так, у справі № 9901/348/21 позивач стверджував, що майно підприємства, єдиним учасником якого він є, захоплено у м. Горлівка Донецької області внаслідок збройної агресії Російської Федерації та за наявною в нього інформацією використовується для фінансування діяльності терористичної організації ДНР. Законний інтерес обґрунтовував бажанням притягнути осіб, причетних до такої діяльності, до встановленої законом відповідальності та вжиття до них негативних наслідків, зокрема спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). КАС ВС рішенням від 16 грудня 2021 року в задоволенні позовних вимог відмовив, мотивуючи відсутністю порушеного права [76]. Це рішення суду набрало законної сили за результатом апеляційного оскарження.

Дослідивши відомості ЄДРСР, встановлено, що в судовій практиці інститут третіх осіб, які заявляють самостійні позовні вимоги, для справ про оскарження санкцій РНБО України майже не застосовується. Натомість ініційовані судові провадження щодо одного предмета спору, наприклад, засновниками юридичних осіб одночасно з цим суб'єктом господарювання, або його контрагентами чи особами, які вважають, що санкції РНБО України зачіпають їх певний законний інтерес або право.

Для цієї категорії спорів інститут третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, явище рідкісне, але наявне. Наприклад, ухвалою КАС ВС від 26 лютого 2021 року у справі № 9901/22/21 задоволене клопотання ТОВ

«НОВИНИ 24 ГОДИНИ», ТОВ «ТЕЛЕРАДІОКОМПАНІЯ «112-ТВ», ТОВ «Нові комунікації» про залучення як третіх осіб, що не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, на стороні позивача [77]. Отже, таким учасником може бути суб'єкт приватного права, для якого введення санкцій РНБО України має саме опосередкований вплив.

Особи приватного права, вказані в списку тих, щодо кого РНБО України застосувала санкції за умови введення його в дію відповідним Указом Президента України, в разі судового оскарження мають статус сторони спору, тобто є належними позивачами в судових спорах з приводу санкцій РНБО України. Особи, інтереси яких торкаються опосередковано (зокрема: учасники або засновники, акціонери, керівники різних рівнів юридичних осіб, їх контрагенти, родичі чи близькі особі фізичних осіб, до яких не застосовані санкції РНБО України), можуть бути залучені учасниками судового спору виключно як треті особи.

Отже, адміністративно-правовий статус приватних осіб у правовідносинах щодо реалізації норм Закону про санкції обмежений правом звернутися до уповноважених органів з питанням внесення змін або скасування санкцій. На сьогодні право взяти участь у процедурі застосування РНБО України санкцій і перелік обов'язків таких осіб відсутні. Також Закон про санкції не містить норм про судові оскарження актів, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб, залучених до участі в процедурі застосування рішенням РНБО України санкцій.

Зменшенню кількості судових спорів, на нашу думку, сприяло б доповнення Закону про санкції нормами про право осіб, щодо яких ухвалене рішення на засіданні РНБО України, до часу введення санкцій у дію подати докази з приводу обставин і фактів, врахованих як підстави відповідних рішень, наприклад Президенту України. Для цього пропонуємо законодавцю ст. 5 Закону про санкції доповнити частиною дев'ятою такого змісту:

«9. Особі, щодо якої Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення застосувати санкції, надсилається письмове повідомлення про факт такого рішення з пропозицією невідкладно надати РНБО України та Президенту

України документи, які спростовують негативний або істотний вплив її діяльності на стан національної безпеки України.

Право надати такі документи особа має протягом двох тижнів з дати надіслання їй вказаного повідомлення».

2.3. Адміністративно-процесуальний статус Ради національної безпеки і оборони України як учасника судового процесу в публічно-правових спорах у сфері національної безпеки щодо застосування санкцій

Нагадаємо, що РНБО України є колегіальним органом без статусу юридичної особи, рішення якого приймаються на її засіданні. Зважаючи на сферу діяльності, її конституційно-правовий і адміністративно-правовий статус, логічним є висновок, що такі спори можуть виникати з приводу реалізації нею покладених законом функцій і компетенцій. Однак чинне законодавство України не передбачає відповідальності РНБО України як органу влади та його посадових і службових осіб.

Зміст адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта владних повноважень впливає на зміст його адміністративно-процесуального статусу. В. Бевзенко звертає увагу на тому, що після вступу в адміністративний процес статус суб'єкта владних повноважень набуває різних форм: статус сторін, статус третіх осіб або статус органів, уповноважених захищати в суді права, свободи та інтереси інших осіб [42, С. 17].

Вище ми дослідили, що реалізація РНБО України повноваження приймати рішення про застосування санкцій стосується публічної сфери — захисту національної безпеки України та її суверенітету, а спори щодо цього є публічно-правовими.

Для аналізу врахуємо результати дослідження Ю. Цвіркуна, який з приводу публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації, дійшов висновку про втягнення до його змісту суб'єктів права — «суб'єкта публічної адміністрації» і «колегіального суб'єкта публічної адміністрації» — за схемою: спір — правовий спір — публічно-правовий спір — адміністративно-правовий спір — публічно-правовий спір за участі суб'єкта публічної адміністрації — публічно-правовий спір за участі колегіального суб'єкта публічної адміністрації [78, С. 75].

У чинному нормативному регулюванні захисту національної безпеки України відсутні норми про відповідальність РНБО України за реалізацію повноваження приймати рішення про застосування санкцій. Додатково враховуючи відсутність статусу юридичної особи та інституту загального представництва її інтересів, порядок введення в дію та виконання її рішень про санкції, питання можливості РНБО України бути самостійним суб'єктом права залишається дискусійним. Це, безумовно, впливає і на її можливість бути безпосереднім учасником процесуальних правовідносин під час судового вирішення спорів.

Окрему увагу змісту правосуб'єктності колегіального суб'єкта публічної адміністрації приділяв у своїх працях вітчизняний вчений Ю. Цвіркун. Зокрема, зауважував, що в адміністративному судочинстві правосуб'єктність позивача, відповідача або третьої особи вказана в КАС України через його права і обов'язки. Серед прав учасників адміністративного процесу згадуються правові можливості: ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень і їх оскаржувати; подавати докази та брати участь у їх дослідженні; брати участь у судових засіданнях та ставити питання іншим учасникам справи; подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб; ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом його фіксування, робити з них копії та подавати письмові зауваження до них (ст. 44 КАС України) [79, С. 201—202]. Для реальної можливості реалізувати вказані права відповідна особа має володіти правосуб'єктністю. Здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність), особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), відповідно до ст. 43 КАС України визнається за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [19].

Теоретично сама по собі відсутність статусу юридичної особи в РНБО України не є перешкодою для участі у справі, підсудній адміністративним судам України. Однак сукупно з відсутністю в чинному законодавстві України інституту загального представництва її інтересів, залучення її судом учасником судового спору робить її участь ілюзорною. Так, відсутня уповноважена посадова особа підписати для суду письмову заяву по суті позовних вимог із доводами власної правової позиції щодо спору або заявити клопотання, взяти участь в судових засіданнях у порядку самопредставництва, оскаржити рішення суду тощо. Вказане підтверджується нормами ст. 57 КАС України, згідно з якою представником у суді може бути адвокат або законний представник. У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 43 цього КАС України має адміністративну процесуальну дієздатність [19]. Водночас з 01 січня 2020 року відповідно до підп. 19 п. 16¹ Розділу XV Конституції України представництво інтересів органів державної влади в судах здійснюється виключно прокурорами або адвокатами [9].

Чинний правовий статус РНБО України не передбачає інституту її представництва в суді окремими посадовими особами. Ані її Голова — Президент України, ані Секретар, ані Апарат не наділені абсолютним правом представляти її інтереси у відносинах з іншими суб'єктами права. За чинного нормативного регулювання в Україні відсутні повноваження в Голови або Секретаря РНБО України видавати довіреності для представництва інтересів РНБО України в суді або самостійно представляти в суді інтереси цього органу [55].

Оскільки зміст та форма рішення РНБО України як акту владно-розпорядчого характеру чинним законодавством не передбачена, самостійної (без введення в дію Указом Президента України) зобов'язальної дії таке рішення не має, відсутні підстави стверджувати про виникнення безпосередніх правовідносин РНБО України з особами, щодо яких прийняті нею рішення, та, відповідно, виникнення між ними спору.

Визначення особи, що має бути відповідачем у судовому спорі, є повноваженням позивача. Суд наділений повноваженням поставити під сумнів

таке його бачення, виносячи на обговорення питання заміни неналежного відповідача. Однак замінити поза згодою позивача суд права не має.

У вказаному контексті варто згадати, що іноді суб'єктний склад учасників у поєднанні з окремим предметом спору впливає на інстанційну підвідомчість спору.

Зокрема, за загальним правилом, передбаченим у ч. 1 ст. 22 КАС України, місцеві адміністративні суди вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч. 2—4 цієї статті. Натомість справи щодо, наприклад, оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України, згідно з ч. 4 вказаної статті, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції [19].

У ч. 3—4 ст. 48 КАС України вказано, якщо позов подано не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовом, суд до ухвалення рішення у справі за згодою позивача замінює первісного відповідача належним відповідачем, не закриваючи провадження у справі, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Суд має право за клопотанням позивача до ухвалення рішення в справі залучити до участі в ній співвідповідача. У разі незгоди позивача на заміну, суд може залучити цю особу як другого відповідача [19].

М. Петришина вказує, що в юридичній науці аргументовано, що за рішення, дії чи бездіяльність, які стали наслідком функціонування колегіального органу, відповідальність несе орган державної влади і/або орган місцевого самоврядування [46, С. 226].

Отже, визначення позивачем у позовній заяві про оскарження санкцій відповідачем РНБО України дає лише формальні підстави для розгляду такого спору окружним адміністративним судом. У таких ситуаціях вона не має умов реально реалізувати процесуальні права та обов'язки сторони судового процесу.

Для вказаної ситуації судова практика набула статусу узгодженої.

Наприклад, П'ятий апеляційний адміністративний суд у справі №420/10494/21 в постанові від 04.04.2022 щодо спору фізичної особи до РНБО України про визнання протиправними дій, визнання протиправним рішення в частині застосування санкцій, зобов'язання вчинити дії не погодився з висновком суду першої інстанції про те, що до прийняття указу Президента України саме по

собі рішення не породжує для позивача наслідків. Натомість суд апеляційної інстанції, скасовуючи рішення по суті та закриваючи провадження, застосував висновок ВП ВС, сформований у постанові від 13 січня 2021 року в справі №9901/405/19, що таке формулювання як «введення в дію» та необхідність видання з цього приводу спеціального акта — Указу Президента, означає, по-перше, що без таких дій Президента рішення РНБО України саме собою чинності не набирає; по-друге, що Президент має дискрецію в питанні введення чи не введення такого рішення в дію, видання чи не видання відповідного указу. Як зауважив вказаний Суд, необхідність розсуду з боку Президента при реалізації цього повноваження полягає в оцінці доцільності, законності та обґрунтованості застосування санкцій, а справи щодо оскарження його актів підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції (ч. 4 ст. 22 КАС України). Тому ВП ВС дійшла висновку про неможливість оскарження рішення РНБО України до суду як окремо, шляхом звернення до суду, так і шляхом заявлення окремої позовної вимоги, позаяк воно не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні приписів п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, внаслідок чого не дозволить ефективно захистити та відновити права особи, щодо якої застосовано санкції. Немає жодного значення наявність решти позовних вимог про визнання протиправними дії та зобов'язання РНБО України переглянути питання щодо застосування санкцій, оскільки вони є похідними та мають ідентичну правову природу [80]. Аналогічні мотиви вказані Шостим апеляційним адміністративним судом у постановках від 11.03.2021 у справі №640/26794/20, від 04.04.2019 у справі №826/13416/18 [81; 82].

Зважаючи, що кінцеве рішення вводити чи ні в дію прийняті РНБО України санкції виносить Президент України у формі Указу, то саме він несе відповідальність за таке рішення та є належним відповідачем у суді в таких спорах.

Отже, РНБО України не є належним відповідачем у публічно-правовому спорі щодо застосування санкцій та не може самостійно представляти в суді свої інтереси, як сторона судового спору. Водночас суди залучають її третьою особою на стороні відповідача. З метою усунення неоднозначності в процесуальній діяльності судів щодо залучення РНБО України як учасника спору та створення їй

реальних умов реалізації процесуальних прав та обов'язків вважаємо доцільним запропонувати вітчизняному законодавцю доповнити ЗУ № 183/98-ВР нормами про наявність у неї статусу юридичної особи.

2.4 Адміністративно-правовий статус інших учасників судового процесу у спрах щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України

У широкому розумінні вказаного спору, окрім основних його учасників — адресата санкцій та органу, що їх застосовує — РНБО України, умовно «третіми» особами вважають решту учасників, права та інтереси яких зачіпають у цих правовідносинах.

Ми охарактеризували адміністративно-правовий та адміністративно-процесуальний статуси основних учасників спору: суб'єктів приватного права та РНБО України. Тому дослідимо адміністративно-правовий статус інших учасників таких правовідносин, які в них мають виключно публічний інтерес.

Як встановлено, аналіз передбаченої Законом про санкції процедури в розрізі її етапності дозволяє окремо виділити як учасників, по-перше, державні органи, котрі вносять пропозиції РНБО України (ВР України, Президент України, КМ України, СБ України, НБ України), по-друге, орган влади, що вводить санкції в дію (Президент України), та, по-третє, органи виконавчої влади, які в межах владних повноважень реалізують застосовані санкції.

Оскільки вітчизняний законодавець не вноормував процес застосування РНБО України санкцій в єдину процедуру, то права та обов'язки всіх учасників таких правовідносин в одному нормативно-правовому акті не консолідовано. Як наслідок, адміністративно-правовий статус органів, що мають публічно-правовий інтерес, у такому процесі полягає в наділенні визначених суб'єктів виключно правом подання пропозиції РНБО України про застосування санкцій, їх зміни або скасування. Логічно припустити, що пропозиції, як акт індивідуальної дії, є результатом виконання загальних функцій і завдань таких установ. Зважаючи, що переважна частина інформації та відомостей у сфері національної безпеки держави, у тому числі щодо загроз, певна розвідувальна діяльність і збір доказів гласними й негласними засобами, згідно з чинним законодавством України, перебуває в межах повноважень СБ України, найчастіше відповідні пропозиції готує та подає в РНБО України саме вона.

Окремо виділимо правовий статус у таких правовідносинах ВР України, яку, окрім повноваження вносити відповідну пропозицію, Закон про санкції наділяє повноваженням затверджувати протягом 48 годин з дня видання Указу постановою введене в дію Указом Президента України рішення РНБО України про застосування (зміну або скасування) визначених видів санкцій, які закон називає «секторальними», до іншої держави чи невизначеного кола осіб, що здійснюють певний вид діяльності [18].

Водночас правовий статус указаних органів у правовідносинах щодо застосування РНБО України санкцій не передбачає норм про їх зобов'язання та відповідальність.

Звертаємо увагу також на адміністративно-правовий статус у досліджуваних відносинах Президента України. Межі його повноважень визначені Конституцією України та не передбачають правомочності запроваджувати до будь-яких осіб санкції. Водночас вона наділяє його повноваженням вводити рішення РНБО України в дію. Для процедури застосування нею санкцій Закон про санкції встановив таке саме повноваження. Поряд із цим виділимо окремо його повноваження брати участь у засіданні та головувати при обговоренні питань у РНБО України, вносити пропозиції про застосування, внесення змін або скасування санкцій. Знову ж таки, норми про його зобов'язання та відповідальність за реалізацію таких повноважень вітчизняний законодавець не встановив. Уважаємо, що визначений Конституцією України його обов'язок забезпечити національну безпеку та незалежність, здійснення керівництва у сфері національної безпеки країни та встановлений статус як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України означають, що для досліджуваної категорії правовідносин його відповідальність має політичний характер. Водночас у разі виникнення правового спору саме рішення Президента України у формі указу про введення в дію рішення РНБО України про застосування санкцій і є основним актом владно-розпорядчого характеру, з яким можуть не погоджуватися адресати санкцій, вважаючи відсутніми підстави оцінювання їхньої діяльності такою, що загрожує національній безпеці України.

З приводу інших державних органів, а саме органів виконавчої гілки влади згаданий закон встановлює виключно обов'язок реалізувати застосовані та введені в дію рішення РНБО України. Ані прав, ані уточнень про строки виконання обов'язків, ані відповідальності їх адміністративно-правовий статус у таких правовідносинах законодавець України не передбачає. Фактично виконання вказаного обов'язку полягає в реалізації владних повноважень у визначеній сфері. Як наслідок, у разі виникнення спорів про застосування РНБО України санкцій їх рішення, дії чи бездіяльність не мають самостійного характеру, оскільки є похідними.

Розглядаючи вказану категорію спору у вузькому його значенні зауважимо, що склад учасників спору в позовному провадженні адміністративного суду обмежений категоріями сторона та треті особи, які, своєю чергою, поділяються на тих, що заявляють, та які не заявляють позовних вимог.

Досліджений адміністративно-правовий статус указаних осіб впливає на їх адміністративно-процесуальний статус як учасників публічно-правових спорів у вузькому його значенні.

У теорії права розрізняють матеріально-правову та процесуально-правову зацікавленість третіх осіб. А. Бутирський зауважує, що матеріально-правовий характер полягає в тому, що рішення в справі може порушити матеріальні права третьої особи, або сторона буде мати право пред'явити до третьої особи позов у порядку регресу, а процесуально-правова зацікавленість — в тому, що треті особи намагаються винесення рішення, яке б відповідало їх інтересам або не призвело до зміни правовідносин не на їх користь [83, С. 73].

Для спорів про оскарження рішень щодо застосування санкції РНБО України можна виділити два види матеріально-правової зацікавленості: перший — державницький, обумовлений призначенням санкцій захистити національну безпеку та полягає в тому, щоб санкції діяли, підлягали реалізації наслідки їх застосування; другий — приватний полягає в протилежному, а саме скасувати або не допустити реалізацію наслідків застосування відповідної санкції.

Такий поділ має практичне значення, оскільки залежно від змісту юридичного інтересу в процесуальному аспекті, тобто який вид рішення суду за

результатом вирішення спору підтримує третя особа, вказана стаття КАС України виділяє третіх осіб, котрі не заявляють самостійних позовних вимог, на стороні позивача або на стороні відповідача, а також третіх осіб, які заявляють самостійні позовні вимоги (тобто завжди на стороні позивача).

Особливістю процесуальної зацікавленості третьої особи, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, відповідно до ч. 1 ст. 49 КАС України, є те, що задоволення її позову повністю або частково унеможливує задоволення вимог позивача до відповідача [19].

Дослідивши правовий статус вказаного виду третіх осіб, А. Бутирський обґрунтовано запропонував виділити такі ознаки: особи є суб'єктами спірних матеріально-правових відносин; вступають у справу самостійно та користуються правами позивача; питання вступу вирішується виключно судом шляхом постановлення відповідної ухвали; вступають для участі в справу, в якій відкрите провадження; правовий інтерес не відповідає інтересам сторін у справі; заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Водночас дослідник характерними ознаками третіх осіб, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору, вважає такі: рішення суду може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки; вони залучаються судом; вступають для участі учасником у справу, в якій відкрите провадження; користуються правами учасника справи; не заявляють самостійних вимог на предмет спору [83, С. 75].

Стосовно третіх осіб як суб'єктів-учасників адміністративного процесу зазначимо, що вони вступають в адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. З цього приводу О. Бачун аргументовано стверджує, що процесуальний статус впливає на процедури вирішення адміністративної справи залежно від того, заявляють вони самостійні вимоги на предмет спору чи ні [45, С. 38].

Вітчизняні вчені, зокрема Р. Куйбіда, наполягають на тому, що участь третьої особи сприяє всебічному розгляду справи, зібранню більшої кількості доказів, правильному вирішенню справи, допомагає уникнути ситуацій ухвалення

протилежних за змістом судових рішень у справах щодо достатньо подібних за змістом правовідносинах [84, С. 232].

Щодо третіх осіб ст. 49 КАС України визначає таких, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору (можуть вступити у справу подавши позов до однієї або кількох сторін) та які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору (можуть вступити у справу на стороні позивача або ж відповідача, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки та залучаються судом під час вирішення питання про відкриття провадження у справі або підготовки справи до судового розгляду) [19]. Очевидно, що такі особи повинні мати правовий інтерес до предмета спору. Він має бути реальним, а не теоретичним.

У науково-практичному коментарі КАС України (за ред. С. Ківалова та ін.) стверджено, що підставою виникнення юридичного інтересу третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, є її допроцесуальний зв'язок з однією зі сторін адміністративної справи, в яку вона вступає [32, С. 140].

Очевидною, вважаємо, ту обставину, що всі державні органи, залучені до процесу застосування санкцій РНБО України, мають матеріально-правовий інтерес щодо стану захищеності державного управління, суверенітету держави та, відповідно, чинності дії санкцій. Отож і процесуально-правовий інтерес відповідає правовій позиції відповідача в справі.

Оскільки виникненню вказаних правовідносин передують правовідносини щодо пошуку, виявлення, фіксації та інформування РНБО України про наявність передбачених законом підстав для застосування санкцій, юридичний інтерес у формі необхідності реалізації компетенції та завдань наявний у відповідних органів влади, наприклад, у правоохоронних органах, які були задіяні в процедурі прийняття рішення. Участь Президента України як відповідача для оскарження його указу про введення в дію рішення РНБО України виключає необхідність його участі в судовій справі як третьої особи. З теоретичної точки зору, юридичний інтерес для судових спорів щодо оскарження рішень про санкції РНБО України для участі як третьої особи на стороні відповідача може бути наявний виключно у ВР

України, КМ України, НБ України та/або СБ України за умови, що саме їх пропозиція стала приводом ухвалення відповідного рішення про застосування санкцій, Указ Президента України про введення в дію якого став предметом судового спору.

Серед переважної більшості судових проваджень про оскарження санкцій РНБО України передумовою спорів стали відомості, надані Службою безпеки України, внаслідок чого адміністративні суди залучають її як третю особу на стороні відповідача. Загалом обсяг прав та обов'язків третіх осіб подібний правам та обов'язкам сторін спору.

Ми акцентували увагу на тому, що суб'єкти права, до яких застосовані санкції РНБО України, мають правовий інтерес позивача в справі, а можливість процесуальної участі РНБО України як самостійного учасника (третьої особи) дискусійна.

Таким чином, враховуючи зазначене, ми дійшли висновку, з огляду на адміністративно-правовий статус інших учасників спору за чинного правового регулювання процесуальний інтерес Президента України відповідає стороні відповідача, а решти (чиї пропозиції були підтримані РНБО України та які почали виконувати санкції) — третіх осіб на його стороні. Органи виконавчої влади, що реалізують такі санкції, можуть залучатися як треті особи на стороні відповідача, якщо на час судового розгляду відповідного публічно-правового спору розпочата стадія виконання введеного в дію рішення РНБО України про санкції.

2.5 Оглядова характеристика адміністративно-правового статусу органів влади у сфері національної безпеки зарубіжних країн

Окремо звернемо увагу на приклади управління національною безпекою інших держав органів, які наділені компетенцією та функціями, подібними до РНБО України. Оглядово ми досліджували досвід США, Франції, Німеччини та Польської республіки в статті щодо місця РНБО України в системі державного управління її національною безпекою [25].

Адміністративно-правовий статус таких органів різний, що обумовлено різними баченнями основних понять у сфері безпеки та місцем такого органу в системі державного управління, історичними подіями в сфері загальної безпеки та миру.

У західно-європейській правовій доктрині при дослідженні проблеми забезпечення національної безпеки увага вчених переважно прикута до таких аспектів:

— політичних (зокрема в контексті аналізу загроз основам ліберальної демократії, які останнім часом розглядаються крізь призму глобалізації, розвитку інформаційних технологій, змін традиційних уявлень про державний суверенітет, альтернативних моделей політичних трансформацій тощо);

— економічних (переважно в ракурсі економічних основ та обмежень щодо планування національної оборони, складання відповідного бюджету, громадянського контролю в цих питаннях);

— воєнних (у контексті розширення практики відносин між цивільним і військовим секторами, тобто між цивільною владою і «силовими» структурами, які трансформуються в так звану проблему цивільно-військових відносин) [11, С. 101].

Розпочнемо огляд з діяльності органу — аналогу РНБО України в США.

Досвід США щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки досліджує багато вчених.

Так, А. Мойсенко зазначає, що сучасна система забезпечення національної безпеки США дуже складна. У неї входять Президент США, радники Президента

США, виконавчий апарат, міністерства і відомства, Конгрес. Неформальними учасниками системи забезпечення національної безпеки США є засоби масової інформації. Всі рішення в галузі національної безпеки приймає Президент США, повноваження якого визначені в Конституції США. Президент є главою держави, Головнокомандувачем Збройними Силами, головою виконавчої влади, основним дипломатом, який відповідає за стан відносин США з іншими країнами [85, С. 325].

Є. Кобко зауважує, що вперше термін «національна безпека» був введений президентом США Т. Рузвельтом у 1904 р., але все ж першим, хто визначив поняття «національна безпека», є У. Ліпма, який сформулював поняття «безпека» як стан, коли не доводиться приносити в жертву законні інтереси народу з метою уникнення війни, і, за потреби, народ зможе захистити свої інтереси шляхом війни [86, С. 187].

Досліджуючи правовідносини глобальної та національної безпеки, В. Абрамов, Г. Ситник, В. Смолянук звертають увагу на акценті в заходах США у зовнішній сфері. Так, зокрема, Закон США «Про національну безпеку», підписаний у 1947 р. Президентом США Г. Труменом, визначив національну безпеку як інтеграцію питань внутрішньої, зовнішньої та воєнної політики в інтересах вироблення урівноваженого підходу до вирішення проблеми використання США різних засобів — воєнних і невоєнних у своїй зовнішній політиці для забезпечення власної безпеки [11, С. 85].

А. Мосейко зазначає, що особливий статус у здійсненні політики національної безпеки має помічник Президента з питань національної безпеки, який виступає координатором і основним його радником. Виконавчий апарат Президента США складається з 14—16 структур, що включають певні бюро і ради, в тому числі РНБ США і Центральне розвідувальне управління з надання допомоги Президенту в реалізації політики з питань національної безпеки [85, С. 326].

О. Резніков, В. Цюкало, В. Паливода, С. Дрьомов, С. Сьомін стверджують, що визначальне місце у сучасній системі забезпечення безпеки США посідає РНБ США, створена в липні 1947 року на підставі вказаного закону задля зміцнення

інституту президенства, поліпшення координації у сфері зовнішньої політики та оборони країни. Для роботи в ній інкорпоровані представники всіх відповідальних агентств та установ, які пропонують Президентові варіанти рішень, що потім беруть за основу політики в галузі національної безпеки [87, С. 26]. Загальне призначення вказаного органу досить подібне РНБО України. Однак США на рівні закону визнають, що його рішення пропонуються першій особі країни саме для закладення основ політики національної безпеки. Отже, найбільш стратегічні завдання.

Своєю чергою А. Річард вказує, що РНБ США заснована для створення міжвідомчого органу консультування Президента США щодо інтеграції внутрішньої, зовнішньої військової політики, пов'язаної з національною безпекою, щоб забезпечити військову службу й інші департаменти та відомства Уряду ефективніше співпрацювати в питаннях національної безпеки [88, С. 1].

Дослідженням університетів США встановлено, що процес прийняття рішень щодо національної безпеки цієї країни має вирішальне значення для управління інтересами її національної безпеки. Коли Президент робить зовнішньополітичні заяви, зустрічається з главами держав, подорожує за кордон або проводить пресконференції, присвячені питанням національної безпеки, слова зазвичай ретельно підготовлені та є результатом тривалого й детального обговорення в адміністрації. Спочатку в 1947 році РНБ США була небажаною бюрократією, нав'язаною Президентом Конгресу, мало використовувалася і сприймалася з підозрою. У результаті Перл-Харбора, а також у відповідь на дуже персоналізоване управління політикою Президента Рузвельта під час Другої світової війни Конгрес установив офіційну національну безпекову структуру, кодифіковану в Законі Конгресу «Про національну безпеку» 1947 року, вважаючи, що якщо створити офіційні міжвідомчі консультативні структури, розвідка та політика будуть краще скоординовані, а досвідчені особи будуть присутні для консультування щодо рішень Президента [89, С. 6—7].

Значення, розмір і відповідальність РНБ США та її персоналу зростали з обранням Дуайта Д. Ейзенхауера. Система управління національною безпекою

США ускладнювалася зі зміною її президентів, враховуючи, що період реорганізації відбувався в період ведення війн.

На сьогодні РНБ США очолює і скликає на засідання Президент США на його розсуд. Її статутними членами є Президент, віцепрезидент і державні секретарі оборони й енергетики. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів є статутним військовим радником Ради, а директор Національної розвідки — радником з розвідки. Радник із національної безпеки не є статутним членом, але відповідає за визначення порядку денного (консультуючись з іншими постійними членами РНБ), забезпечення підготовки необхідних паперів, запис обговорення та оприлюднення рішень Президента [89, С. 11]. Під час президенства Дж. У. Буша іншими запрошеними відвідати офіційні засідання РНБ могли бути радник з національної безпеки, начальник штабу Президента, радник Президента, Секретар Казначейства, помічник Президента з питань економічної політики та помічник Президента з питань Вітчизняної безпеки. Генеральний прокурор і директор Офісу в Управлінні та бюджету запрошуються взяти участь у зустрічах, на яких розглядаються питання, що стосуються їхніх обов'язків. Керівники інших виконавчих відомств та агенцій, а також інші високопосадовці також запрошуються, коли це доречно.

Радник з національної безпеки є особистим радником Президента США, відповідальним за щоденне управління справами національної безпеки за Президента. Тільки Президент визначає політику національної безпеки. Національний Радник з безпеки відповідає за те, щоб він мав усю необхідну інформацію, повний спектр варіантів політики, щоб перспективи та ризики кожного варіанту були оцінені, щоб були розглянуті юридичні мотиви, виявлені труднощі в реалізації і щоб всі члени РНБ були долучені в процес розробки. Протягом усього першого терміну правління президент Буш часто зазначав, що радник з національної безпеки К. Райс головував на засіданнях РНБ за його відсутності, і ця практика продовжувалася протягом другого терміну з АНБ С. Хедлі (офіційно, якщо Президент цього не зробить, така присутність на засіданні є засіданням Комітету директорів, а не засіданням РНБ).

А. Річард стверджує, що Президент США уповноважений приймати остаточні рішення у виконавчій владі. Однак персонал РНБО став головним чинником у формулюванні (і часом у здійсненні) політики національної безпеки. Так само керівник апарату РНБ Національний Радник з питань безпеки відіграв важливу, а часом і публічну роль у виробленні політики. Організація та вплив РНБ істотно відрізнялися від однієї адміністрації до іншої — від високоструктурованої та формальної системи до роз'єднаних груп експертів [88, С. 39].

РНБ США не є конституційним органом влади, має дорадче призначення та склад, який персонально обирається і підвідомчий Президенту, що є достатньо схожим зі статусом відповідного органу в Україні. Форма засідань її членів з історичним розвитком змінилася від неформальних, консультативних до формалізованих процедур.

Дослідження державних установ США описують, що схема нечастих засідань РНБ США змінилася після терористичних атак 11 вересня 2001 року на Всесвітній торговий центр і Пентагон, а також наступних військових операцій в Афганістані та Іраку. У розпал військових операцій США в Афганістані та Іраку Рада безпеки США зібралася щоденно, а в проміжні періоди та згодом — принаймні щотижня (часто 2—3 рази на тиждень) у Білому домі або через використання Служби захищеної відеотелеконференції (або SVTS під назвою «civits»), наприклад, коли Президент подорожував [89, С. 12].

Закон США «Про національну безпеку» 1947 року (зі змінами) визначає, що функція РНБ США полягає в консультуванні Президента щодо інтеграції внутрішньої, зовнішньої та військової політики, пов'язаної з національною безпекою, щоб військові служби та інші відомства й урядові установи мали можливість ефективніше співпрацювати в справах, пов'язаних із національною безпекою», а також виконувати «інші функції, які може доручити Президент із метою покладення більш ефективної координації політики та функцій департаментів і урядових установ, пов'язаних з національною безпекою. На відміну від законодавця України, у США установлено, що РНБ США несе відповідальність за оцінку та оцінку цілей, зобов'язань та ризиків США» і «розгляд

політики з питань, що мають спільний інтерес для департаментів та урядових установ, що займаються національною безпекою. Коли Президент виносить політичне рішення, він зазвичай передає інформацію усно до відповідних секретарів, Кабінету Міністрів, раднику з національної безпеки або інших відповідних посадових осіб» [89, С. 18].

Продовжуючи дослідження повноважень РНБ США, І. Дудко нагадує, що вона є консультативним органом, який розробляє альтернативні варіанти рішень для одноосібного рішення Президента [90, С. 157—158].

А. Гуржій зазначає, що РНБ США відіграє важливу роль у визначенні видів економічних санкцій, але відповідальним за розробку та їх впровадження є Офіс політики та економічних санкцій [20, С. 586].

У роботі А. Мосейка з'ясовано, що головна структура в РНБ США — це Національне розвідувальне співтовариство США, яке налічує понад 150 тис. співробітників. Його головна функція полягає в забезпеченні керівництва країни достовірною інформацією для вирішення завдань зовнішньої політики, використання Збройних Сил, прийняття рішень у кризових ситуаціях, керівництва Збройними Силами. До структури розвідувального співтовариства, як зазначає дослідник, входять Центральне розвідувальне управління, Розвідувальне управління Міністерства оборони і Управління національної безпеки, розвідувальні сектора Державного департаменту, Міністерства юстиції, енергетики та казначейства, Національна розвідувальна служба і Центральний офіс з іміджу [85, С. 326]. Є. Кобко акцентує, що РНБ США проводить свою діяльність під головуванням Президента, Секретаря РНБ та мережі структур, що безпосередньо залучені до процесу реалізації рішень [86, С. 187].

Склад РНБ США, його статутних членів та тих, які іноді беруть участь у її засіданнях, слугує для виявлення тих установ і департаментів, з якими РНБ має регулярні робочі відносини. Це державні та оборонні департаменти (як цивільні, так і військові штаби), ЦРУ, Міністерство фінансів, Рада економічних консультантів та кілька інших департаментів за потреби. Директор національної розвідки, який перебуває у віданні РНБ, відповідає за координацію зусиль

зовнішньої розвідки країни. До його регулярних контактів входять ЦРУ, а також Розвідувальне управління Міністерства оборони (DIA), Агентство національної безпеки (АНБ), Бюро розвідки та досліджень Державного департаменту (INR) та інші елементи розвідувального товариства. Однак ці групи не представлені індивідуально в сьогоднішній структурі РНБ США [88, С. 25].

На засідання РНБ США, вказує Є. Кобко, залучаються також регулярні учасники (постійні та непостійні члени Ради), серед них Віцепрезидент (постійний), Державний Секретар (постійний), Міністр оборони (постійний), Радник із національної безпеки (непостійний), а також Міністр фінансів (непостійний) [86, С. 187].

Дослідження персонального складу вказаного органу проводив також С. Галака. Зокрема, він звертає увагу на те, що Керівник апарату Президента, Радник Президента, і помічник Президента з економічної політики також регулярно запрошуються для участі в нарадах, на які виносяться питання, що належать до сфери їх обов'язків. Керівники інших агентств, офісів та відомств державного управління, а також виконавчих установ, й інші високопосадовці, продовжує зазначений вчений, можуть запрошуватися на засідання РНБО в разі потреби [91, С. 532].

Водночас А. Мосейко стверджує, що серед виключних повноважень РНБО США — розробка військової стратегії, а також пропозицій щодо визначення національних інтересів і національних цілей США на поточний період. Остаточне рішення щодо вибору з багатьох альтернатив належить Президенту. Врахувавши прийняту Президентом національну стратегію, Рада залучаючи різних експертів розробляє цілі національної безпеки, які визначають фундаментальні принципи й інтереси. Вчений зауважує, що Президент США затверджує Стратегію національної безпеки, на основі якої відбувається формування військової стратегії раз на два роки у вигляді «Доповіді про варіанти військової стратегії США» [85, С. 327].

Дослідник А. Річард, також описуючи ці правовідносини, зацентрував, що щороку проводяться слухання щодо бюджету РНБ США та час від часу проходять

слухання щодо її організації та процедур. Зауважив, що небагато з цих слухань і доповідей стали підставами брифінгів для Конгресу щодо поточних питань, які, можливо, розглядали РНБ США. При цьому її асигнування обробляються підкомітетами з фінансових послуг та генеральним урядом комітетів з асигнувань Палати представників та Сенату. Як продовжує науковець, РНБ США не є основним та регулярним джерелом інформації про національну безпеку для Конгресу. Така інформація в основному надається тими департаментами та агентствами, які представлені в РНБ США. РНБ США як юридична особа рідко звітує перед Конгресом або інформує щодо питань змісту, хоча в деяких адміністраціях були проведені неофіційні брифінги. Отож А. Річард вважає, що РНБ є органом, що займається роботою виконавчої влади в широкій сфері національної безпеки. Її роль здебільшого полягає в аналізі та координації політики, з огляду на що вона підлягала обмеженому нагляду та законодавчому контролю з боку Конгресу. Також акцентує: як щодо організації персоналу, так і її функціонування, РНБ надзвичайно чутливо реагує на переваги та методи роботи кожного президента та адміністрації [88, С. 26].

Отже, РНБ США, незважаючи на відсутність конституційного статусу та схожість у статусі дорадчого органу з консультативними функціями з РНБО України, має ширші повноваження та чітко визначену роль у системі управління США, позаяк віднесена до виконавчої гілки влади та повністю підпорядкована Президенту. Жодних актів зобов'язального характеру приймати не уповноважена, а її акти рекомендаційного характеру стосуються здебільшого зовнішньої політики, впливають і втілюються в рішеннях інших органів влади у сфері національної безпеки, поняття якої в США відмінне від нормативно визначеного в Україні. Законодавець США не встановлює подібної для України процедури введення в дію рішень РНБ США, обмежуючи її виключно консультативним характером та покладаючи персональну відповідальність саме на Президента США.

Далі з'ясуємо статус рад національної безпеки в окремих європейських країнах.

Досліджуючи систему забезпечення національної безпеки Німеччини,

Є. Кобко у своїх працях зауважував, що вона передбачає забезпечення миру, свободи і незалежності країни, заснована на національних ідеалах та інтересах, історичному досвіді з урахуванням обставин, що змінюються у світі. Стверджує, що питанням забезпечення національної безпеки Німеччини займається Федеральна рада безпеки. Особливістю цієї системи країни вважає обставину, що, крім державних органів, які уповноважені здійснювати функції забезпечення національної безпеки, входять і органи безпеки недержавних великих компаній Німеччини [86, С. 188].

Інший дослідник — С. Мельник, досліджуючи вказану систему, дійшов висновку, що основними засадами організації системи адміністрування діяльності суб'єктів військового управління, що забезпечують національну безпеку Німеччини, є диференціація розвідувальної, контррозвідувальної та поліцейської діяльності, чітка нормативна регламентація компетенції кожного органу, чіткий субординаційний механізм координації структур військового управління. Продовжуючи, він вказує, що сьогодні систему органів, які забезпечують безпеку і обороноздатність Німеччини, складають розвідувальні органи (Федеральна розвідувальна служба і Відомство розвідки Бундесверу), органи контррозвідки (Відомство з охорони Конституції, Відомство з охорони Конституції в землях, воєнна контррозвідка, спеціальні підрозділи та групи прикордонної охорони МВС), особливі формування Відомства кримінальної поліції у федерації та землях, служби безпеки Міністерства економіки, інших міністерств, великих компаній і фірм. Окрім цього, Збройні Сили (Бундесвер) також виконують низку функцій, спрямованих на забезпечення не лише обороноздатності держави, а й національної безпеки. Головними суб'єктами управлінського адміністрування їх діяльності є Федеральний Канцлер, ФРБ, Міністерство оборони, штаб-квартира Федерального відомства кримінальної поліції. Контроль за військовою організацією здійснюють кілька інституцій: Уповноважений з координації діяльності спеціальних служб, Комітет статс-секретарів у справах секретних служб і безпеки, Федеральний уповноважений із захисту даних осіб, Постійний міжвідомчий комітет з питань безпеки в спецслужбах, відомчі комітети та відділи МВС і Міністерства оборони [92, С. 160—161].

ФРБ Німеччини (Bundessicherheitsrat) (до 28.11.1969 — Федеральна рада оборони) не передбачена як конституційний орган. Створена кабінетом Аденауера II 06.10.1955 (21-го відбулися установчі збори).

У Регламенті Федеральної служби Німеччини визначено, що ФРБ Німеччини діє відповідно до прийнятої на засіданні Федерального Уряду 12 серпня 2015 року редакції її Регламенту. Вона консулює з питань політики безпеки, особливо в усіх сферах оборони, роззброєння та контролю над озброєннями. Приймає попередні рішення, наскільки вони можливі, або готує відповідні політичні рішення Федерального канцлера або Федерального уряду. ФРБ Німеччини може прийняти остаточне рішення, якщо рішення федерального уряду не вимагається Основним законом або федеральним законом. Її засідання є таємними. Компетентні члени Федерального уряду повинні постійно інформувати ФРБ Німеччини про планування та впровадження особливо важливих заходів у сфері політики безпеки. Очолюється федеральним канцлером [93].

Членами ФРБ Німеччини є федеральні міністри закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції та захисту споживачів, фінансів, бізнесу та енергетики, оборони, економічного співробітництва та розвитку й заступник федерального канцлера. Інші члени федерального уряду запрошуються на її засідання, коли обговорюються питання, що стосуються їх компетенції.

Голова встановлює порядок денний після консультацій з тими, хто представлений у ФРБ Німеччини, відділів та визначає місце і час проведення засідань.

Проекти, подані членами Федерального уряду, і заяви надаються в чотирьох примірниках. Одночасно три копії надсилаються безпосередньо членам ФРБ Німеччини та іншим залученим членам Федерального уряду, а також по одному примірнику кожному керівнику Офісу Федерального президента та Управління преси та інформації Федерального уряду. Голова може обмежити розповсюдження проєктів і заяв членам Федерального уряду, які є членами ФРБ Німеччини.

ФРБ Німеччини може створювати міжміністерські комітети. Ці комітети мають готувати їй подання, готові для прийняття рішення в межах покладених на них завдань.

За результатами розгляду ФРБ Німеччини ведеться протокол. Перед відправленням протоколу відповідальна особа погоджує його в керівника. Протоколи надаються її членам та начальнику канцелярії Федерального Президента та Голові пресслужби Федерального Уряду. Викликані члени Федерального Уряду інформуються про результати засідання, які стосуються відповідного відділу, повідомлені в письмовій формі. Розповсюдження протоколу може бути обмежено членами ФРБ Німеччини.

Федеральний уряд інформує німецький Бундестаг про остаточні рішення щодо затвердження, яким передувало звернення до ФРБ Німеччини. Ця інформація завжди надається в письмовій формі та містить тип і кількість схвалених товарів, країну-одержувача, залучені німецькі компанії та загальний обсяг транзакції, в окремих випадках не опубліковується для захисту охоронюваних Конституцією інтересів. Рішення підготовчого комітету про схвалення, а також рішення про схвалення на основі попередніх запитів подаються до ФРБ Німеччини для остаточного затвердження.

Як Комітет Міністрів та Федеральний канцлер, ФРБ належить до сфери виконавчої компетенції федерального уряду. Як наслідок — немає парламентського контролю або будь-якої форми підзвітності Бундестагу.

Є. Кобко зауважує, що ФРБ Німеччини безпосередньо несе відповідальність за розроблення стратегії національної безпеки, вжиття заходів щодо забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни [86, С. 189].

А. Гуржій і Т. Гуржій зазначають про те, що в Німеччині санкції в односторонньому порядку не накладаються, але застосовуються всі накладені санкції Радою Безпеки ООН і Європейського Союзу [20, С. 587].

Отже, функції та призначення вказаного органу в Німеччині обмежені порівняно з подібним органом в Україні. Водночас його місце чітко віднесене до вертикалі виконавчої гілки влади та законодавцем встановлене повноваження приймати рішення як консультативного, так і зобов'язального характеру.

Дещо інша система органів, уповноважених координувати діяльність у сфері

безпеки, у Франції. Її також детально досліджував у доробках Є. Кобко.

Зокрема, він стверджує, що серед світових держав Франція має одну з найдосконаліших систем забезпечення національної системи, яка розглядає національну безпеку з позицій національних інтересів, а не політичних програм правлячих партій, що дало б змогу зміцнити систему національної безпеки держави, відокремивши її від політичних обставин у країні [86, С. 189].

Умовно схожими за місцем у системі управління та завданнями до РНБО України у Франції є два органи: Рада національної безпеки (РНБ Франції) та Генеральний секретаріат оборони та національної безпеки.

Є. Пивоваров звернув увагу, що серед основних засад системи національної безпеки Франції є забезпечення повноцінного та чіткого функціонування всієї вертикалі органів державної влади та залучення висококваліфікованих спеціалістів на державну службу [94, С. 11].

С. Мельник стверджує, що узагальнено система забезпечення національної безпеки і підтримання обороноздатності у Франції є відносно консервативною, але багатоступеневою. Цей висновок аргументує тим, що, по-перше, республіканські органи забезпечення державної безпеки в основному сформувалися ще в позаминулому столітті й становлять змішану модель військово-поліцейської діяльності; по-друге, основу правової регламентації забезпечення безпеки Франції становить Ордонанс 1959 р. «Про національну оборону»; по-третє, значна частина діяльності органів, уповноважених забезпечувати безпеку та обороноздатність республіки, спрямована на прогнозування можливих ситуацій і загроз, що вказує на превентивну спрямованість системи оборонного планування й забезпечення державної безпеки [94, С. 159].

Найважливішим документом у сфері безпеки та оборони Франції є «Біла книга», яка містить стратегічні цілі зовнішньої політики, стратегію захисту та оборони держави, стан і забезпечення внутрішніх військ, обороноздатність країни, співпрацю з міжнародними організаціями, збереження миру та безпеки на континенті й у світі. Вона виходила в редакціях відповідних французьких президентів. До основних нормативних актів, якими передбачено завдання органів

безпеки та оборони у Франції, належить Кодекс оборони. Саме в ньому визначені колегіальні органи оборони, у тому числі РНБ Франції та Генеральний секретаріат оборони й національної безпеки. В Основному законі Республіки окремої норми щодо їх створення та завдань не передбачено.

Згідно зі ст. 15 Конституції Франції Президент Республіки є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони [95, С. 13]. Національна безпека Франції гарантується Президентом республіки, що визначено конституцією 1958 р., згідно з якою президент є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності, дотримання угод і договорів Спільноти (ЄС), а також главою Збройних Сил. Президенту надані виняткові права, коли незалежність нації, цілісність її території або виконання нею міжнародних договорів опиняються під безпосередньою загрозою.

Норми чинного законодавства Франції аналізувалися також М. Васильєвою. У своїх працях вона вказує, що роль Президента закріплена юридично і практично створенням «Президентського сектора» політики безпеки і зовнішньої політики, тобто наданням виняткових повноважень Президенту, до яких віднесені питання зовнішньої політики, дипломатії, оборони, відносин із членами Спільноти. Участь інших ланок виконавчої влади в розробці питань національної безпеки скромніша. Прем'єр-міністр й Уряд мають значні можливості в цьому питанні. Для цього є підпорядкований Прем'єр-Міністру Генеральний Секретаріат національної оборони, що відповідає за міжвідомчу координацію питань оборони, значення якого аналогічне ролі РНБ США. Так, розпорядженням від 07.01.1957 у сферу оборони включено проблему війни, дипломатії, економіки, цивільної оборони, наукових і технічних досліджень. Генеральний Секретаріат, як продовжує вчена, веде і власну аналітичну роботу [96, С. 4].

Водночас Є. Кобко, проаналізувавши праці Ф. Моро-Дефаржа, вказує на те, що загалом національна безпека Франції виділяє три напрями національних інтересів: конституційні права та свободи нації, стратегічні інтереси, міжнародне співробітництво [86, С. 189].

У Кодексі оборони Французької республіки (стаття «Articles R*1122-1 à D1143-13») вказано, що РНБ Франції (Conseil de la securite Nationale) визначає керівні принципи військового програмування, стримування, проведення зовнішніх операцій, планування реагування на великі кризи, розвідки, економічну й енергетичну безпеку, програми внутрішньої безпеки, що сприяють національній безпеці та боротьби з тероризмом [97].

Також у вказаному нормативно-правовому акті Франції зазначено, що в пленарному засіданні РНБ Франції, окрім Президента, який її очолює, беруть участь Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Міністр внутрішніх справ, Міністр економіки, Міністр, відповідальний за бюджет, Міністр закордонних справ, а також за потреби за скликанням Президента інші міністри з питань, що належать до їх повноважень. Президент може скликати її в обмеженому складі відповідно до порядку денного. Тобто вона фактично є Радою міністрів в обмеженому форматі. Забезпечення її роботи проводить секретаріат. Крім того, в складі зазначеної Ради діють спеціалізовані формування:

— Національна розвідувальна рада, яка визначає стратегічні напрями та пріоритети розвідки, встановлює планування людських і технічних ресурсів спеціалізованих розвідувальних служб (стаття «Article R*1122-6» зазначеного Кодексу);

— Рада з ядерної зброї, яка визначає стратегічні напрями та забезпечує рух реалізації програм ядерного стримування (стаття «Article R*1122-9» зазначеного Кодексу).

Що ж стосується Генерального секретаріату оборони та національної безпеки — це є службою Прем'єр-міністра Франції, який відповідно до ст. 21 Конституції Французької республіки несе відповідальність за національну оборону [95].

Крім того, відповідно до статті «Articles R*1132-1 à D1132-54» Кодексу оборони Французької республіки Генеральний секретар з оборони та національної безпеки відповідно до директив Президента Республіки та Прем'єр-Міністра проводить, контактуючи з відповідним міністерським відомством, підготовчу роботу до засідань. Також готує звіт про рішення, повідомляє про ухвалені

рішення та слідкує за їх виконанням. Серед іншого — завдання забезпечення узгодженості дій, що вживаються з точки зору науково-дослідницької політики та технологічних проєктів, що становлять суспільний інтерес для оборони та національної безпеки, а також сприяє захисту національних стратегічних інтересів у цій сфері; взаємодіючи з відповідними міністерськими департаментами він виявляє операції, що прямо або опосередковано пов'язані з іншою державою чи іноземною недержавною установою та спрямовані на штучне або автоматизоване, масове та умисне поширення через онлайн-службу комунікації суспільства звинувачень або підозр, очевидно неточних або які вводять в оману щодо фактів, котрі можуть нанести шкоду. Генеральний секретар щорічно звітує Прем'єр-міністру про безпеку інформаційних систем [97].

Повноваження приймати рішення як акти владно-розпорядчої дії для вказаних органів Кодексом оборони Франції не передбачено. Водночас як і в інших згаданих вище країнах такі органи є колегіальними та перебувають у системі виконавчої гілки влади.

Отже, структура РНБ Франції подібна до РНБО України. Законодавець Франції наділяє її повноваженням приймати владні рішення.

Окремої уваги заслуговує система національної безпеки Польщі, досліджена різними вітчизняними вченими.

Наприклад, Є. Кобко акцентує увагу на зміні шляхом реформ та інтеграції в Європейський Союз і НАТО системи радянських гарантій безпеки в межах Організації Варшавського договору на вступ до НАТО як запоруку національної безпеки. В умовах членства Польщі в ЄС прийнята нова редакція Стратегії національної безпеки Польщі, норми якої скориговані Стратегічною концепцією НАТО та Європейською стратегією безпеки [86, С. 189].

Водночас, доповнює С. Мельник відомостями, що найвищими за статусом суб'єктами військового управління є Президент Польщі, Рада міністрів, Комітет Ради міністрів з питань оборони, Рада національної безпеки, Міністерство національної оборони, Генеральний штаб Війська Польського, Генеральне командування видів Збройних Сил, Оперативні командування видів Збройних Сил

[92, С. 162].

Досліджуючи Конституцію Республіки Польща в перекладі В. Шаповала, бачимо, що РНБ Польщі передбачена у ст. 135 її Конституції як дорадчий орган при Президенті Республіки у сфері внутрішньої і зовнішньої безпеки [98, С. 49].

О. Устименко, досліджуючи питання реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща, зауважує, що адміністрування функціонування суб'єктів військового управління в контексті забезпечення національної безпеки здійснюється в межах реалізації двох напрямів державної політики — стратегічного керівництва обороною республіки та Системою антикризового реагування. Обидва напрями, як стверджує вчений, реалізуються в межах «Політично-стратегічного плану оборони Республіки Польща», який регламентує головні завдання та функціональні обов'язки всіх державних установ щодо забезпечення національної безпеки і оборони країни [99, С. 61].

Так, Є. Кобко доповнює, що забезпечення національної безпеки Польщі визначає три напрями: зосередження стратегічних зусиль — забезпечення безпеки громадян, територіальна цілісність держави, підтримка країн-союзників, участь у реагуванні на загрози за межами союзницьких територій; посилення ролі ООН, підвищення ефективності регулювання в галузі контролю над озброєннями на роззброєннях, у тому числі заходів щодо зміцнення довіри та безпеки, відновлення ролі ОБСЄ на регіональному рівні [86, С. 190].

О. Резніков, В. Цюкало та В. Паливода також зауважують, що Конституцією Польщі визначена роль Президента у сфері безпеки та надане право створювати новий державний орган — Раду національної безпеки, а також призначати та звільняти її членів (без погодження з Головою Ради Міністрів). РНБ Польщі є дорадчим органом і не уповноважена приймати будь-які рішення. Її права обмежені до розгляду й оцінювання основних засад безпеки, зовнішньої політики, стратегічних проблем національної безпеки та проєктів її стратегії, оборонної доктрини, напрямів розвитку Збройних Сил, інших проблем, які стосуються підготовки системи забезпечення національної безпеки [87, С. 23].

Інший вітчизняний вчений — А. Біденко — доповнює, що РНБ Польщі

уповноважена вирішувати питання визначення основних засад національної безпеки, принципів і засад міжнародної політики, розвитку Збройних Сил, проблем внутрішньої безпеки, загроз внутрішній безпеці і засобів протидії їм [100, С. 136].

Робочим органом РНБ Польщі, як стверджує Є. Кобко, є Бюро національної безпеки, котре здійснює організаційне, технічне та фінансове забезпечення її діяльності. Керівник цього Бюро за посадою є Секретарем РНБ Польщі та готує її засідання [86, С. 190].

Отже, загальна структура схожа із РНБО України. Відмінним є те, що в Польщі вказаний орган має статус державного органу, персональний склад якого повністю призначається президентом.

Учені також досліджують моделі подібних державних органів сфери національної безпеки інших країн. Наприклад, І. Омелько, дійшов висновку про існування двох таких моделей: вони можуть бути як суто консультативними (наприклад, Естонія, Косово, Польща, Туреччина,) або ж наділені правом прийняття важливих в оборонній та безпековій сфері рішень (наприклад, Чорногорія) [60, С. 169].

Тому ми дійшли висновку, що діяльність органів, до повноважень яких основні закони держав відносять питання координації та контролю за національною безпекою, підтримується в демократичних країнах і здебільшого вони в складі виконавчих гілок влади. Історично їх створення, як і в Україні, пов'язане з веденням військових дій. Межі їх повноважень визначають закони, в яких окремі держави встановлюють повноваження приймати рішення як акти зобов'язальної дії або рекомендаційного характеру.

Висновки до розділу 2.

Аналізом адміністративно-правового статусу учасників спорів щодо застосування РНБО України санкцій доведено таке.

Адміністративно-правовий статус РНБО України передбачає її як колегіальний орган, що координує та контролює діяльність визначених державних органів України шляхом прийняття рішень у сфері захисту національної безпеки Держави, її суверенітету та територіальної цілісності, що не мають владного припису та обов'язкового характеру до часу введення в дію указом Президента України.

Незважаючи на відсутність статусу юридичної особи та норм про відповідальність, РНБО України є суб'єктом владних повноважень, який діє у публічній сфері.

Учасники публічно-правового спору щодо рішень РНБО України про застосування санкцій — це державні органи, що внесли пропозицію такого застосування (ВР України, КМ України, НБ України, СБ України), Президент України та особи, безпосередньої щодо яких такі санкції застосовані. Водночас за чинного нормативного регулювання можливість РНБО України виступати учасником спору в судових процесах є дискусійною.

Адміністративно-правовий статус осіб, щодо яких можуть бути застосовані санкції рішеннями РНБО України, не передбачає права участі та реалізацію будь-яких обов'язків у процедурі прийняття цих рішень. Також не передбачено права оскаржити ці рішення в адміністративному порядку. Водночас особи, до яких застосовані санкції, можуть оскаржити в адміністративних судах акт владно-розпорядчого характеру — Указ Президента, яким введене в дію відповідне рішення РНБО України. Тому суб'єкти, до яких застосовані санкції, в судових процесах є позивачами. Суб'єкти, до інтересів яких торкаються ці санкції, можуть бути залучені як треті особи на стороні позивача.

Оскільки РНБО України очолюється Президентом України і саме він вирішує, чи вводити її рішення про застосування санкцій у дію шляхом видачі Указів, його адміністративно-правовий статус полягає у встановленому законом

повноваженні видати такий акт індивідуальної дії. Також Закон про санкції вказує його серед суб'єктів, уповноважених подавати письмові пропозиції про застосування санкцій. Зважаючи на його повноваження як Верховного головнокомандувача у сфері захисту національної безпеки України, саме він відповідає за правомірність прийнятого РНБО України рішення про застосування санкцій та є належним відповідачем у судових спорах про їх оскарження.

Адміністративно-правовий статус інших державних органів, які згідно з законом залучені до процедури застосування санкцій РНБО України, полягає в повноваженнях видавати акти різної правової природи: ненормативного характеру (письмові пропозиції) або нормативного характеру (рішення щодо виконання введених в дію санкцій). Перелік осіб, чиї пропозиції можуть стати приводом для винесення рішення РНБО України про санкції, виключний: Президент України, ВР України, КМ України, НБ України, СБ України. Тому в судовому процесі вони (за винятком Президента України) можуть бути залучені як треті особи на стороні відповідача. Органи виконавчої влади, які реалізують виконання введених у дію рішень РНБО України, не є учасниками судових спорів про оскарження таких санкцій, оскільки їх адміністративно-правовий статус обмежений виключно повноваженням виконання таких рішень.

У сферах захисту національної безпеки інших демократичних держав також діють колегіальні органи (ради) національної безпеки, діяльність яких регулюється законами, що уповноважують їх видавати акти різної правової дії. Місце таких органів у системі державного управління чітко визначене та перебуває у складі виконавчих гілок влади. Використання законодавцем України чітких підходів до регулювання адміністративно-правового статусу таких рад США, Франції, Німеччини та Польщі може сприяти удосконаленню чинного адміністративно-правовому статусу РНБО України.

РОЗДІЛ 3

СУДОВИЙ ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

3.1 Розгляд судом першої інстанції справ щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій

Вище ми дослідили, що застосування санкцій у сфері захисту національної безпеки України можна вважати реакцією держави на факти, що загрожують її існуванню. Основою публічної влади, як указував О. Сушинський, є ідея контролю як необхідність реалізації прав і свобод людини й громадянина посередництвом виконання державно-владних та муніципально-владних функцій та повноважень [101, С. 276]. Водночас Ю. Цвіркун зауважував, що функціональне навантаження і природа джерела походження влади суб'єкта публічної адміністрації виявляє, що суть його соціального призначення — служіння нації, з огляду на що зміст державної влади охоплює суб'єктів публічної адміністрації та політичну владу, яка отримала довіру народу [78, С. 72].

У сфері публічних відносин зміст норм права проходить через фільтр ідеологічних настанов й офіційного визнання [102, С. 105] та саме судова оцінка результатів державної управлінської діяльності дає змогу розуміти недоліки в правовому її регулюванні. Як влучно зауважив О. Нечитайло, саме адміністративне судочинство має сучасні методи та форми розкриття і врівноваження всієї суперечливої картини взаємодії особи й суспільства [103, С. 26]. А. Ярош і Н. Литвин доповнюють, що основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у публічних правовідносинах є саме адміністративне судочинство. Саме удосконалення його принципів і процесуальної форми сприяють впровадженню додаткових гарантій права особи на справедливий суд [104, С. 26].

У розділі II цієї роботи ми з'ясували, що чинним законодавством України реалізація повноваження РНБО України приймати рішення про застосування

санкцій може підлягати опосередкованому судовому контролю під час оскарження Указів Президента України про введення їх у дію, а відповідні спори, зважаючи на предмет, вважаються публічно-правовими.

Дослідивши відомості з ЄДРСР вказаної категорії справ, переконуємося, що судова практика враховує теоретичні напрацювання щодо визначення належного суб'єктного складу та належного предмета в спорах щодо застосованих РНБО України санкцій. У цьому підрозділі розглянемо принципові питання судового розгляду відповідної категорії спорів у суді першої інстанції, які потребують особливої уваги науковців, юристів, адвокатів: підсудність спору, кваліфікаційний і кількісний аспект складу його учасників, межі та предмет доказування.

Оскільки розгляд публічно-правових спорів щодо рішень РНБО України про застосування санкцій полягає в з'ясуванні судом дотримання меж, порядку та способу дій суб'єкта владних повноважень у сфері захисту національної безпеки, згідно з нормами ст. 19—20, 22 КАС України такий спір предметно підвідомчий адміністративному суду та інстанційно — Верховному Суду [32].

На початку виникнення судові спори щодо санкцій, застосованих рішеннями РНБО України, розглядалися як публічно-правові в окружних адміністративних судах за участю РНБО України як відповідача у справі.

Так, наприклад, у справі № 640/26794/20 про визнання протиправним і скасування рішення РНБО України рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 07 грудня 2020 року в задоволенні адміністративного позову відмовлено по суті. Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду його залишено без змін та акцентовано, що спірне рішення РНБО України саме по собі, окремо, без введення його в дію відповідним Указом Президента України не може існувати та не має юридичної сили, не створює для позивача жодних правових наслідків, не змінює стану суб'єктивних прав, з огляду на що жодним чином не впливає на його обов'язки. Отже, не може бути предметом розгляду адміністративної справи окремо від Указу Президента України, яким воно введено в дію. Крім того, колегія суддів указаного суду вважає, що згідно з чинним законодавством України відповідач не має повноважень бути ініціатором як

застосування певних заходів, так і їх скасування [105]. Подібний висновок вказаний у рішеннях інших апеляційних адміністративних судів та підтриманий Верховним Судом. Наприклад, у постанові КАС ВС від 16 грудня 2021 року в справі №280/5208/21 зауважено, що рішення РНБО України набуває правового значення після введення його в дію Указом Президента України, у зв'язку з чим спір, предметом якого заявлене скасування рішення РНБО України, не підлягає розгляду жодним судом в Україні [106].

Також у постанові П'ятого апеляційного адміністративного суду від 04 квітня 2022 року у справі №420/10494/21 за позовом фізичної особи до РНБО України про визнання протиправними дій і рішення щодо застосування персональних спеціальних та інших обмежувальних заходів (санкцій) стосовно громадянина РФ (позивача), зобов'язання РНБО України переглянути питання щодо застосування таких санкцій, скасувати обмежувальні заходи, а саме відмову в продовженні строку перебування на Україні, примусове видворення за межі України та надати Президенту України на затвердження відповідне рішення. Рішення окружного адміністративного суду, ухвалене по суті позовних вимог, скасовано судом апеляційної інстанції внаслідок вказаних вище мотивів, а провадження закрито [107]. У вказаному контексті суди зауважують, що немає жодного значення наявності решти позовних вимог про визнання протиправними дій РНБО України щодо застосування санкцій, зобов'язання її переглянути питання щодо застосування санкцій стосовно позивача, скасувати обмежувальні заходи, оскільки вони є похідними від прийнятого рішення РНБО України та фактично мають ідентичну правову природу.

Ураховавши відсутність у рішеннях РНБО України про санкції ознак рішення суб'єкта владних повноважень, яке могло би бути оскаржене самостійно в суді, зважаючи на теоретичні засади оскарження актів індивідуальної дії, усталеною стала практика вирішення таких спорів як публічно-правових у спосіб оскарження Указів Президента України про ведення їх у дію.

Особливості провадження в справах щодо оскарження актів Президента України врегульоване нормами ст. 266 КАС України. Такі спори розглядає КАС

ВС. У результаті вирішеного спору він може: визнати акт Президента України протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині, визнати дії чи бездіяльність Президента України протиправними, зобов'язати Президента України вчинити певні дії, застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені ст. 245 цього Кодексу України. Судом апеляційної інстанції у справах, визначених частиною другою цієї статті, є ВП ВС [19].

Приймаючи позовні заяви до розгляду, КАС ВС ураховує, що право на судове оскарження в такій категорії не є абсолютним і приділяє увагу процесуальним вимогам до позовних заяв.

Першим виділимо питання дотримання процесуальних строків звернення до суду.

Укази Президента України, якими введено в дію санкції РНБО України, КАС ВС розглядає як акти індивідуальної дії, строк судового оскарження яких розпочинається з дати наступної за його офіційного опублікування. Прикладами є ухвали від 09 серпня 2019 року в справі №9901/424/19, від 14 грудня 2021 року в справі №9901/473/21, 19 березня 2020 року в справі №9901/68/20 [108, 109, 110].

Для належного забезпечення права на доступ до суду КАС ВС з'ясовує поважність причин пропуску строку звернення. Зокрема, в ухвалі від 08 жовтня 2020 року в справі №990/311/20 на стадії відкриття провадження Суд поновив строк на оскарження з мотивів визнання достатніми обґрунтування позивача про поважність причин його пропуску через відсутність публікації Додатків № 1 та № 2 до Рішення РНБО України в офіційному друкованому виданні Президента України та дату отримання на його запит листа про його включення до Додатку № 2 Рішення РНБО України, введеного в дію Указом Президента [111].

Факт оприлюднення Указу Президента України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник Президента України» без додатків до рішення РНБО України про застосування санкцій, на переконання КАС ВС, не унеможлиблює ознайомлення з такими додатками в іншому офіційному друкованому виданні (Офіційному віснику України) або на офіційному вебсайті Президента України. Тому такі обставини, як наприклад, зазначено в ухвалі від 29 жовтня 2020 року в

справі №9901/311/20, не зумовлюють поновлення строку звернення до адміністративного суду, не визнаються поважними причинами пропуску такого строку [112].

КАС ВС неодноразово зосереджує увагу учасників на тому, що Указ Президента України є актом індивідуальної дії, що вичерпує свою дію після реалізації, з огляду на що строк для оскарження до суду обчислюється з наступного за датою його офіційного опублікування дня. Основний мотив, як зауважує в ухвалі від 13 грудня 2021 року в справі №9901/480/21, у тому, що застосування певного обмежувального заходу необхідно відрізнити від факту прийняття й оприлюднення акту (забезпечення можливості ознайомитися з первинним актом відповідного суб`єкта) [113].

Зауважимо, що обмеження права на доступ до суду також допустиме за умови недотримання позивачами формальних вимог до оформлення позовної заяви. Зокрема, у ч. 3 ст. 161 КАС України встановлений обов'язок позивача додати до позовної заяви документ, що підтверджує сплату судового збору або підстави звільнення від такої сплати [19]. Закон серед видів санкцій встановлює блокування активів позивача, виконання якого забезпечують органи адміністрування податків і зборів [18]. На таку обставину позивачі посилаються в клопотанні про звільнення від сплати судового збору. Однак КАС ВС не вважає їх обґрунтованими. Так, в ухвалі від 23 жовтня 2021 року в справі №9901/431/21 відмову в задоволенні клопотання про звільнення від сплати судового збору мотивував тим, що Закон України «Про судовий збір» умовою для цього передбачає виключно оцінку майнового стану особи та наявності однієї з наступних умов: розмір судового збору перевищує 5% розміру річного доходу позивача — фізичної особи за попередній календарний рік; або ж позивачами є: військовослужбовці, батьки, які мають дитину віком до 14 років або дитину з інвалідністю, якщо інший з батьків ухиляється від сплати аліментів, одинокі матері (батьки), які мають дитину віком до 14 років або дитину з інвалідністю, члени малозабезпеченої чи багатодітної сім'ї, особа, яка діє в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких

обмежена; або ж предметом позову є захист соціальних, трудових, сімейних, житлових прав чи відшкодування шкоди здоров'ю [114]. Отже, блокування активів чинне законодавство не визнає перешкодою для сплати судового збору за звернення до суду [115].

Порядок розгляду таких справ судами, визначений у ч. 2 ст. 266 КАС України, передбачає форму спрощеного позовного провадження КАС ВС. Врахувавши його мету, вказану в ст. 12 КАС України, доходимо висновку, що законодавець вважає пріоритетним швидке вирішення таких справ [19]. Також для розгляду спорів про оскарження актів Президента України законодавець України встановив вимогу до кількісного складу суду не менше ніж із п'яти суддів.

Як уже зазначалося, учасниками судового процесу в адміністративному судочинстві є учасники справи (сторони, треті особи), їх представники та інші учасники процесу (секретар судового засідання, помічник, судовий розпорядник, експерт, свідок, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст у певній галузі знань). Вітчизняне законодавство не встановлює до них окремих кваліфікаційних вимог для участі в певній категорії справ. Однак задля дотримання основних засад судочинства ці вимоги все ж існують, що обґрунтовується таким.

Оскільки законодавчо встановлена процедура застосування санкцій РНБО України передбачає серед підстав дії, які створюють загрози національним інтересам і безпеці, суверенітету й територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності, з'ясування яких у законодавчо встановлений спосіб перебуває у сфері повноважень правоохоронних розвідувальних органів України, отримані з цього приводу докази можуть містити інформацію з обмеженим доступом, зокрема державну таємницю. Для роботи з такими документами Закон України 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ «Про державну таємницю» (далі — ЗУ № 3855-ХІІ) передбачає оформлення доступу до державної таємниці, а також процедуру засекречування матеріальних носіїв інформації (введення у встановленому законодавством порядку обмежень на поширення та доступ до конкретної секретної інформації шляхом надання відповідного грифу секретності). Стан охорони державної таємниці уповноважена контролювати СБ України [116].

Якщо матеріали справи містять державну таємницю, всі учасники судового розгляду вказаної категорії справ повинні мати відповідний допуск (дозвіл). Отже, робота з матеріалами справи, яка містить відомості, обмежені до загального користування та поширення (маємо на увазі ті, що містять обмежений доступ, державну таємницю або таємницю слідства), вимагає відповідних вимог до кваліфікації учасників судового процесу. Суд та всі інші учасники публічно-правового спору щодо оскарження застосованих РНБО України санкцій повинні мати доступ до державної таємниці.

Очевидним є те, що внаслідок зазначених обставин обмежується дотримання принципу гласності адміністративного процесу.

Зауважимо, що за загальним правилом розгляд справи адміністративним судом відбувається у відкритих засіданнях. Якщо відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, розгляд справи, відповідно до ч. 8 ст. 10 КАС України, проводиться в закритому судовому засіданні, про що суд постановляє ухвалу. В такому випадку присутніми можуть бути лише учасники справи, а в разі необхідності — свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, а суд їх попереджує про обов'язок не розголошувати відповідну інформацію. Також не допускається для судового процесу використання систем відеоконференцзв'язку й транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет. Допускається розкриття інформації виключно щодо відомостей про сторони та предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату й час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого [19].

Безумовним індикатором обмеження принципу гласності судочинства й додаткових кваліфікаційних вимог до учасників є вид інформації, зафіксованої в доказах, що потребують зібрання для правильного вирішення такого спору. Вказані обставини впливають на форму судового розгляду справи, оскільки за таких обставин спір розглядається в закритих судових засіданнях. Відомостями ЄДРСР підтверджено, що, відкриваючи провадження, КАС ВС призначає вказану категорію спорів до розгляду в судових засіданнях в порядку спрощеного

провадження. Іноді під час судового розгляду постановляє ухвали щодо проведення закритих засідань за відповідними клопотаннями учасників. Деякі колегії суддів вирішують, що закритому судовому розгляду підлягає саме частина засідань, на яких проводиться дослідження доказів (наприклад, ухвала від 13 вересня 2022 року в справі №9901/469/21) [117].

Нагадаємо, що в Україні удосконалюються заходи, спрямовані на повний розгляд судової справи в електронній формі. Система ЄСІТС, Положення про функціонування якої затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 №1845/0/15-21, забезпечує вчинення процесуальних дій суду в електронній формі, але містить норму (пункт 133) про те, що вона не обробляє службову інформацію та інформацію, що містить державну таємницю [118]. Водночас на важливе значення електронного правосуддя як механізму забезпечення права на доступ до суду в Україні та в країнах Європейського Союзу звертає увагу багато учених, наприклад, І. Мацелюх, Н. Ясельська, О. Дишлаєва, О. Світлий, С. Глуговська та інші [119]. Тому законодавцю України важливо належно унормувати питання вчинення електронного правосуддя в умовах режиму роботи суду з доказами, що містять відомості з обмеженим доступом.

Продовжуючи дослідження питання належного суб'єктного складу учасників справи, відзначимо, що, розглядаючи вказану категорію спорів, КАС ВС застосовує основні теоретичні засади, визначаючи, що належним позивачем є особа, щодо якої безпосередньо застосовані відповідні санкції, належним відповідачем — Президент України, а як треті особи на стороні відповідача — орган державної влади, який надав пропозицію застосувати відповідні санкції. Деякі колегії суду залучають РНБО України учасником справи — третьою особою на стороні відповідача.

Окремо зауважимо на прикладах, у яких допускається розгляд спору щодо санкцій РНБО України за позовом осіб, що не зазначені в такому списку. Наприклад, рішенням від 26 квітня 2021 року в справі №9901/22/21, що набрало законної сили 08.06.2021, розглянуті по суті позовні вимоги фізичної особи, яка не є «підсанкційною» і підставою позову заявила порушення права на інформацію, оскільки за своїми наслідками у вигляді припинення мовлення вказаних трьох

телевізійних каналів оскаржуваний Указ опосередковує втручання в її права (у тому числі — конституційні). Третіми особами на стороні позивача, які не заявляли самостійних позовних вимог, залучені саме юридичні особи, права та обов'язки яких безпосередньо стосувалися спірного указу. КАС ВС зазначив, що втручання держави в право особи на отримання інформації не означає автоматично його порушення, оскільки можливість такого втручання прямо передбачена ч. 3 ст. 34 Конституції України, абзацом 5 преамбули, ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 5 Закону № 1644-VII, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 7 Закону № 2657-XII та має легітимну мету, конкретизовану в указаних приписах, а саме — потреба невідкладного та ефективного реагування на загрози національній безпеці України. Саме лише віднесення телепередач, створених телеканалами, до об'єктів, які охороняються авторським правом, не свідчить про унікальність і специфічність висвітленої в них інформації для життєдіяльності позивача чи неможливість отримання її з інших джерел. Суд також урахував, що вони на дату звернення позивача до суду здійснювали мовлення через Інтернет-ресурс, зокрема YouTube-канал [120]. Аналогічний висновок Верховний Суд зазначив у рішенні за позовом громадської організації від 20 грудня 2018 року в справі №П/800/217/17, що набрало законної сили 05.06.2019, та в рішенні за позовом користувача соціальних мереж від 06 серпня 2020 року, що набрало законної сили 04.11.2020, у справі №9901/138/20. Предметом спору в них заявлені Укази Президента України про введення в дію санкцій РНБО України щодо юридичних осіб у формі заборони на три роки Інтернет-провайдерам надавати послуги з доступу користувачам мережі Інтернет до ресурсів визначених серверів, соціально-орієнтованих ресурсів. Підставою зазначалося обмеження прав позивачів на вільне користування, поширення та зберігання інформації, гарантоване Конституцією України [121; 122]. Таким чином, КАС ВС вважає, що в публічно-правових спорах щодо санкцій РНБО України фізична особа, яка не є адресатом таких санкцій, може бути належним позивачем, якщо вважає порушеним своє право на інформацію.

Указана позиція підтримується і науковцями. Зокрема, І. Шинкар зауважує, що в умовах обмеження зазначеного права його гарантією є виконання державою

зобов'язання створити умови для реалізації права оскаржити відповідне обмеження [123, С. 413]. Правомірність обмеження вказаного права в зазначених інтересах вона пропонує розглядати через призму передбачуваності застосування державних засобів можливого втручання в зміст і обсяг такого права, забезпечення доступу суб'єкта обмеження до відповідного рішення, чіткість і обґрунтованість змісту обмеження, неможливість вибіркового правозастосування та загальність спрямування саме на захист законного інтересу [123, С. 412]. Обґрунтованим твердженням І. Шинкар вважаємо те, що однією з проблем, які виникають внаслідок обмеження права на інформацію у сфері національної безпеки, є питання відновлення такого права [123, С. 372].

Повторимо, що за чинного нормативного регулювання в Україні належним відповідачем у судових спорах про оскарження введених у дію рішень РНБО України про санкції як у теорії, так і в судовій практиці, визнається Президент України. Водночас акцентуємо, що предмет спору з приводу санкцій, в яких позивач вказує відповідачами різних суб'єктів владних повноважень, впливає на його підвідомчість.

Наприклад, ухвалою від 18 листопада 2018 року у справі № 9901/908/18 Суд повернув позовну заяву про визнання протиправним та скасування Указу Президента України про введення в дію рішення РНБО України про застосування санкцій в частині щодо позивача та зобов'язання Міністерства закордонних справ України проінформувати компетентні органи Європейського Союзу, США й інших держав про скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних (заходів) санкцій стосовно позивача. У мотивувальній частині, посилаючись на ч. 5 ст. 172 КАС України, Суд вказав на недопустимість об'єднання в одному провадженні позовних вимог до Президента України, які з урахуванням вимог дотримання інстанційної підсудності, визначеної ст. 22 КАС України, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції, та до Міністерства закордонних справ України, які підсудні окружним адміністративним судам [124]. Аналогічний підхід застосований в ухвалі Суду від 26 листопада 2018 року в справі № 9901/911/18 [125].

Оформлення позовних заяв, в яких окрім оскарження акту індивідуальної дії щодо запровадженої санкції позивач обирає спосіб відновлення порушеного права шляхом зобов'язання інших суб'єктів владних повноважень усунути їх наслідки, теоретично відповідає закладеним законодавцем в ст. 5 КАС України способам судового захисту та пов'язаний з виникненням обов'язку органів влади їх реалізувати в межах функціональних повноважень. Проте процесуальний закон об'єднання позовних вимог у такий спосіб не допускає.

Інтереси Президента України в судах у порядку самопредставництва виконує Офіс Президента України відповідно до вимог підпункту 11¹ п.4 Положення про Офіс Президента України, затвердженого Указом Президента України від 25 червня 2019 року №436/2019.

Продовжуючи дослідження питаннями суб'єктного складу учасників такої категорії спорів, додамо, що для об'єктивного вирішення спору КАС ВС залучає до участі в справі третіх осіб. У переважній більшості справ це стосується третіх осіб на стороні відповідача.

Найчастіше як треті особи на стороні відповідача КАС ВС залучає СБ України, як основний правоохоронний орган, що наділений владними повноваженням отримувати інформацію та відомості у сфері національної безпеки України. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» вона має компетенцію захищати державний суверенітет, конституційний лад, територіальну цілісність науково-технічний і оборонний потенціал України від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб і з цією метою попереджувати, виявляти, припиняти й розкривати кримінальні правопорушення проти миру і безпеки людства, тероризму тощо [126].

Так, у справі №9901/138/21 ухвалу від 22.06.2021 за результатом розгляду клопотання відповідача необхідність залучення до участі в справі СБ України як третьої особи КАС ВС мотивував тим, що на основі пропозицій/подання цього органу прийняте рішення РНБО України про застосування до позивача санкцій, а отже, розгляд цієї справи безвідносно до обставин (і їхнього документального

підтвердження), за яких ухвалювалося рішення РНБО України (введене в дію Указом), буде неповним і поверховим. З'ясування цих обставин опосередковано передбачатиме правове оцінювання дій/рішень СБ України і РНБО України у контексті підстав позову. Тому судові рішення за наслідками розгляду цієї справи може мати правові наслідки для вказаних суб'єктів [127]. Аналогічні мотиви вказані в ухвалах цього Суду від 13 лютого 2018 року в справі №800/511/17 [128], від 16 червня 2021 року в справі №9901/130/21 [129], від 22 березня 2021 року в справі №9909/80/21 [130], від 31 травня 2021 року в справі №9901/122/21 [131], від 29 червня 2021 року в справі №9901/209/21 [132], 24 січня 2023 року в справі №9901/11/23 [133] та інших.

Залучення третіми особами на стороні відповідача інших органів, що вносили на засідання РНБО України пропозиції про застосування санкцій, мотивоване також в ухвалах: від 24 жовтня 2018 року в справі № 9901/774/18 [134], від 11 жовтня 2021 року в справі № 9909/219/21 [135], 01 лютого 2022 року в справі № 9901/345/21 [136], від 16 листопада 2021 року в справі № 990/286/21 [137] та інших.

Водночас зазначені мотиви не завжди підтримуються іншими колегами суддів. Наприклад, в ухвалах КАС ВС від 26.05.2021 у справі № 9901/179/21 [138], від 20 травня 2021 року в справі № 9901/158/21 [139] суд не врахував доводи клопотання позивача про необхідність залучення як третіх осіб РНБО України та СБ України, зазначивши, що посилення на юридичну зацікавленість і виникнення підстав для відшкодування шкоди, завданої протиправними діями СБ України та РНБО України, не доводять, на які саме права чи обов'язки таких осіб і яким чином може вплинути на них рішення суду в справі. Наприклад, в ухвалі від 17 червня 2021 року в справі №9901/158/21 Суд зауважив, що участь РНБО України та СБ України в процесі підготовки рішення, яке набуло правового значення лише внаслідок Указу Президента України, не свідчить, що рішення суду може вплинути на їх права чи обов'язки та не створює самостійної юридичної зацікавленості [140].

Деякі колеги суддів КАС ВС все ж таки залучають РНБО України до участі в судовому розгляді справи, мотивуючи її участю в процедурі підготовки та виданні

спірних указів Президента України (наприклад, ухвала від 17 січня 2022 року в справі №990/476/21 [141]).

Органи державної влади, які не вказані вітчизняним законодавцем у Законі про санкції, учасниками запровадження санкцій РНБО України до участі в спорі КАС ВС не залучаються. Наприклад, ухвалою від 05 липня 2022 року в справі №990/84/22 КАС ВС відмовив у задоволенні клопотання про залучення третьою особою без самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача МВС України, зауваживши, що його участь у підготовці проекту розпорядження КМ України про внесення пропозицій щодо застосування санкцій і беззастережне (без додаткової перевірки) прийняття Урядом наданої цим відомством інформації про осіб, до яких пропонується застосувати санкції, не надає йому статусу суб'єкта, з ініціативи якого, відповідно до Закону, на розгляд РНБО України вносяться пропозиції щодо застосування санкцій. Зважаючи на встановлений законом механізм застосування санкцій, таким суб'єктом на переконання Суду залишається КМ України [142]. Аналогічні мотиви вказані також в ухвалі від 22 вересня 2021 року в справі №9901/347/21 [143].

Щодо участі СБ України в зазначеній категорії справ додатково відзначимо. Відомості у сфері оборони, державної безпеки, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України можуть становити державну таємницю, що підлягає охороні державою. З цього приводу варто згадати, що законодавець у ст. 5 ЗУ № 3855-ХІІ поклав обов'язок координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці саме на РНБО України [116]. Також указано, що до державної таємниці може бути віднесена інформація про: зміст секретної інформації, що отримується від іноземної держави чи міжнародної організації; засоби, зміст, організацію, форми, методи і результати оперативно-розшукової, розвідувальної і контррозвідувальної діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, що є негласними штатними працівниками органів, які здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну і контррозвідувальну діяльність; зміст матеріалів оперативно-

розшукової діяльності, досудового розслідування тощо.

У ЗУ № 3855-ХІІ законодавець установив умову для державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організації щодо провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, — отримання від СБ України спеціального на те дозволу. У ст. 34 ЗУ № 3855-ХІІ законодавець встановлює обов'язок державних органів, в тому числі правоохоронних, державного фінансового контролю та судів, з метою охорони державної таємниці за погодженням з СБ України встановлювати порядок здійснення своїх функцій щодо державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею [116].

Як наслідок, судді, які розглядають вказану категорію справ, повинні також мати доступ до державної таємниці. Відсутність такого доступу в судовій практиці може стати наслідком самовідводу судді. Прикладами є ухвала від 17 січня 2022 року в справі №9901/436/21 [144], від 21 квітня 2021 року в справі №9901/307/20 [145]. Крім того, такі обставини вимагають дотримання спеціальних заходів для збереження таємниці, що обмежує доцільність відкритих засідань та обмеження опублікування повного тексту рішення суду в таких спорах.

У вказаному контексті ми звернули увагу на п. 2 ч. 1 ст. 23 ЗУ № 3855-ХІІ, в якому вказані обставини, за наявності котрих доступ до державної таємниці не надається: сприяння громадянином діяльності іноземної держави, іноземної організації чи їх представників, а також окремих іноземців чи осіб без громадянства, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України, або участі громадянина в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена в порядку, встановленому законом [116]. Такі обставини можуть збігатися з підставами введення санкцій РНБО України та, як наслідок, формально є перешкодою належній процесуальній участі, якщо позивачем є «підсанкційна» особа. Тому, на наше переконання, за умов вказаного чинного нормативного регулювання факт участі СБ України в судовому розгляді конкретного спору може викликати занепокоєння в упередженості складу суду та необ'єктивності судового розгляду. Тож у цій частині законодавства України

нормативне регулювання досліджуваних правовідносин потребує удосконалення задля підтримання авторитету суду, принципу справедливості й недопущення порушення права особи на суд.

Продовжуючи дослідження питання судового розгляду вказаної категорії справ, звертаємо увагу на предмет та об'єкт судових спорів у них.

У рішеннях КАС ВС дотримується позиції, що санкції РНБО України мають бути чинними на дату судового розгляду спору.

Чинне процесуальне законодавство України встановлює можливість вирішення спорів шляхом примирення, яке полягає у взаємних поступках сторін.

За обставин внесення змін до указу Президента України, у результаті яких виключено пункт щодо введення в дію санкцій стосовно відповідного суб'єкта, КАС ВС оцінив такий факт свідченням втрати їх чинності, виправленням суб'єктом владних повноважень оскаржуваного у відповідній частині акту, що виявилось у скасуванні санкцій щодо позивача, та закриття провадження у справі відповідно до п. 8 ч.1 ст. 238 КАС України. Прикладами є ухвали про закриття провадження: від 24 липня 2020 року в справі №9901/890/80 [146], від 27 травня 2020 року в справі № 800/269/17 [147], від 15 вересня 2020 року в справі № 9901/957/18 [148], від 30 липня 2020 року в справі № 800/270/17 [149], від 30 липня 2020 року в справі № 9901/228/19 [150], від 17 серпня 2020 року в справі № 9901/955/18 [151] та інші.

Про те, що судові процеси часто призводять до затягування спорів і мають тенденції не вирішення їх у повній мірі, що викликає необхідність застосування більш ефективних засобів, звертає увагу багато вчених, наприклад, В. Богдана, В. Чорна, О. Кузьменко [152, С. 48].

В. Зима, В. Чорна та О. Кузьменко акцентують увагу на таких основних характеристиках примирення між сторонами в адміністративному судочинстві, як:

— існування системи принципів: універсальних (справедливість, рівність перед законом, прозорість і відкритість судового процесу), спеціалізованих (швидкість й ефективність судового розгляду, забезпечення доступу до судового захисту тощо), унікальних, що характеризують механізм примирення

(добровільність угоди між сторонами, можливість вийти за межі формального предмета спору для досягнення взаємовигідного рішення без порушення законних інтересів третіх осіб, людиноцентризм);

— держава гарантує цей інститут шляхом створення відповідної інституційної та правової бази, а правові підстави та умови для ініціювання процесу примирення встановлюються таким чином, щоб запобігти використанню для обходу законодавчих вимог або заподіяння шкоди правам третіх осіб [153, С. 999—1000].

Дослідивши міжнародний досвід застосування інституту примирення в адміністративному судочинстві В. Зима, В. Чорна, О. Кузьменко на прикладі Бельгії, Франції та Німеччини, зауважують на успішному його застосуванні та можливості впровадити їх стандарти в Україні, що допоможе скоротити час і витрати на судові процеси, підвищити загальний рівень правової культури в суспільстві [153, С. 1005].

Н. Горобець, Н. Каменська, Н. Литвин, М. Старинський, О. Карпушова, вивчаючи іноземний досвід використання медіації у вирішенні юридичних спорів, стверджують, що серед країн, в яких цей інститут працює сьогодні та має позитивні показники, є Франція, Польща та США, а в Україні під час адміністративного судочинства неефективний і майже не використовується [154, С. 7]. А. Петрицький, Д. Лук'янець, О. Маркова, Т. Гуржій доповнюють, що незважаючи на обмеженість використання медіації в публічно-правовій сфері через особливості адміністративно-правових відносин як відносини влади та підпорядкування, світова практика доводить, що вона може бути ефективною у вирішенні суперечок між державою та приватними особами [64, С. 336].

Повторно зауважимо на тому, що наслідком примирення в публічно-правових спорах щодо застосування санкцій РНБО України стає скасування введених в дію її рішень відповідними Указами Президента України, що для судового процесу може означати визнання позовних вимог. Факти припинення в позасудовому порядку чинності санкцій суди оцінюють як відсутність предмета спору.

Окремо ми звернули увагу на межі та засоби доказування в досліджуваній категорії спорів. Зокрема, предметом доказування законодавець у ст. 73 КАС України вказує обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення, мають інше значення для розгляду справи та підлягають встановленню для ухвалення рішення судом [19].

Частина 2 ст. 2 КАС України приписує обов'язок адміністративного суду перевірити, чи дотримані суб'єктом владних повноважень у спірних правовідносинах визначені законом межі, процедура, принцип рівності перед законом, чи використане повноваження з метою, для якої повноваження передбачене, обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно та розсудливо, пропорційно, у тому числі чи враховане право позивача на участь у процесі прийняття рішення, та своєчасно. Виконання такого обов'язку забезпечується використанням різних засобів доказування. У чинній редакції КАС України законодавець визнає доказами будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, і встановлюються вони письмовими, речовими й електронними доказами, висновками експертів та/або показаннями свідків. При цьому вони мають володіти ознаками належності, допустимості, достовірності, а також у сукупності мають бути достатніми для того, щоб дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмета доказування [19].

Оскільки законодавець не передбачив детальних вимог до змісту рішень РНБО України та обов'язку вказувати в указах Президента України щодо введення їх у дію повний перелік обставин, які стали приводом та підставами запровадження санкцій, обґрунтованість підстав їх винесення КАС ВС з'ясовує, дотримуючись принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, а саме витребуванням доказів за власною ініціативою.

Визначений Законом про санкції механізм прийняття таких рішень обумовлює витребування доказів у державних органів, які, згідно із Законом про

санкції, залучені до процедури прийняття РНБО України рішення щодо застосування санкцій. Переважно в третіх осіб на стороні відповідача та рідше безпосередньо у відповідача та органів, що не залучені до участі в справі.

Наприклад, ухвалами від 03 грудня 2021 року в справі №9901/492/21, від 23 грудня 2021 року в справі №9901/520/21 КАС ВС витребував:

— у відповідача (від Президента України) належним чином засвідчену копію оскаржуваного Указу, документів та інших доказів, які знаходяться в його розпорядженні та взяті ним до уваги при виданні оскаржуваного Указу;

— від РНБО України належним чином засвідчені копії: її рішення про застосування санкцій і додатків до нього в частині, яка стосується застосування санкцій щодо позивача, протоколу та стенограми (або інших матеріалів фіксації) її засідання, на якому воно ухвалене; документів, що знаходяться в її розпорядженні та містять пропозиції органів, визначених у ст. 5 Закону про санкції, про застосування до позивача санкцій, а також документів, на підставі яких вона прийняла рішення, а Президент України видав Указ про введення його в дію; документів, що знаходяться у її розпорядженні та ідентифікують позивача, як суб'єкта, до якого пропонувалося застосувати санкції, та докази стосовно дій і фактів, що підтверджують наявність підстав для застосування санкцій до позивача [155; 156].

Також КАС ВС витребував від СБ України та РНБО України належним чином засвідчені копії документів, що підтверджують існування фактичних даних та обставин, які стали підставою для внесення пропозиції та прийняття рішення про застосування санкцій до позивача; належним чином засвідчені копії документів, що містять пропозиції СБ України, які були внесені до РНБО України, ухвалами: від 28 липня 2022 року в справі № 9901/376/21 [157], від 25 жовтня 2021 року в справі № 9901/324/2 [158], від 09 грудня 2021 року в справі № 9901/456/21 [159], від 25 жовтня 2021 року в справі № 9901/269/21 [160], від 20 вересня 2021 року в справі № 990/365/21 [161]. Іншим прикладом є ухвала від 22 вересня 2021 року в справі № 9901/347/21, якою КАС ВС, відкриваючи провадження, витребував у відповідача — Президента України — копію

оспорюваного Указу та усі наявні документи, які стали підставою для його постановлення, а також у третьої особи — РНБО України — копію її рішення про застосування санкцій та пропозиції Кабінету Міністрів України про їх застосування щодо позивача з усіма додатками й матеріалами, які було подано до РНБО України, а також докази (документи, матеріали, будь-які інші фактичні дані) щодо здійснення позивачем дій, які стали підставами для застосування до нього санкцій [162].

Прикладами витребування КАС ВС доказів в органу, що не залучений Законом про санкції до механізму застосування РНБО України санкцій, є ухвали від 09 серпня 2022 року в справі №9901/345/21, від 22 листопада 2022 року №9901/385/21 про витребування в Національній поліції України відомостей, що ідентифікують позивача як суб'єкта, щодо якого запропоновано застосувати санкції, та стосовно дій і фактів, що підтверджують наявність підстав для їх застосування санкцій — з мотиву, що відповідні пропозиції (проект розпорядження КМ України) розроблені за проектом підрозділу Міністерства внутрішніх справ — Національною поліцією України, які подавав Кабінет Міністрів України [163; 164]. Ухвалою від 21 грудня 2018 року в справі №9901/774/18 витребувано в Державній служби фінансового моніторингу України наявну інформацію та документи, що стосуються позивача, покладені в основу застосованих до нього санкцій, попередньо наведену в листі від 23 листопада 2018 року №3129/461-06-5/ДСК [165].

Ухвалою КАС ВС від 21 листопада 2021 року в справі №9901/476/21, окрім зазначених вище додатково, витребувано:

— у КМ України належним чином засвідчені копії документів, що містять його пропозиції про застосування обмежувальних заходів (санкцій) до позивача, які внесені до РНБО України, та документи, які стали підставою для прийняття вказаних пропозицій стосовно позивача;

— у МВС України докази, на підставі яких позивача включено до списку осіб, щодо котрих застосовано санкції рішеннями РНБО України, що введені в дію оспорюваними указами Президента України;

— у Національної поліції України докази, на підставі яких вона ініціювала застосування персональних спеціальних економічних санкцій рішеннями РНБО України, що введені в дію оспорюваними указами Президента України [166].

Ухвалою від 03 серпня 2021 року в справі №9901/233/21 КАС ВС вирішив достатнім витребувати лише від МВС України належним чином засвідчені копії документів, які містять пропозиції про застосування санкцій до позивача, що були внесені КМ України до РНБО України [167]. Ухвалою від 26 жовтня 2021 року в справі №9901/436/21 КАС ВС витребував у РНБО України докази (документи, матеріали, будь-які інші фактичні дані) щодо здійснення товариством дій, які стали підставами для застосування до нього санкцій [168].

Прикладом витребування додатково інших доказів є ухвала від 23 вересня 2021 року в справі №9901/304/21, якою КАС ВС витребував у:

— КМ України стенограму його засідання, на котрому вирішено питання щодо включення позивача до санкційного списку;

— Офісу Президента України — докази, на підставі яких позивач включений до списку осіб, щодо котрих було застосовано санкції рішенням РНБО України, введені в дію спірним Указом Президента України;

— Офісу Генерального прокурора — докази, на підставі яких позивач включений до списку осіб, щодо котрих було застосовано санкції рішенням РНБО України, введені в дію спірним Указом;

— Апарату РНБО України — докази, на підставі яких позивач включений до списку осіб, щодо котрих було застосовано санкції рішенням РНБО України, введені в дію спірним Указом та інші [169].

Подібні докази в зазначених учасників спору витребувані ухвалою від 19 жовтня 2021 року в справі № 9901/292/21 [170].

Крім того, ухвалою від 23 вересня 2021 року в справі №9901/247/21, окрім зазначеного вище, Суд витребував додатково від КМ України докази стосовно дій та фактів, що підтверджують наявність підстав для застосування санкцій до позивача, а від Міністерства внутрішніх справ України — пояснювальну записку до проєкту розпорядження КМ України про внесення пропозицій щодо

застосування санкцій з додатками в частині, що стосується позивача, та всі наявні в нього документи (матеріали), в тому числі в електронному вигляді, а також відомості, що ідентифікують позивача як суб'єкта до котрого пропонувалося застосувати санкції, та докази стосовно дій та фактів, що підтверджують наявність підстав для застосування санкцій до позивача [171].

Дещо інший підхід у питанні витребування доказів застосував КАС ВС в ухвалі від 19 квітня 2021 року в справі № 9901/22/21, відмовляючи в задоволенні клопотання позивача про витребування в РНБО України інформації. Зокрема, Суд мотивував, що позивач, порушуючи вимоги п. 4 ч. 2 ст. 80 КАС України, не надав суду доказів самостійного звернення до РНБО України та СБ України з відповідними запитами про отримання такої інформації, не обґрунтував причини неможливості самостійного отримання цих доказів [172]. Ухвалою від 26 лютого 2021 року в справі № 9901/22/21 Суд відмовив у витребуванні від Президента України та РНБО України оригіналів Указу Президента та рішення РНБО України про застосування санкцій, письмової пропозиції СБ України з додатками, від СБ України — письмової пропозиції з додатками, внесеної до РНБО України, а також інформації про час та дату її внесення, оскільки, порушуючи вимоги ч. 2 ст. 80 КАС України, позивач не зазначив обставини, які можуть підтвердити ці докази, або аргументи, котрі вони можуть спростувати [173].

Досліджуючи рішення КАС ВС у контексті видів доказів та засобів доказування попередньо зауважимо, що частина визначених Законом про санкції підстав для застосування санкцій, а саме дії фізичної особи, що створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету й територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини й громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності має спільні ознаки зі складом кримінальних порушень, вказаних у розділі I «Злочини проти основ національної безпеки України» Особливої частини Кримінального кодексу України (далі — КК України). Зокрема, це дії, якщо вони спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного

ладу або на захоплення державної влади, посягання на територіальну цілісність і недоторканність держави; фінансування дій, вчинених із метою виконання вказаних дій; шпигунство або державна зрада чи колабораційна діяльність; пособництво державі-агресору; диверсія чи перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань; незаконне поширення інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які вчинені під час воєнного або надзвичайного стану [174]. Попередження, виявлення, припинення та розкриття цих злочинів законодавець визначив завданням СБ України, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» [126], а також Розділу IX КК України (щодо створення, діяльності злочинних організацій, тероризму тощо). Для наведеного прикладу причиною вносити пропозиції застосування санкцій можуть стати зібрані матеріали розслідування або оперативно-розшукових заходів. Як наслідок, логічним є закріплення в Законі про санкції повноваження СБ України подавати відповідні пропозиції та залучення їх до участі в розгляді судового спору.

Законодавець указує на обов'язок суду не брати до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом, акцентуючи, що обставини, котрі за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування [19]. Письмові ухвали Суду з приводу відмови в долученні доказів, отриманих із порушенням встановленого законом порядку, в ЄДРСР на час дослідження у відкритому доступі відсутні. Тому ще раз відмітимо, що для випадків, у яких підстави застосування санкцій встановлені у спосіб гласних чи негласних слідчих дій, отримання та дослідження доказів, пов'язаних із державною таємницею або таємницею слідства, передбачає дотримання встановленого законом порядку доступу до роботи з таким видом документів.

Щодо того, що можна вважати ризиком національній безпеці в діяльності юридичної особи, до якої застосовані РНБО України санкції, в рішенні від

29 листопада 2022 року в справі №800/162/16 КАС ВС акцентує на такому. У вказаній справі не було вироків. Постановою СБ України закрито кримінальне провадження. Єдиною іноземною особою, під контролем якої перебуває позивач, є громадянин Кіпру (кінцевий бенефіціар власник (контролер), до якого персональні санкції оскарженим Указом №549/2015 не застосовано. Проаналізувавши відомості статуту про засновників та власників акцій, позивача, Суд дійшов висновку, що позивач належить до суб'єктів, до яких можуть бути застосовані санкції на підставі Закону про санкції, оскільки є юридичною особою, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземця. Вирішуючи питання, чи є діяльність позивача такою, що утворює підстави для застосування санкцій, Суд урахував: виявлені перевіркою Державної служби фінансового моніторингу України позивача факти легалізації (відмивання) коштів невстановленими посадовими особами позивача за певний період, внаслідок користування недосконалістю законодавства організацію під прикриттям проведення лотерей заборонених в Україні азартних ігор (онлайн-казино), підтвержене висновком експерта під час розслідування кримінального провадження; наявну в СБ України інформацію, зібрану системою контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, яка містить висновки про підконтрольність діяльності позивача фізичним та юридичним особам Російської Федерації, що створює потенційні загрози національним інтересам та національній безпеці України, оскільки має місце збройна агресія Російської Федерації проти України, проведення позивачем азартних ігор під прикриттям проведення державних лотерей оцінене як створення реальних і потенційних загроз національним інтересам, порушення інтересів суспільства та держави, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, втягнення громадян у залежність від азартних ігор створює потенційну загрозу національним інтересам, діяльність позивача направлена на ухилення від сплати податків і зборів, що створює загрозу економічним інтересам держави. Обґрунтованість наданої СБ України оцінки виявленим обставинам Суд не переглядав, вказуючи, що відповідальність за

повноту і достовірність відомостей, викладених у пропозиціях, несе їх ініціатор, а також інші уповноважені органи, які подали ініціатору інформацію. При цьому Суд надає загальну оцінку, чи надавали матеріали в сукупності підстави для внесення пропозицій до РНБО України щодо застосування санкцій, зауваживши, що обсяг і результат їх оцінки поза межами судового контролю, оскільки відсутні повноваження вирішувати питання національної безпеки та оборони, координувати та контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [175].

З приводу доказів наявності підстав для застосування до особи санкцій рішенням РНБО України також зауважимо, що на сьогодні в КАС України передбачено окрему процедуру внесення осіб до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, як і видалення з такого списку, надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням. Вона передбачає ініціювання адміністративного позову Головою СБ України або його заступником в порядку ст. 284 КАС України, а розгляд адміністративним судом такої справи є терміновим — не пізніше наступного робочого дня з дня надходження позову. При цьому розгляд має бути в закритому судовому засіданні за участю виключно заявника без повідомлення такої особи. Рішення суду по суті, незважаючи на можливість його апеляційного оскарження, набирає законної сили негайно [19]. Дослідженням ЄДРСР не встановлено рішень КАС ВС про витребування такого виду доказу або посилення в рішеннях по суті позовних вимог на наявність відповідного рішення суду щодо позивачів. Окрім того, наявність кримінального провадження за ознаками злочину, пов'язаного з посяганням на інтереси національної безпеки, територіальної цілісності, дотримання кримінально-процесуального законодавства для визнання відповідних доказів допустимими або набрання законної сили обвинувальним вироком у досліджуваній категорії судових проваджень КАС ВС не перевіряє.

Так, наприклад, у мотивувальній частині рішення від 29 листопада 2022 року в справі № 800/162/16 зі вказаного приводу КАС ВС виснував, що Закон про

санкції не пов'язує підстави для застосування санкцій з такими обставинами. Серед іншого також указав, що встановлені СБ України обставини і зібрані з використанням системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів є належними підставами для внесення пропозицій для РНБО України щодо застосування санкцій до позивача. При цьому обсяг і результат їх оцінки знаходиться поза межами судового контролю. КАС ВС також акцентував увагу на відсутності в адміністративного суду повноважень вирішувати питання національної безпеки і оборони, координувати чи контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Указаним мотивував висновок, що виключно Президент України при введенні в дію рішення РНБО України оцінює достатність і наявність підстав для введення санкцій [175].

Також у постанові КАС ВС від 29 листопада 2023 року в справі №9901/528/21, відмовляючи в задоволенні позовних вимог повністю, Суд урахував, що щодо позивача вже були застосовані санкції, рішення про застосування яких та пропозиції їх застосувати не були оскаржені. Тому зауважено, що видання Президентом України оскаржуваного Указу є реалізацією владної управлінської функції в межах власних конституційних повноважень, а відповідальність за повноту й достовірність відомостей, вказаних у пропозиціях, несе той, хто їх вніс [176].

Додатковим прикладом є постанова КАС ВС від 22 лютого 2023 року в справі №800/501/17, у якій він визнає, що відповідальність за повноту і достовірність відомостей несе ініціатор пропозицій застосування РНБО України санкцій та інші уповноважені органи, котрі подали йому інформацію. Відсутність вироків колегія суддів відхиляє, мотивуючи, що Закон про санкції не є правоохоронним нормативним актом і передбачені ним санкції не є видом (формою, засобом, механізмом) відповідальності. Також у цьому рішенні КАС ВС зауважив, що порушення процедури попереднього візування Указу Президента України й опрацювання відповідними органами, передбаченої Положенням від 15.11.2006 № 970/2006, є внутрішньою процедурою порядку підготовки та

внесення на розгляд глави держави проєктів актів Президента України, що не може бути підставою для скасування Указу [177].

Продовжуючи дослідження ознайомленням із результатами судового вирішення цієї категорії спорів, встановлено думку окремих суддів КАС ВС, що рішення про доцільність введення рішення РНБО України про застосування санкцій в дію є реалізацією Президентом України дискреційного повноваження. Тому судові рішення мотивують виключно правовою оцінкою дотримання процедури винесення Указу Президента України. Інші судді оцінюють такі Укази як акти індивідуальної дії та мотивують свої висновки як дослідженням процедури їх прийняття, так і процедури й змісту запровадження власне санкцій РНБО України з урахуванням оцінки дотримання «трискладового тесту».

Наприклад, у рішенні від 24 травня 2021 року в справі №9901/424/19, що набрало законної сили 24.06.2021, відмову в задоволенні позовних вимог КАС ВС мотивував обмеженістю судового контролю за таким рішенням, оскільки суд не може замість Президента повторно оцінити наявність і достатність підстав для ведення таких санкцій у межах його дискреції для недопущення порушення принципу розподілу влади, але суд може перевірити дотримання меж такої дискреції та процедури введення санкцій [178].

З указаними мотивами погоджуються не всі судді. Зокрема, в справі №9901/635/18 винесена Окрема думка на рішення КАС ВС про відмову в задоволенні позовних вимог, мотивоване вказаним вище висновком. В Окремій думці зауважено, що в такий спосіб колегія суддів не надала відповіді на поставлене позивачем питання про законність застосування до нього санкцій, як до громадянина України та законність безстрокового їх застосування. Натомість варто було б звернути увагу, що перелік підстав для застосування санкцій, визначених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону про санкції ширший, аніж коло суб'єктів, до яких вони можуть бути застосовані, та не припустимо за рахунок таких підстав його розширювати [179].

Прикладами іншого підходу до меж судової оцінки в досліджуваній категорії спорів можна вважати рішення КАС ВС: від 10 червня 2019 року в справі

№ 9901/783/18, що набрало законної сили 03.03.2020, від 06 серпня 2020 року, що набрало законної сили 04.11.2020, в справі № 9901/138/20, від 18 червня 2020 року, що набрало законної сили 20.07.2020, в справі № 9901/259/19, від 19 березня 2021 року, що набрало законної сили 06.10.2021, в справі № 9901/26/21, від 09 жовтня 2023 року в справі № 9901/195/21. У них КАС ВС мотивує свої висновки дослідженням дотримання в спірних правовідносинах нормативного регулювання процедури запровадження санкцій РНБО України (принципу законності), перевіркою віднесення позивача до передбачених законом осіб, до яких можуть такі санкції застосовуватися, відповідністю отриманих і врахованих РНБО України відомостей передбаченим законом підставам застосування санкцій, а також дотримання пропорційності втручання, необхідного в демократичному суспільстві, та легітимності мети [180; 181; 182; 183; 184].

Про те, що за чинного нормативного регулювання оскарження рішень РНБО України не має істотного впливу на реалізацію завдань цього органу, зауважують учені Н. Задирака та І. Мацелюх, указуючи, що підвищення ефективності її діяльності можливе шляхом створення дієвого механізму оскарження матеріально-правового аспекту її рішень [185, С. 388].

Завершуючи дослідження основних питань судового розгляду відповідної категорії справ, відзначимо ще одне важливе питання.

Введенням рішення РНБО України про санкції в дію Указом Президента України процес застосування санкції до відповідних осіб не завершується і про це ми зауважували в статті щодо проблемних питань участі РНБО України в публічно-правових спорах щодо застосування санкцій [33]. Натомість інші органи влади в межах своїх владних повноважень виконують безпосередньо такі рішення в залежності від обраного РНБО України виду санкції. Наприклад: блокування активів виконують органи доходів і зборів, анулювання спеціальних дозволів — уповноважений державний орган їх видачі тощо. Така діяльність є похідною. При цьому поєднати в одному судовому провадженні основну та похідну позовну вимогу законодавець не допускає. Відповідно, позовні вимоги щодо правомірності виконання державними органами влади України введеного в дію рішення РНБО

України про санкції не підсудні та не розглядаються Верховним Судом як судом першої та апеляційної інстанцій, про що ми вказали вище [34; 186; 19].

Судове скасування акта щодо введення в дію рішення РНБО України про санкції не передбачено вітчизняним законодавцем умовою для автоматичного припинення виконання чи відновлення реалізованих іншими органами влади України завдань (юридичних його наслідків). Оскільки для досліджуваної категорії справ належним відповідачем є Президент України, саме він і вважатиметься боржником у виконавчому провадженні за умови задоволення позовних вимог зобов'язального характеру. Проте Закон про санкції встановлює вимогу щодо застосування такого ж порядку для правовідносин скасування чи внесення змін до рішення РНБО України про санкції, що і для їх прийняття [18]. Як наслідок, інша примусова процедура виконання рішення суду та застосування загальних норм права у виконавчому провадженні не допускаються.

Оскільки завдання адміністративного судочинства, вказане в ст. 1 КАС України, передбачає мету ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, на наше переконання, вирішення Верховним Судом публічно-правового спору щодо застосування санкцій РНБО України за умов відсутності норм права про обов'язок органів державної влади, які їх реалізували чи реалізують, негайно відновити правове становище особи, досягнення цієї мети не забезпечує. Водночас рішення КАС ВС, яке набрало законної сили, може стати доказом для обґрунтування позовних вимог до відповідних державних органів.

Так, наприклад, у постанові від 09.11.2022 у справі № 640/22524/21 про визнання протиправним і скасування наказу Державної служби геології та надр України (виданого для виконання введеного в дію рішення РНБО України) у частині зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами Шостий апеляційний адміністративний суд для мотивації висновку про правомірність оскаржуваного рішення урахував факт чинності Указу Президента України про введення в дію відповідного рішення РНБО України [187].

Іншим прикладом є постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.11.2022 у справі № 640/16632/21, якою задоволено позовні вимоги про

визнання бездіяльності Державної служби геології та надр України щодо неукладення (непідписання) договору купівлі-продажу спеціального дозволу на користування надрами на аукціоні з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ руд титанових протиправною та зобов'язання його укласти. Основним мотивом такого результату вирішення спору вказаний суд зазначив відсутність вказівки про позивача в додатку 2 до рішення РНБО України про санкції [188].

Звернемо увагу на інститут забезпечення позову для досліджуваної категорії справ. Правова позиція КАС ВС полягає в тому, що зупинити дію рішення РНБО України про застосування санкцій означатиме зупинення дії Указу Президента України, яким його введено в дію, що заборонено процесуальним законом. Прикладом є ухвала від 20 грудня 2021 року в справі № 9901/243/21 [189] та інші. Зважаючи на імперативну заборону, вказану в п. 3 ч. 1 ст. 151 КАС України, забезпечення позову шляхом зупинення актів ВР України та Президента України не допускається і КАС ВС не застосовується [19].

Акцентуємо також увагу на тому, що вирішення таких спорів на користь позивачів не має наслідком повне відновлення їх порушених прав, оскільки державні органи, які уповноважені законом реалізувати санкції згідно з введеними в дію рішеннями РНБО України, не є в них відповідачами.

Досліджуючи аспект негативних чинників у примусовому виконанні судових рішень, Л. Крупнова та Н. Литвин указують на недосконалість механізмів примусового виконання, обмеженість впливу на боржників, відсутність дієвих засобів обміну інформацією поза межами України, уповільнений розвиток методів примусового виконання судових рішень. Також звертають увагу на необхідність урахування досвіду розвинених держав у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності щодо примусового виконання судових рішень і пропонують посилити відомчий контроль у сфері виконання рішень, налагодити взаємодію органів виконавчого провадження з місцевою владою, активізувати міжнародне співробітництво щодо імплементації європейських стандартів виконання рішень судів та інших органів [190, С. 63]. Вважаємо, що такі ж пропозиції мають бути ураховані й щодо

виконання рішень судів у публічно-правових спорах щодо застосування санкцій РНБО України, оскільки за чинного правового регулювання скасування судом Указу Президента України, яким введено в дію рішення РНБО України, не має наслідком автоматичного поновлення порушених прав позивача, зокрема відсутні норми права щодо обов'язку та порядку дій органів виконавчої влади, які реалізували відповідний Указ Президента України, відновити стан, що існував до такої реалізації. На нашу думку, посилити контроль може установлення законодавцем України норм щодо відповідальності посадових осіб, які беруть участь у процедурі прийняття РНБО України рішення про застосування санкцій.

Отже, дослідження наявних в ЄДРСР рішень КАС ВС щодо вказаної категорії спорів дало змогу виділити особливості розгляду таких судових спорів:

- предметом спору є указ Президента України про введення в дію рішення РНБО України щодо санкцій;

- предметна юрисдикція поширюється на адміністративні суди;

- інституційна юрисдикція: КАС ВС як суд першої інстанції та ВП ВС як суд апеляційної інстанції;

- учасники судового процесу: позивач — особа, щодо якої введені в дію рішення РНБО України про санкції (іноземна юридична особа, юридична особа, котра знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземці, особи без громадянства, а також суб'єкти, що здійснюють терористичну діяльність); третя особа на стороні позивача — особа, чий інтереси опосередковані введенням у дію відповідних санкцій РНБО України (фізичні чи юридичні особи, пов'язані з діяльністю позивачів); відповідач — Президент України; третя особа на стороні відповідача — державні органи й установи, що надали пропозиції РНБО України застосувати, змінити чи скасувати санкції до позивача (ВР України, КМ України, СБ України, НБ України);

- особи, які беруть участь у процесі судового розгляду такої справи: склад суду не менше п'яти суддів, секретар судового засідання, судовий розпорядник, експерт, свідок, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст у певній галузі знань — кожен з яких повинен отримати допуск до державної таємниці;

— необхідність належного матеріального забезпечення суду для розгляду судової справи з дотриманням режиму нерозповсюдження відомостей, які містять інформацію з обмеженим доступом;

— строк звернення до суду становить 6 (шість) місяців з дати офіційного опублікування Указу Президента України про введення рішення РНБО України про застосування санкцій;

— участь позивача у судових засіданнях суди вважають є обов'язковою, а його неприбуття двічі — стає підставою для залишення позовної заяви без розгляду;

— доказами є документи та матеріали, що стали приводом і підставами для застосування РНБО України санкцій, акти різної правової природи, що створені в цьому процесі. Крім того, для правильного вирішення спору КАС ВС з'ясовує такі обставини: чинність рішення РНБО України про застосування санкцій (чи введене в дію указом Президента України та чи є чинним в період судового розгляду справи), наявність позивача в переліку осіб, до яких застосовані санкції рішенням РНБО України; дотримання законодавчо запровадженої процедури застосування санкцій у частині факту отримання РНБО України від уповноваженого законом державного органу письмової пропозиції з посиланням на наявність у діях (діяльності) позивача фактів, явищ чи тенденцій, що несуть ризики чи порушують національну безпеку України, розгляд її на засіданні та введення відповідного рішення в дію Указом Президента України;

— витребування доказів КАС ВС здійснює як в учасників спору, так і в осіб, що не залучені учасниками судового процесу, але фактично були задіяні в процедурі застосування РНБО України санкцій;

— процедура примирення сторін у таких справах відбувається у спосіб скасування Указом Президента України рішення РНБО України про застосування санкцій стосовно позивача та має наслідком винесення КАС ВС ухвали про закриття провадження;

— забезпечення позову для таких справ заборонений законом.

3.2 Перегляд судом апеляційної інстанції судових рішень щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України

Право на справедливий суд виглядало б ілюзорним, якби законність рішення суду по суті позовних вимог не підлягала перегляду. Вище ми вказали, що для спорів щодо оскарження рішень РНБО України про санкції передбачений апеляційний перегляд. Водночас касаційний перегляд таких рішень законодавцем не передбачено.

Дослідженням відомостей з ЄДРСР встановлено перегляд рішень КАС ВС, ухвалених за результатом розгляду багатьох публічно-правових спорів про скасування визначених рішеннями РНБО України санкцій. Опубліковані рішення суду апеляційної інстанції дали нам змогу з'ясувати такі висновки з судової практики.

Усталений для досліджуваної категорії судових справ висновок, що належним предметом оскарження є Указ Президента України про введення рішення РНБО України про застосування санкцій в дію. Згідно з ч. 5 ст. 266 КАС України судом апеляційної інстанції в справах про законність указів Президента України є ВП ВС. Тому перегляд рішень КАС ВС у таких справах відбувається саме нею.

Вимоги до складу ВП ВС урегульовано Законом України «Про судоустрій і статус суддів» 02 червня 2016 року № 1402-VIII (далі — ЗУ № 1402-VIII) і в КАС України окремо не зазначені. Зокрема, в ст. 45 цього Закону в чинній редакції зазначено, що вона є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду, що складається з 21 судді Верховного Суду, кожен з яких обирається зборами суддів по п'ять суддів відповідних касаційних судів з числа суддів таких касаційних судів. Голова Верховного Суду перебуває в складі ВП ВС за посадою [191].

Зважаючи, що на сьогодні Верховний Суд складається з Касаційного адміністративного суду, Касаційного господарського суду, Касаційного кримінального суду та Касаційного цивільного суду, впевнено стверджуємо, що апеляційний розгляд спорів про застосування РНБО України санкцій відбувається

з урахуванням досвіду суддів всіх основних в Україні галузей права: адміністративного, господарського, кримінального, цивільного права та процесів.

Правовий підхід до змісту та належного предмета спору обумовлює висновки Суду щодо суб'єктного складу учасників такого спору та меж судового розгляду. Загальні ж вимоги до кваліфікаційного аспекту учасників для справ щодо санкцій РНБО України на стадії апеляційного провадження такі самі, як і для розгляду справи в суді першої інстанції — наявність доступу до роботи з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Висновки КАС ВС щодо процесуальних питань доступу особи до правосуддя під час звернення з позовною заявою в спорах щодо оскарження санкцій РНБО України ВП ВС підтримує не завжди.

Зокрема, ВП ВС акцентує на необхідності дотримуватися загальних вимог до оформлення позовної заяви щодо викладу доводів. Так, у постанові від 16.02.2022 у справі №9901/482/21 ВП ВС, переглянувши законність ухвали КАС ВС про повернення позовної заяви юридичної особи щодо визнання протиправним і нечинним Указу Президента України у частині введення в дію санкцій, мотивовану відсутністю в ньому конкретних підстав і мотивів застосування санкцій до позивача, ВП ВС вказала, що формулювання змісту та обсягу порушеного права і виклад обставин, якими воно підтверджується, мають бути достатніми, щоб визначити предмет спору, його юрисдикційну належність, характер вимог, часові межі події порушення, нормативне регулювання спірних відносин, а також обставини, за яких можна ухвалити одне з обов'язкових процесуальних рішень, пов'язаних із визнанням позовної заяви прийнятною чи непринятною. Скасовуючи ухвалу та посилаючись на аналогічні висновки в постановках ВП ВС від 12.02.2020 в справі № 640/7310/19, від 26.02.2020 в справі № 520/12042/18, від 06.05.2020 в справі № 9901/42/20, від 03.06.2021 в справі № 9901/41/21, від 27.10.2021 в справі № 9901/337/21, вказала на право позивача зазначити на власний розсуд, який саме суб'єкт владних повноважень здатний відновити порушені, на його думку, права, очікувати прийняття позовної заяви до розгляду судом та здійснення належного судового захисту [192].

Також ВП ВС не погодилася з висновком КАС ВС, що письмове підтвердження про відсутність між тими ж сторонами спору з тим самим предметом і підставами має бути підписане особисто позивачем, зауваживши в постанові від 06 липня 2023 року про скасування ухвали КАС ВС від 15 березня 2023 року в справі №990/36/23, що підписувати може і його уповноважений представник [193].

У питанні обчислення процесуальних строків на звернення до суду ВП ВС підтримує правову позицію КАС ВС.

Так, у постанові від 08 грудня 2022 року в справі № 990/102/22, якою залишено без змін ухвалу КАС ВС про повернення позовної заяви, ВП ВС акцентує увагу на необхідності застосування передбачених ст. 122 КАС України шести місяців, зауважуючи на відсутності в законодавстві України обов'язку відповідача доводити до відома осіб, до яких застосовано санкції, зміст указів в інший спосіб, аніж опублікування їх в офіційних виданнях. Уважає, для такого обчислення не має значення відсутність в оскаржуваному Указі Президента України ідентифікаційного коду особи та по батькові, неволодіння українською мовою на належному рівні. При цьому одночасно враховано факт тривалості проживання на території України, що, на переконання ВП ВС, мало сприяти зацікавленості до особливостей національного законодавства України. Для оцінки посилок на статус особи з інвалідністю, хвороби, внаслідок яких скаржник дотримується карантинних обмежень та без необхідності не перебуває в людних місцях у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), ВП ВС урахувала встановлені з ЄДРСР факти взяття позивачем неодноразової участі й особисту присутність у відкритих судових засіданнях в інших судових справах. Також нагадала, що оскаржувані в частині застосування до певних осіб санкцій Укази Президента України є актами індивідуальної дії, що не регулюють певний вид суспільних відносин, а спрямовані на їх припинення [194].

Також у постанові ВП ВС від 22 січня 2020 року в справі № 9901/518/19 погодилася з висновком КАС ВС, що перебіг процесуального строку звернення до суду з таким позовом розпочинається з дати публікації оскаржуваного Указу в

газеті «Урядовий кур'єр», навіть якщо позивач — іноземна юридична особа [195]. У постанові від 05 лютого 2020 року в справі № 9901/520/19 ВП ВС мотивує зазначений висновок тим, що Указ Президента України не є нормативно-правовим, а є саме індивідуально-правовим, що вичерпує дію після реалізації, з огляду на що відлік строку звернення до суду не залежить від часу оприлюднення указу на сайті «Офіційний вісник Президента України» [196].

Деякі судді ВП ВС з указаними висновками про обчислення процесуального строку на звернення до суду не погоджуються, постановляючи окремі думки. Наприклад, у справі №9901/65/20 частина складу ВП ВС не погодилася з ухвалою про залишення без змін ухвали КАС ВС про залишення без розгляду позовних вимог за порушення шестимісячного строку на оскарження Указу з дати його офіційного опублікування, мотивуючи доцільністю врахування дати, коли особа дізналася про підстави порушеного права [197].

З цього приводу зауважимо про відсутність у Законі про санкції вимоги до змісту рішення РНБО України вказувати повну інформацію про осіб, до яких застосовані санкції. Опублікований Указ Президента України також не містить повних відомостей для ідентифікації такої особи, що обумовлено дотриманням Закону України «Про захист персональних даних» від 01 червня 2010 року щодо отримання згоди особи на обробку персональних даних [198], та стає причиною пропуску фізичними особами строку звернення до суду. Отож для гармонізації чинного законодавства України та забезпечення права на доступ до суду, доцільно було б доповнити зміст рішення РНБО України про санкції відомостями, наприклад, про дати народження фізичних осіб, до яких вони застосовуються.

Щодо форми апеляційного перегляду зазначеної категорії спорів ч. 3 ст. 311 КАС України у редакції, чинній на момент дослідження, встановлює право ВП ВС як суду апеляційної інстанції розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) [19]. Винятків щодо судових проваджень у спорах про оскарження указів Президента України не передбачено. Серед прикладів судового розгляду ВП ВС цієї категорії спорів у письмовому провадженні є постанови від 20 липня 2023 року в справі № 9901/439/21 [199], від

22 січня 2020 року в справі № 9901/518/19 [200], від 05 лютого 2020 року в справі № 9901/520/19 [201] та інші. Розгляд ВП ВС будь-яких справ відбувається колегією та її засідання, відповідно до ч. 11 ст. 33 КАС України, вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини її складу [19].

Аналізом змісту рішень ВП ВС підтверджено законність висновків рішень КАС ВС про те, що належним способом захисту права особи, щодо якої застосовано санкції РНБО України, є оскарження указу Президента України (відповідно підтримуючи висновок про предметну та інстанційну підсудність цих спорів КАС ВС) і що предмет спору має існувати на момент судового оскарження. Зокрема, в постанові від 13 січня 2021 року в справі №9901/405/19 ВП ВС зазначає, що формулювання «введення в дію» та видання з цього приводу спеціального акта — Указу Президента означає, що без таких дій Президента рішення РНБО України чинності не набирає і саме він має дискрецію в питанні введення чи не введення такого рішення в дію, видання чи не видання відповідного указу. Необхідність цього розсуду Суд сприймає як аналітичну діяльність у вигляді оцінки доцільності, законності та обґрунтованості прийняття такого рішення. Додатково мотивує неможливість самостійного оскарження рішення РНБО України до суду шляхом заявлення окремої позовної вимоги, стверджуючи, що це рішення не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України. Тому, як зауважує Суд, його оскарження не дасть змоги ефективно захистити й відновити (за наявності порушень) права особи, щодо якої застосовано санкції, виконати завдання адміністративного судочинства [202].

Додатковим прикладом такого висновку є постанова ВП ВС від 26 жовтня 2023 року в справі №9901/80/21, якою залишена без змін ухвала КАС ВС про закриття провадження з підстав відсутності спору між сторонами. Зокрема, суд апеляційної інстанції погодився, що виключення з переліку осіб, до яких застосовуються санкції, відповідно до рішення РНБО України, введеного в дію Указом Президента України, підтверджує, що оскаржувані порушення виправлені суб'єктом владних повноважень, а оскаржена в цій справі частина Указу не викликає юридичних наслідків [203].

У питанні визначення належного позивача для цих спорів ВП ВС послуговується висновком Конституційного Суду України у Рішенні від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011, згідно з яким право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим, реальним, стосувалося індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення. Отже, постановою ВП ВС від 02.02.2022 в справі №9901/256/21 залишена без змін ухвала КАС ВС від 02.07.2021 про відмову у відкритті провадження щодо позовної заяви фізичної особи про визнання протиправним (нечинним) та скасування Указу щодо застосування санкцій, у додатку якого вказано про застосування обмежувальних заходів (санкції) до юридичних осіб. У вказаній справі Суд зауважив, що правовий інтерес позивачка висловила з приводу санкцій РНБО України, застосованих до Федерального агентства у справах Співдружності Незалежних Держав, співвітчизників, які проживають за кордоном, і з міжнародного гуманітарного співробітництва (Росспівробітництва). Обґрунтування його наявності полягало в тому, що підлягає закриттю Російський центр науки і культури в Києві (далі — Центр), який є філією Росспівробітництва, де проводились культурно-просвітницькі, освітні та науково-методичні заходи в галузі світової культури і мистецтва, в яких вона брала участь, у тому числі організоване безкоштовне вивчення російської мови. Позивачка стверджувала, що ліквідація Центру унеможливить виділення коштів для видання книги-спогадів про її дочку. Суд вирішив, що Указ не стосується її прав, свобод та/або інтересів, адже адресований іншій особі, з огляду на що між нею та відповідачем відсутній спір, позаяк відповідач не здійснював стосовно неї публічно-владних управлінських функцій. ВП ВС зауважує, що для ефективного захисту порушених прав необхідна наявність зв'язку між стверджуваним порушенням та способом захисту прав або інтересів. Так, висновок обґрунтований контекстом усталеної судової практики щодо оскарження актів індивідуального характеру, вказаний у постановках ВП ВС від 14 березня 2018 року в справі № 9901/22/17, від 06 та 12 червня 2018 року в

справах № 800/489/17 та № 800/587/17 відповідно, від 16 жовтня 2018 року в справі № 9901/415/18, від 06 жовтня 2021 року в справі № 9901/26/21 [204].

Іншим прикладом є постанова ВП ВС від 23.02.2022 в справі №9901/508/21 за позовом юридичної особи до Президента України про: визнання протиправним і нечинним Указу в частині введення в дію пунктів додатка до рішення РНБО України про застосування санкції, визнання протиправною бездіяльності, яка полягає у незакріпленні в ньому перехідних положень, що введені санкції не застосовуються до українських юридичних осіб у частині отримання останніми коштів за фактично та законно експортовану за межі митної території України продукцію на підставі зовнішньоекономічних договорів за умови, що експорт такої продукції відбувся до набрання чинності цим Указом; зобов'язання вчинити дії щодо внесення змін до оскаржуваного Указу шляхом його доповнення вказаними перехідними положеннями. Обґрунтовуючи, позивач стверджував про застосування Указу до правовідносин, які виникли до набрання ним чинності, та втручання в право його приватної власності на грошові кошти, заблоковані банком на цій підставі. Ухвалою КАС ВС від 20.12.2021 відмовлено у відкритті провадження в частині оскарження Указу з мотивів, що він не поширює дію на позивача та стосується діяльності його контрагента-покупця, згідно з укладеним контрактом. Ухвала мотивована висновком із Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 про поняття «охоронюваний законом інтерес», що означає правовий феномен, який: виходить за межі змісту суб'єктивного права; є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права; означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. ВП ВС погодилася з висновком КАС ВС, що між позивачем та відповідачем відсутній публічно-правовий спір через відсутність безпосереднього причинно-наслідкового зв'язку

між виданням оскаржуваного в частині Указу Президента України і порушеними правами, ідентифікованими позивачем [205]. Такого ж висновку вона дійшла, ухвалюючи постанови від 06 жовтня 2021 року в справі № 9901/26/21 та від 02 лютого 2022 року в справі №9901/256/21 [183; 204].

У результаті апеляційного перегляду рішень КАС ВС по суті позовних вимог особи, яка не є адресатом санкцій РНБО України, а лише пов'язана з нею, наприклад, корпоративними правами, ВП ВС скасувала таке рішення та закрила провадження. Однак окремі судді ВП ВС не погодилися з таким рішенням суду апеляційної інстанції, про що винесли окремі думки. Наприклад, в Окремій думці на постанову ВП ВС від 06.10.2021 в справі №9901/26/21 частина складу Суду не погодилася з наявністю підстав для скасування рішення та закриття провадження в справі, мотивуючи, що висновок про відсутність права вимагати захисту порушеного права, якщо немає факту такого порушення, є висновком за результатами розгляду суті позовних вимог [206].

З приводу особистої участі позивача в засіданнях суду першої інстанції ВП ВС постановою від 20 липня 2023 року залишила без змін ухвалу КАС ВС від 22 листопада 2022 року в справі № 9901/439/21 про залишення без розгляду позовної заяви з підстав повторного неприбуття позивача у два судові засідання поспіль без поважних причин, мотивуючи фактом неповідомлення позивачем причин неприбуття його (або його представника) до суду повторно після повернення без розгляду клопотання його представника про розгляд справи за відсутності позивача та неподання заяви про розгляд справи за відсутності позивача. На думку суду першої інстанції, предмет і підстави позову, доводи відповідача й третіх осіб, встановлення обставин, які входять до предмета доказування (матеріали справи містять інформацію, що становить державну таємницю), вимагали надання можливості для ознайомлення позивача з матеріалами справи й отримання судом саме його пояснень із приводу заперечень інших учасників справи, з огляду на що його неявка перешкоджає розгляду справи. ВП ВС указала, що хоча прибуття позивача чи його представників не визнане судом обов'язковим, повторна неявка в судові засідання без поважних причин, про

призначення якого він був своєчасно повідомлений, дала суду обґрунтовані підстави залишити позовну заяву без розгляду [207].

Аналогічні мотиви вказані в ухвалах ВП ВС про залишення без змін ухвал КАС ВС щодо залишення без розгляду позовної заяви через повторне неприбуття позивача в судові засідання без повідомлення про причини неявки: від 12 січня 2023 року в справі №9901/278/21, від 06 квітня 2023 року в справі №9909/345/21, від 21 вересня 2023 року в справі №9901/471/21. У них Суд акцентує, що саме особа, яка ініціювала судовий процес, має бути зацікавлена в належній організації та своєчасному отриманні кореспонденції від суду. Тому врахувала, що позивачі не повідомили про зміну адреси для листування з ними, відсутність заяв про поважність причин неприбуття їх представників в судові засідання та клопотань про відкладення розгляду чи розгляд за їх відсутності [208; 209; 210].

Окремої уваги, на нашу думку, для досліджуваної категорії спорів потребує судова оцінка змісту спірних правовідносин у контексті можливості й доцільності суду переоцінювати мотиви, з яких уповноважені законом органи влади керувалися, приймаючи рішення в процесі механізму застосування РНБО України санкцій. Власне, зміст процесу правосуддя та формування рішення в кожного конкретного судді полягає в оцінці за внутрішнім переконанням обставин і фактів в контексті як відповідності закону, так і загальному принципу справедливості. Оскільки загальні підстави застосування РНБО України санкцій пов'язані з необхідністю оперування загальними поняттями у сфері національної безпеки, законодавчі визначення понять в якій не мають достатньої точності, судова оцінка обставин справи частково полягає у вирішенні конфлікту цінностей осіб-учасників відповідних правовідносин.

Під час перегляду рішень в апеляційному порядку ВП ВС перевіряє дослідження судом першої інстанції правової оцінки змісту й мети застосування санкції РНБО України. Наприклад, у постанові від 13 січня 2021 року в справі №9901/405/19 дійшла висновку, що наявність реальної чи потенційної загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, про які йдеться у ст. 3 Закону про санкції, є оціночним

поняттям, а достатність підстав вважати існування такої реальної чи потенційної загрози передбачає певну межу дискреції. Увівши в дію рішення РНБО України про санкції, Президент як гарант Конституції України, котрому народом України надано представницький мандат та якому Конституцією України надано повноваження вводити в дію її рішення, має самостійно оцінити наявність і достатність підстав для введення такої санкції. Судовий контроль за таким рішенням є обмеженим, оскільки суд не може замість нього повторно оцінити наявність і достатність підстав для ведення санкцій у межах його дискреції, але може перевірити дотримання її меж і процедури введення санкцій. Указаним рішенням ВП ВС змінила мотиви рішення КАС ВС, стверджуючи про помилковість його висновків: що Указ Президента не є втручанням у права та законні інтереси позивача, оскільки тимчасове обмеження прав користуватися й розпоряджатися належним майном є втручанням держави у право на мирне володіння майном; що будь-якою нормою законодавства не передбачено повноважень Президента перевіряти законність, обґрунтованість і доцільність прийняття рішення РНБО України. Натомість ВП ВС вказала, що формулювання «введення в дію» та необхідність видання спеціального акта — Указу Президента означає, що без таких дій рішення РНБО України не є чинним і Президент має дискрецію в питанні введення чи не введення такого рішення в дію, видання чи не видання відповідного указу. Необхідність розсуду з боку Президента України при реалізації цього повноваження й означає здійснення ним аналітичної діяльності у вигляді оцінки доцільності, законності та обґрунтованості прийняття такого рішення [211].

Також, наприклад, у постанові ВП ВС від 07 липня 2022 року в справі №9901/348/21 акцентовано увагу на відповідальності в таких справах Президента України як гаранта дотримання національних інтересів, національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, оскільки використання санкцій в особливий спосіб перебуває на межі втручання в права особи, гарантовані Конституцією України. Тому сформульовані висновки, що Закон про санкції є регулятивним нормативним актом, який встановлює обмеження на демократичну

участь у випадках вказаних у ньому загроз, дає змогу обмежувати певні права та свободи, не змінюючи при цьому провідних (ключових) цінностей, що становлять основу Конституції України. Як зауважує Суд, на його підставі держава має легітимну можливість відступати від певних гарантованих конституційних прав, щоб запобігти загрозам державного свавілля чи авторитаризму в спосіб застосування санкцій винятково та тимчасово, співмірно, дотримуючись балансу між потребами національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави та демократії і прав людини [212].

Іншим прикладом вказаного підходу до аналізу встановлених спірних обставин є постанова ВП ВС від 06 липня 2023 року в справі № 9901/635/18. У ній зауважено, що предметом судового контролю в цій категорії справ може бути лише оцінка дотримання державою в конкретній ситуації гарантій правомірного втручання, зокрема в право на мирне володіння майном особою, до якої застосовані відповідні санкції. Тому мотивує свої висновки, застосовуючи «трискладовий тест», яким керується під час аналізу позицій сторін ЄСПЛ. У вказаній справі предмет спору стосувався Указу Президента України в частині введення в дію окремого пункту рішення РНБО України щодо застосування до позивача-фізичної особи безстрокової санкції — блокування активів. ВП ВС визнала законним рішення КАС ВС про відсутність підстав для задоволення позову. Мотиви суду полягають у тому, що визначальною для застосування санкцій (основний критерій визначення суб'єкта, до якого вони можуть бути застосовані) є не перелік суб'єктів, а саме певна їх діяльність, вказана у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону про санкції. ВП ВС врахувала, що наявність реальної чи потенційної загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України є оціночними поняттями. Отож дійшла висновку, що з'ясування достатності підстав застосування санкцій стосується меж дискреції Президента України та передбаченої законом процедури їх введення, які суд може перевірити. Для правової оцінки встановлених у цій справі обставин ВП ВС врахувала нагороди позивача в Криму за заслуги після його окупації, що було засуджено міжнародними організаціями, продовження його депутатської

діяльності як представника окупаційної адміністрації після дострокового припинення в Україні його повноважень, оцінивши це свідченням реальної загрози користування і розпорядження належним майном, а також імовірним виведенням капіталів за межі України в інтересах держави-агресора, створенням загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України [213].

На важливості визначення правильного співвідношення розсуду адміністративного суду з дискрецією суб'єкта державного управління, що дало б змогу запобігти надмірному втручанню суду в його розсуд, звертає увагу багато вчених та окремо зауважує у своїх працях Н. Задирака [214, С. 51—52].

Завершуючи, доповнимо, що в питанні забезпечення позову в указаній категорії спорів ВП ВС вважає обґрунтованим загальний висновок про відсутність підстав застосування такого інституту, що обумовлено нормативно передбаченою процедурою введення в дію рішень РНБО та передбаченою в п. 1 ч. 3 ст. 151 КАС України прямою заборонаю для судів застосовувати такий спосіб забезпечення, як зупинення дії актів Президента України.

Наприклад, у постанові від 17.11.2021 в справі №9901/217/21 ВП ВС погодилася з відсутністю підстав для забезпечення позову, змінивши мотиви ухвали КАС ВС від 03.06.2021. Зокрема, ВП ВС визнала обґрунтованим висновок суду першої інстанції, що забезпечення позову шляхом заборони вчиняти дії МВС, Національній поліції України, Державній міграційній службі України, а також СБ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Національному антикорупційному бюро розслідувань та іншим правоохоронним органам України стосовно реалізації санкцій (скасовувати дозвіл на імміграцію, скасовувати посвідку на постійне місце проживання, відмовляти в задоволенні заяви про прийняття до громадянства України, примусово видворити за межі України) до позивача фактично призведе до зупинення оскаржуваного Указу Президента України в частині. Водночас звернула увагу сторін на ч. 1 ст. 151 КАС України, яка містить виключний перелік способів забезпечення позову та в якому відсутня норма, що б давала суду змогу застосовувати забезпечення позову

шляхом зобов'язання іншим особам вчинити певні дії. На переконання ВП ВС, суд першої інстанції не врахував, що порядок примусового видворення іноземців та осіб без громадянства має відповідати певним положенням Закону України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та не надав оцінку в частині заяви про забезпечення позову шляхом обмеження виїзду скаржника за межі України [215].

В іншій постанові від 17.11.2021 в справі №9901/217/21 ВП ВС також зазначила, що оскільки оскаржуваним Указом Президента України визначено дії певних суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони держави, а забезпечення позову в цій справі зумовить заборону вчиняти такі дії, то зазначені вимоги п. 1 ч. 3 ст. 151 КАС України перебувають у причинно-наслідковому зв'язку [216].

Отже, дослідженням змісту рішень ВП ВС встановлено підтримання основних правових висновків КАС ВС щодо результатів судового розгляду по суті вказаної категорії справ: належним предметом оскарження є оскарження Указу Президента України про введення в дію рішення РНБО України про санкції; суб'єктний склад його учасників: позивач — особа, до якої безпосередньо застосовані санкції, відповідач — Президент України, треті особи на стороні відповідача — передбачені Законом про санкції органи державної влади, пропозиції яких стали приводом для розгляду РНБО України на засіданні й ухвалення рішення про застосування санкцій; порядок обчислення процесуального строку звернення до суду розпочинається з дати публікації в офіційному друкованому виданні України Указу Президента України про введення в дію рішення РНБО України про санкції; обсяг доказування обмежений з'ясуванням фактів введення в дію рішення РНБО України, його чинності на момент судового розгляду справи, дотримання процедури введення його в дію.

Аналіз рішень ВП ВС дав змогу дійти висновку, що висновки КАС ВС по суті позовних вимог у досліджуваній категорії справ результатами апеляційного перегляду переважно підтримуються, а щодо загальних вимог доступу до суду, як наприклад, оформлення позовної заяви та обчислення процесуальних строків

ВП ВС думки суддів різні. Значну увагу ВП ВС приділяє правовій оцінці відповідності застосованих санкцій критеріям сумісності заходу втручання в право на мирне володіння майном із гарантіями ст. 1 Першого протоколу до Конвенції з прав людини і основоположних свобод (наявність підґрунтя втручання на національному законі, легітимність мети, пропорційність заходу легітимній меті).

3.3 Практика Європейського Суду з прав людини у справах оскарження рішень органів, до компетенції яких віднесені питання захисту національної безпеки та оборони

Вище ми дослідили, що введені в дію рішення РНБО України про санкції можуть бути застосовані як до фізичних і юридичних осіб-резидентів України, так і до нерезидентів та іноземних держав, а також впливають на можливість особи реалізувати суб'єктивні права, що за окремих умов впливає на інвестиційну привабливість України. Щодо практики ЄСПЛ чимало праць тренерів суддів для навчального курсу. Так, серед окремих питань аналізується зміст звіту Венеціанської комісії 2011 року, розроблений на підставі аналізу правових систем європейських держав у пошуках спільних елементів, притаманних як для верховенства права, так і для правової держави. Звітом пропонується щонайменше шість необхідних елементів, що мають дотримуватися не лише формально, а й по суті судді: законність, у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес прийняття законів; правова визначеність; заборона довільності в прийнятті рішень; доступ до правосуддя, що здійснюється незалежним і безстороннім судом, у тому числі можливість оскаржити в суді адміністративні акти; повага до прав людини; недискримінація і рівність перед законом [217, С. 39].

З 11.09.1997 набрала чинності для України ратифікована Верховною Радою України Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з протоколами до неї (далі — Конвенція), яка окрім загальних норм передбачає критерії правомірного втручання держави в права особи. Оцінка її дотримання перебуває в компетенції ЄСПЛ, завдяки рішенням якого стають зрозумілими зміст і мета, порядок застосування країнами вказаного міжнародного акту.

23 лютого 2006 року Верховна Рада України ухвалила Закон №3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (далі — ЗУ №3477-IV), внаслідок чого Україна взяла зобов'язання запровадити в українське судочинство та адміністративну практику європейські стандарти прав людини для зменшення числа заяв до ЄСПЛ та, відповідно, виконувати його

рішення [218]. Тому аналіз судових проваджень у справах щодо скасування санкцій РНБО України був би не повним без з'ясування акцентів у судових рішеннях подібних справ ЄСПЛ.

Дослідженням судових проваджень у справах щодо оскарження санкцій РНБО України ми з'ясували, що вони в основному стосуються захисту таких прав, як право на приватну власність, на повагу до приватного життя, на ефективний засіб правового захисту та, зрештою, права на доступ до суду. На цьому зосереджують особливу увагу суди, розглядаючи такі публічно-правові спори.

Акцентуємо увагу на тому, що право на повагу до приватного і сімейного життя захищається в ст. 8 Конвенції. У ній передбачено виняток для втручання в це право органів державної влади: якщо воно здійснюється згідно з законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [219; 220].

Право кожної особи мирно володіти майном передбачене в ст. 1 Протоколу №1 Конвенції. Дослідивши Збірник витягів з рішень Європейського суду з прав людини, констатуємо, що винятком для можливості позбавити цього права є забезпечення інтересів суспільства згідно з умовами, передбаченими законом або загальними принципами міжнародного права. Судовою практикою зауважено на праві держав ввести в дію необхідні для здійснення контролю такі закони, які, на її думку, є необхідними для контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів чи для забезпечення сплати податків та інших зборів або штрафів [219]. Ст. 1 Першого протоколу до Конвенції в практиці ЄСПЛ інтерпретована в розрізі трьох окремих норм: 1) у першому реченні першого абзацу та має загальний характер, закладає принцип мирного володіння майном; 2) у другому реченні того ж абзацу, охоплює питання позбавлення права власності та обумовлює його певними критеріями; 3) у другому абзаці, визнає право договірних держав, серед іншого — контролювати використання майна в загальних інтересах.

Друга та третя норми, які стосуються конкретних випадків втручання в право мирного володіння майном, повинні тлумачитися у світлі загального принципу, закладеного першою нормою (рішення від 28 липня 1999 року в справі «Case of Immobiliare Saffi v. Italy» («Імобіліаре Саффі проти Італії», заява № 22774/93), від 25 березня 2014 року «Vistins ve Perepjolkins v. Letonya» («Вістінш і Препьолкінс проти Латвії», заява № 71243/01) та інші). Основна вимога цієї статті в тому, що будь-яке втручання повинно бути законним: зобов'язує дотримання вимог національного законодавства відповідати принципу верховенства права, що включає свободу від свавілля. Суд також нагадує, що будь-яке втручання в право на мирне володіння майном повинно забезпечити «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не досягти, якщо на відповідну особу буде покладено індивідуальний та надмірний тягар.

Для того щоб відповідати ст. 1 Протоколу №1 фактично завдана шкода не має перевищувати шкоди, якої неможливо уникнути [221, С. 73—74]. Для перевірки тесту на справедливий баланс у контексті вказаної статті встановлені такі типові чинники: процедурні (чи мав заявник справедливу можливість захищати свої інтереси, а висунуті основні аргументи — ретельно досліджені органами державної влади протягом розумної тривалості часу), вибір заходів (чи існували інші, менш суворі заходи та чи явною була на початку причина його вибору), урахування державою фактичних обставин кожної конкретної справи й тривалість дії оскаржуваних заходів, чи спробував заявник скористатися недоліком чи прогалиною в системі, умови компенсації за втручання у власність (ринкова вартість і своєчасність), позитивні зобов'язання держав-учасниць Конвенції щодо поваги до права приватної власності (оперативність і послідовність органів державної влади щодо виправлення помилок) [222, С. 24—30].

Право на ефективний правовий захист на національному рівні передбачає ст. 13 Конвенції, а на справедливий суд констатує ст. 6 Конвенції.

Право на справедливий суд означає як гарантії доступу до суду, так і вимоги до судового процесу. Зокрема, суд має бути:

— встановлений законом, тобто належний склад суду, наявність достатніх повноважень для розгляду певної категорії справ та ухвалення відповідних рішень, повноважний склад суду, дотримання правил підсудності;

— незалежним і безстороннім (суб'єктивний та об'єктивний критерії). Особливо на це звертаємо увагу через повноваження СБ України надавати допуск до державної таємниці учасникам судових справ щодо санкцій РНБО України. Наприклад, у справі «Совтрансавто-холдинг» проти України» (рішення від 25 липня 2002 року, заява №48553/99) ЄСПЛ зазначив, що не може не звернути увагу на численні випадки втручання в провадження українськими органами державної влади на найвищому рівні, якими б не були мотиви, надані Урядом, на виправдання такого втручання, з огляду на його зміст та спосіб здійснення, що суперечить поняттю «безсторонній та незалежний суд» у розумінні ч. 1 ст. 6 Конвенції. Не спекулюючи, який вплив це втручання мало на рух судового розгляду, Суд констатує в контексті справи, що заявник міг об'єктивно мати побоювання стосовно незалежності й безсторонності судів, а ці випадки втручання з боку органів виконавчої влади свідчать про відсутність поваги до власне функціонування судової гілки влади. Щоб встановити, чи може Суд уважатися «незалежним» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції необхідно звернути увагу, *inter alia*, на спосіб призначення його членів і строк їхніх повноважень, існування гарантій проти тиску ззовні та на питання, чи створює орган видимість незалежного (див. рішення у справах «Findlay v. the United Kingdom» («Фіндлей проти Сполученого Королівства») та «Brudnicka and Others v. Poland» («Брудніцька та інші проти Польщі»)) [217, С. 77].

Як свідчать навчально-методичні посібники для навчального курсу суддів щодо застосування Конвенції з приводу загальних вимог до справедливості судового процесу, ЄСПЛ акцентує на рівності сторін, коли жоден з учасників не має сприятливіших умов для представлення своєї позиції або надання аргументів у разі відсутності іншої, а також процесуальних гарантіях, таких як:

— публічність судочинства. ЄСПЛ зауважив, що публічний характер процесу допомагає забезпечити справедливе судочинство шляхом захисту

учасників процесу від необґрунтованих рішень та дає змогу суспільству контролювати відправлення правосуддя. Публічним проголошенням судового рішення публічний характер засідань слугує забезпеченню належного інформування суспільства, насамперед через ЗМІ та через контроль з боку суспільства за судовим процесом [217, С. 84];

— обґрунтованість судового рішення. Так, ЄСПЛ указує, що обсяг обов'язку національного суду наводити мотиви свого рішення може змінюватися залежно від природи такого рішення. На думку Суду, необхідно взяти до уваги, що сторона в судовому процесі сама обирає ті докази й аргументи, що їх вона наводить суду. Також варто зважати на відмінності в законодавчих положеннях, звичаєвих правилах, правовій думці з цього питання, у процедурах ухвалення та складання судових рішень, які існують у державах-учасницях Конвенції [217, С. 85];

— правова визначеність: застосування строків давності й урахування, що повноваження вищих судових органів для перегляду судових рішень повинні бути реалізовані виключно для виправлення судових помилок і недоліків судочинства, зважаючи, що власне можливість існування двох точок зору щодо одного й того самого предмета не є підставою для нового розгляду.

Наприклад, позбавленням доступу до суду ЄСПЛ вважає необґрунтованим залишення позовної заяви без розгляду, відмову у відкритті провадження без зазначення суду, до якого особа має право звернутися, закриття провадження в справі без зазначення суду, до якого особа має право звернутися.

Дослідженням стану судових справ про скасування санкції РНБО України проти України на офіційному сайті рішень ЄСПЛ встановлено відсутність остаточних рішень цього Суду. Оцінка питання дотримання прав людини під час судового вирішення досліджуваної категорії спорів судами України поки перебуває в площині майбутнього. Проаналізуємо окремі рішення ЄСПЛ у справах щодо застосування санкцій у спорах, що виникли у зв'язку із застосуванням державами санкцій для виконання резолюцій Ради Безпеки ООН, адже така підстава вирішення питання застосування РНБО України санкцій передбачена і законодавцем України.

Для з'ясування правової оцінки ЄСПЛ обґрунтованості застосування норм Конвенції у вирішених національними судами спорах про оскарження персональних обмежувальних заходів дослідимо рішення Великої Палати ЄСПЛ від 12 вересня 2012 року в справі «Nada v. Switzerland» («Нада проти Швейцарії», заява № 10593/08).

Вказана справа стосувалася накладених санкцій на фізичну особу — Нада, який у позові оскаржував заборону в'їзду до Швейцарії та транзитного проїзду через її територію, застосовану у зв'язку з внесенням його імені до переліку, доданого до федерального указу стосовно руху «Талібан». Скаржник стверджував про порушення його права на свободу (ст. 5 Конвенції) та його права на повагу до свого приватного і сімейного життя, захист честі й репутації (ст. 8 Конвенції). Він доводив, що така заборона також рівносильна жорсткому поводженню, у значенні ст. 3 Конвенції. Крім того, скаржився на порушення права сповідувати релігію або переконання (ст. 9 Конвенції), стверджуючи, що через те, що він не міг залишати межі анклаву Кампйоне-д'Італія (Campione d'Italia), позбавлений можливості відвідувати богослужіння в мечеті. Також скаржився на відсутність ефективного засобу юридичного захисту стосовно цих скарг (ст. 13 Конвенції) [223].

У вказаній справі ЄСПЛ розглянув спочатку твердження заявника про те, що відбулося втручання в його право на повагу до приватного і сімейного життя у зв'язку з тим, що йому заборонили в'їжджати у Швейцарію і проїжджати через її територію, та зауважив, що держава має право, згідно із загальноновизнаними нормами міжнародного права та за умови дотримання зобов'язань, визначених міжнародними договорами, регулювати питання в'їзду на її територію осіб, які не є її громадянами. Отже, Конвенція не гарантує іноземцеві право на в'їзд до певної країни (див., серед багатьох інших джерел, рішення в справах: «Maslov v. Austria» («Маслов проти Австрії», заява № 1638/03), «Üner v. the Netherlands» («Юнер проти Нідерландів», заява №46410/99), «Boujlifa v. France» («Буджліфа проти Франції», заява №122/1996/741/940), «Abdulaziz, Cabales i Balkandali v. the United Kingdom» («Абдулазіз, Кабалес і Балкандалі проти Сполученого Королівства», заяви №9214/80, 9473/81 і 9474/81). У цій справі Суд взяв до уваги висновок

Федерального суду, що оскаржувана заборона суттєво обмежувала свободу заявника, оскільки він перебував у досить специфічній ситуації, обумовленій розташуванням Кампйоне-д'Італія — анклав, оточеного землями швейцарського кантону Тічіно. ЄСПЛ дійшов висновку, що зазначена заборона, внаслідок якої заявник не міг виїжджати за межі дуже обмеженої території анклаву Кампйоне-д'Італія протягом шести років, швидше за все ускладнювала можливість здійснення ним права на підтримання контактів з іншими людьми (зокрема, зі своїми друзями та сім'єю), які жили за межами території анклаву. Тому Суд визнав, що мало місце втручання в права заявника на повагу до приватного і сімейного життя в значенні п. 1 ст. 8 Конвенції.

У вказаній справі ЄСПЛ нагадав принципи, якими керується під час розгляду:

1) загальні принципи. Договірна держава несе відповідальність за ст. 1 Конвенції за всі дії та бездіяльність її органів незалежно від того, чи є відповідний акт або бездіяльність наслідком національного законодавства чи наслідком необхідності дотримання міжнародно-правових зобов'язань. Суд повторює, що Конвенцію не можна тлумачити у вакуумі та що її тлумачення має узгоджуватися із загальними принципами міжнародного права. Під час створення нових міжнародних зобов'язань діє презумпція, що держави не відступають від своїх попередніх зобов'язань. У разі, якщо застосовними є одночасно положення кількох правових актів, що явно суперечать один одному, тоді в міжнародній судовій практиці й науковому середовищі докладаються зусилля, щоб дати їм тлумачення, яке б узгоджувало дію таких актів і не допускало конфлікту між ними. Два розбіжних зобов'язання необхідно узгодити між собою наскільки це можливо так, щоб породжувані ними наслідки повністю відповідали чинним правовим нормам. Щодо питання співвідношення між положеннями Конвенції і резолюціями Ради Безпеки ООН, Суд у справі «Al-Jedda v. the United Kingdom» («Аль Джетта проти Сполученого королівства»), заява № 27021/08) заявник указав, що ст. 103 Статуту ООН передбачає у випадку, якщо зобов'язання членів ООН, згідно зі Статутом, виявляться в суперечності з їхніми зобов'язаннями за якоюсь іншою міжнародною

угодою, переважну силу мають зобов'язання, вказані в цьому Статуті. До визначення, чи застосовна ст. 103 у цій справі, ЄСПЛ має з'ясувати: чи суперечили зобов'язання держави за Резолюцією 1546 Ради Безпеки ООН її зобов'язанням, згідно зі ст. 5 Конвенції. При тлумаченні Суд має врахувати цілі, заради яких було засновано ООН. Доповнюючи мету п. 1 ст. 1 Статуту ООН (підтримання міжнародного миру і безпеки), п. 3 цієї статті передбачає, що ООН має на меті здійснювати міжнародне співробітництво в заохоченні та розвитку поваги до прав людини й основних свобод. Тому при тлумаченні необхідно врахувати презумпцію, що Рада Безпеки не має наміру покладати на держави-члени будь-які зобов'язання, які порушують основоположні принципи забезпечення прав людини, і у випадку двозначності формулювань її резолюції Суд має обрати тлумачення, яке найкраще узгоджується з вимогами Конвенції і не допускає конфлікту зобов'язань. Велика палата ЄСПЛ зауважила, що на відміну від ситуації у справі Алі Джетти, коли в тексті резолюції, про яку йшлося, не було конкретної згадки про інтернування без судового розгляду, Резолюція 1390 (2002) прямо вимагала від держав не допускати в'їзду на свою територію або транзитного проїзду через неї осіб, які зазначені в переліку ООН. У цій же справі згадану презумпцію спростовано, оскільки в резолюції використано зрозумілі та чіткі формулювання, що зобов'язують держави вжити заходи, які можуть порушити права людини, а Рада Безпеки конкретно сформулювала вимогу не зважати на будь-які інші міжнародні зобов'язання, що можуть суперечити резолюції;

2) законна підстава. Питання наявності законної підстави не є предметом спору між сторонами. Заходи, про які йшлося в рішенні, здійснювалися відповідно до указу щодо «Талібану», прийнятого з метою забезпечення виконання відповідних резолюцій Ради Безпеки ООН. Заборона на в'їзд до Швейцарії і транзитний проїзд через її територію діяла на підставі ст. 4а цього указу. Отже, ці заходи здійснювалися на достатніх законних підставах;

3) легітимна мета. ЄСПЛ визнав встановленим факт, що заходи мали одну або кілька легітимних цілей, перелічених у п. 2 ст. 8: по-перше, вони мали запобігати злочинам, а, по-друге, оскільки відповідні резолюції Ради Безпеки

прийняті з метою боротьби з міжнародним тероризмом відповідно до Глави VII Статуту ООН («Дії щодо загрози миру, порушень миру та актів агресії»). Ці заходи могли також сприяти забезпеченню національної безпеки Швейцарії та безпеки її громадян. Суд зауважив, що перелік цілей, які можливо вважати такими, що перебувають у сфері суспільного інтересу, є великим і може бути доповненим новими, що підпадатимуть під міркування державної політики за умови різних фактичних обставин. Суд поважатиме думку законодавчого органу стосовно тлумачення поняття «суспільний інтерес», якщо така думка не є явно необґрунтованою (приклад рішення «Belane Nagy v. Hungary» («Белане Надь проти Венгрії», заява №53080/13). В окремих рішеннях ЄСПЛ визначив мету з власної ініціативи (рішення «Ambruosi v. Italy» («Амбруосі проти Італії», заява №31227/96), «Marija Bozic v. Croatia» («Марія Бозік проти Криту», заява №50636/09). У результаті прояву такої поваги до оцінювання національними органами влади рівня втручання, випадки невизнання Судом суспільного інтересу, що виправдовує втручання, є винятковими (рішення «Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Poland» (Резенвег і Бондед Варехауз проти Польщі», заява №51728/99) — анулювання ліцензії заявників без будь-яких причин, що становлять суспільний інтерес, на які посилалися органи у відповідних рішеннях; «Zammit and Vassallo v. Malta» («Заммінт та Вассало проти Мальти», заява №43675/16) — через 28 років, починаючи з моменту відчуження майна без подальшого його цільового використання, відповідно до умов попереднього відчуження, виникає питання, що стосується ст. 1 Протоколу №1, щодо суспільного інтересу; «Megadat. com SRL v. Moldova» («Мегадат та інші проти Молдови», заява № 21151/04) — не доведено Суду, що органи влади дотримувалися будь-яких справжніх і послідовних політичних міркувань при визнанні недійсними ліцензій компанії заявника [222, С. 23].

4) принцип «необхідності в демократичному суспільстві» проаналізований ЄСПЛ у вказаній справі завдяки з'ясуванню таких фактів:

4.1) забезпечення виконання резолюцій Ради Безпеки ООН. Уряд-відповідач, як і Уряди Франції та Сполученого Королівства, які взяли участь у

провадженні як треті сторони, доводив, що в цій справі органи влади Швейцарії не були наділені правом розсуду в питаннях забезпечення виконання відповідних резолюцій Ради Безпеки. Тому ЄСПЛ урахував текст цих резолюцій і контекст, в якому вони були прийняті. Також з урахуванням цілей і принципів ООН урахував їх цілі, викладені, в основному, в преамбулах. Суд зауважив, оскільки Швейцарія стала членом ООН 10 вересня 2002 року, указ щодо «Талібану» від 2 жовтня 2000 року прийнятий нею ще до того, як вона стала членом цієї організації, тоді як вона вже прийняла на себе зобов'язання за Конвенцією. Так само, відповідно до вимог Резолюції 1390 (2002) від 16 січня 2002 року, внесенням 1 травня 2002 року змін до ст. 4а указу щодо «Талібану», вона забезпечила на національному рівні застосування заборони в'їзду і транзитного проїзду до заявника. Суд визнає, що ця резолюція — особливо враховуючи п. 2 — була адресована «всім державам», а не лише державам-членам ООН. Однак Статут ООН не зобов'язує держави використовувати певну модель імплементації резолюцій, прийнятих Радою Безпеки ООН на підставі Глави VII, покладаючи на держави зобов'язання результату та залишаючи за ними право вибору засобів забезпечення виконання цих резолюцій. Проаналізувавши норми міжнародного права ЄСПЛ визнав, що при імплементації обов'язкових до виконання резолюцій Ради Безпеки ООН Швейцарія користувалася певним полем розсуду;

4.2) пропорційність втручання в цій справі. ЄСПЛ зауважив, що для забезпечення «поваги» до приватного і сімейного життя, у значенні ст. 8 Конвенції необхідно враховувати реальні обставини кожної справи, щоб не допускати механічного застосування національного законодавства в тій чи іншій ситуації (рішення від 13 грудня 2007 року у справі «Emonet and Others v. Switzerland» («Емоне та інші проти Швейцарії», заява №39051/03)). Захід можна вважати пропорційним і необхідним у демократичному суспільстві, якщо виключена можливість використання альтернативного заходу, який би завдав меншої шкоди відповідному основоположному праву при реалізації такої самої мети. Національним органам влади треба надати в цих питаннях певне поле розсуду. Наскільки широким воно має бути залежить від численних факторів, включаючи

характер закріпленого в Конвенції права, про яке йдеться, його важливість для даної особи, характер відповідного втручання та мету, переслідувану таким втручанням. Для належної правової оцінки ЄСПЛ дослідив, чи достатньо врахували органи влади Швейцарії специфіку його справи і чи запровадили вони, діючи в межах свого поля розсуду, заходи, необхідні для адаптації режиму санкцій до особистої ситуації заявника. Водночас на момент прийняття резолюцій про запровадження санкцій (у період з 1999 до 2002 року) загроза тероризму була особливо серйозною. Суд урахував, що за результатами розслідувань, проведених органами влади Швейцарії та Італії, встановлена явна необґрунтованість підозри про участь заявника в діяльності, пов'язаній з міжнародним тероризмом. 31 травня 2005 року Федеральний прокурор закриття справу стосовно заявника, порушену в жовтні 2001 року, і 5 липня 2008 року Уряд Італії звернувся до Комітету з санкцій з клопотанням про виключення заявника з переліку. ЄСПЛ визнав, що в разі оперативнішого повідомлення висновків слідчих органів ім'я заявника було б вилучено з переліку ООН раніше, що, своєю чергою, значно скоротило б період часу, протягом якого діяли обмеження щодо його прав за ст. 8 Конвенції. Через цю заборону заявник не лише не міг в'їжджати до Швейцарії, але також взагалі виїжджати за межі, не порушивши режиму санкцій, з'їздити до інших регіонів Італії — держави, громадянином якої він був. На думку ЄСПЛ, не було підстав вважати, що заявник повинен був переїхати жити з анклаву, де він жив з 1970 року, до іншого регіону Італії, оскільки внаслідок заморожування його активів він вже не міг вільно розпоряджатися всім своїм майном і коштами. Незалежно від того, чи мало б який-небудь шанс на успіх звернення з клопотанням про надання дозволу на зміну місця проживання, наголошував, що ст. 8 Конвенції захищає право на повагу до житла. Також ЄСПЛ зауважив на медичному аспекті справи, оскільки заявник, 1931 року народження, мав проблеми зі здоров'ям. ЄСПЛ констатував, що органи влади Швейцарії не достатньо врахували специфіку ситуації, зокрема унікальне географічне розташування анклаву Кампоне-д'Італія, значну тривалість дії застосованих заходів, а також громадянство, вік і стан здоров'я заявника. Також вказав, що при визначенні способу імплементації відповідних резолюцій Ради

Безпеки ООН у національний правопорядок необхідно було забезпечити можливість певного пом'якшення режиму санкцій стосовно заявника з урахуванням зазначеної специфіки його ситуації, щоб не допустити втручання в його приватне і сімейне життя, не ухиляючись при цьому від виконання обов'язкових резолюцій, про які йдеться, і застосування передбачених ними санкцій. Тому визнав, що при застосуванні обмежувальних заходів щодо свободи пересування заявника протягом значного періоду часу не забезпечувався справедливий баланс між правом на повагу до приватного і сімейного життя, з одного боку, і легітимними цілями запобігання злочинам і забезпечення національної безпеки Швейцарії та безпеки її громадян, з іншого. Таким чином, втручання в його право на повагу до приватного і сімейного життя не було пропорційним і, отже, не було й необхідним у демократичному суспільстві [223].

Як наслідок, у висновку зазначеної справи Суд констатував порушення ст. 8 Конвенції. Щодо твердження заявника про порушення п. 1 ст. 5 Конвенції ЄСПЛ акцентував на необхідності спершу оцінити конкретну ситуацію цієї особи і взяти до уваги всю низку чинників, таких як вид заходу, про який йдеться, його тривалість, наслідки і спосіб виконання. Відмінність між позбавленням свободи та обмеженням свободи полягає у ступені чи інтенсивності застосування таких заходів, але не в їхньому характері чи змісті. ЄСПЛ визнав, що в конкретній ситуації заявника обмеження діяли протягом значного періоду часу, а територія, на якій не дозволялося пересуватися, була територією третьої держави. Тому дійшов висновку, що зазначені обмеження не заважали вільно жити і пересуватися в межах території його постійного проживання, яку він добровільно обрав місцем свого проживання і здійснення своєї діяльності, та порушення ст. 5 Конвенції не було допущене [223].

Схожий підхід використано під час винесення 21 червня 2016 року Великою палатою ЄСПЛ рішення у справі «Al-Dulimi and Montana Management Inc v Switzerland» («Аль-Дулімі та компанія Монтана Менеджмент проти Швейцарії», заява №5809/08) проти Швейцарської конфедерації відповідно до ст. 34 Конвенції за заявою громадянина Іраку Халафом Аль-Дулімі (Khalaf M. Al-Dulimi) (далі —

заявник) та від імені компанії «Монтана Менеджмент інк.» (Montana Management Inc.) (далі — компанія-заявниця), створеної згідно з законодавством Панам та зареєстрованою в ній, директором якої є заявник. Заявники стверджували, що рішення про конфіскацію їхнього майна владою Швейцарії згідно з резолюцією Ради Безпеки ООН ухвалене без проведення розгляду, їм не забезпечили процедуру оскарження рішення про конфіскацію їхнього майна, яка відповідає вимогам п. 1 ст. 6 Конвенції. Оскільки цей захід безпосередньо зачіпає безперешкодне користування ними своїм майном, яке гарантується ст. 26 Конституції Швейцарії, заявники посилалися на «громадянське право». Швейцарія звинувачувалася в порушенні ст. 6 Конвенції через неспроможність її судової влади ретельно вивчити національні акти конфіскації їх майна в Швейцарії, що мали на меті виконання обов'язку відповідно до глави VII резолюції Ради Безпеки ООН (РБ ООН) щодо запровадження розумних санкцій проти фізичних осіб [224].

У досліджуваному рішенні ЄСПЛ зазначив, що оскаржуваний у справі захід (конфіскація майна заявників) здійснювався відповідно до Резолюції 1483 (2003), прийнятої Радою Безпеки ООН на підставі глави VII статуту ООН для того, щоб поставити в обов'язок держав-членів вжити низку заходів, спрямованих на подальшу стабілізацію та розвиток Іраку. Один із цих заходів полягає в забезпеченні переведення активів та майна високопосадовців колишнього іракського режиму, у тому числі заявника, якого комітет із санкцій вважав колишнім головним розпорядником фінансів іракських спецслужб, до Фонду розвитку Іраку і, відповідно, повернення їх народу Іраку, щоб той зміг скористатися цим майном у своїх інтересах. ЄСПЛ визнав, що рішення прийняте для досягнення мети, яка відповідає положенням Конвенції, підтримці міжнародного миру та безпеки.

ЄСПЛ акцентував, що має існувати презумпція того, що Рада Безпеки не має наміру накладати на держави-члени жодних зобов'язань порушувати фундаментальні принципи прав людини. У разі будь-яких неточностей норм резолюції Ради Безпеки ООН Суд повинен обрати інтерпретацію, яка найбільше відповідає вимогам Конвенції, що дає змогу уникнути будь-яких суперечностей зобов'язання. Постанова Ради не містить жодного чіткого чи прямого

формулювання виключення або обмеження дотримання прав людини в контексті реалізації санкції проти фізичних чи юридичних осіб на національному рівні. У цій справі Суд зазначає, що пункт 23 Постанови 1483 (2003) поклав на держави зобов'язання «невідкладно заморозити» фінансові активи або економічні ресурси колишнього уряду Іраку або певних фізичних і юридичних осіб, які ймовірно пов'язані з ними, — якщо тільки активи або ресурси були предметом попереднього судового розгляду, адміністративного або арбітражного права застави чи рішення — і забезпечити їх негайну передачу в Фонд розвитку Іраку. Щодо власне осіб і суб'єктів, на які поширюються ці заходи, Суд зауважує, що, за винятком Саддама Хусейна, жодна інша особа не вказана по імені в вищезазначеному п. 23, але Резолюція 1518 (2003) довірила спеціально створеному Комітету з санкцій завдання виявити зацікавлених осіб та внести їх імена до відповідних списків. Компетенція Суду обмежується з'ясуванням, чи користувалися заявники гарантіями ст. 6 Конвенції відповідно до її цивільної частини, іншими словами: чи був для них доступний відповідний судовий нагляд. Суд зазначає, що включення осіб і суб'єктів у списки осіб, щодо яких застосовані санкції Радою Безпеки, передбачає практичне втручання, що може бути надзвичайно важливим для Конвенційних прав зацікавлених осіб. Суд підкреслює, що об'єктом і метою Конвенції є договір про права людини, котрий вимагає тлумачення та застосування його положень у спосіб, який робить його вимоги практичними й ефективними. Конвенція є основоположним інструментом європейського громадського порядку. Тому держави-учасниці зобов'язані в цьому контексті забезпечити рівень контролю дотримання Конвенції, який принаймні зберігає його основи. Один з основоположних складових європейського громадського порядку — це принцип верховенства права, а свавілля є запереченням цього принципу. Навіть у контексті тлумачення та застосування національного законодавства, де Суд залишає національній владі дуже широкі дискреційні повноваження, він завжди робить це, прямо чи неявно з урахуванням заборони свавілля. Обмежуючи контроль свавілля, Суд приймає врахування характеру та мети заходів, щоб досягти справедливого балансу між необхідністю забезпечення поваги до прав людини й імперативів

захисту міжнародного миру та безпеки. У разі спору щодо рішення додати особу до списку або відмовити у виключенні зі списку національні суди повинні мати можливість отримати за потреби за допомогою процедури, що забезпечує належний рівень конфіденційності, залежно від обставин достатньо точну інформацію для здійснення необхідної перевірки будь-якого твердження, висунутого особами зі списку щодо того, що їх перелік є довільним. Будь-яка неможливість доступу до такої інформації здатна скласти вагому ознаку того, що оскаржуваний захід є довільним, особливо якщо відсутність доступу триває, таким чином продовжуючи перешкоджати будь-якому судовому контролю. Переходячи до точних зобов'язань, покладених Конвенцією на Швейцарію, у цій справі Суд визнає, що Федеральний суд був не в змозі винести рішення щодо суті чи доцільності заходів, включених у перелік претендентів. Щодо змісту санкцій — то заморожування активів і власності високопосадовців колишнього Іракського режиму, як встановлено п. 23 Резолюції 1483 (2003), Суд вважає, що вибір належав до виняткової компетенції Ради Безпеки ООН як остаточної особи, що приймає політичні рішення в цій сфері. Однак, перш ніж вжити вищезазначених заходів, швейцарська влада мала обов'язок стежити за тим, щоб перелік не був довільним. Федеральний суд лише обмежився перевіркою того, що імена заявників справді фігурують у складених списках Комітету із санкцій і що відповідні активи належали їм, але цього було недостатньо, щоб гарантувати, що заявників не було внесено до списку довільно. Заявники повинні були отримати принаймні справжню можливість подати до суду належні докази, для експертизи по суті, прагнути показати, що їх внесення в оскаржувані списки були довільними. Однак це було не так. Зміст права заявників на доступ до суду був порушений. Суд зазначає, що заявники були й надалі підлягають серйозним обмеженням. Конфіскація їх активів зумовлена 16 листопада 2006 року. Таким чином, вони вже були позбавлені доступу до своїх активів протягом тривалого періоду часу, незважаючи на те, що рішення про конфіскацію ще не виконано. Факт абсолютної неможливості оскаржити захід конфіскації протягом багатьох років ЄСПЛ вважає неможливим у демократичному суспільстві [224].

У вказаній справі ЄСПЛ нагадує, що право на справедливий судовий розгляд, який гарантується п. 1 ст. 6 Конвенції, необхідно тлумачити з урахуванням принципу верховенства права, який вимагає, щоб у всіх учасників спору був ефективний засіб судового захисту, що дає їм можливість відстоювати свої громадянські права. Якби держава могла без обмежень чи контролю з боку конвенційних органів вилучити з-під юрисдикції судів певну категорію цивільних справ або убезпечити від відповідальності певні категорії осіб, це суперечило б верховенству права в демократичному суспільстві чи основному принципу, на який спирається п. 1 ст. 6 Конвенції. Цей пункт вимагає, щоб скарга була «повністю підсудна» суду, тобто щоб суд мав право розглядати всі питання факту та питання права, що стосуються винесеного на його розгляд спору. Це, зокрема, означає, що суд повинен мати можливість докладно вивчити доводи кожного учасника розгляду по суті справи, не відмовляючись від їх розгляду і мотивуючи свою відмову взяти їх до уваги. Водночас таке право не є абсолютним і може піддаватися обмеженням, які допускаються зрозумілим чином, оскільки таке право потребує регулювання державою. Обмеження права на доступ до правосуддя, у тому числі юрисдикційний імунітет згідно з міжнародним правом, не відповідає вимогам п. 1 ст. 6 Конвенції, якщо воно не має правомірної мети і якщо відсутнє розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами та метою, яку планується досягти. Звертаючись до обставин вказаної справи, ЄСПЛ зазначив, що в рішенні від 23 січня 2008 року Федеральний суд Швейцарії навів дуже докладні підстави, з яких він вважав себе зобов'язаним обмежитися встановленням того, чи справді заявники були включені до списків комітету з питань санкцій і чи справді вони були власниками спірного майна. З іншого боку, він відмовився розглядати твердження заявників про те, що процедура конфіскації їхнього майна не відповідала основним процесуальним гарантіям, закріпленим, зокрема, у п. 1 ст. 6 Конвенції. Обґрунтовуючи цю відмову, Федеральний суд Швейцарії послався, на абсолютний пріоритет зобов'язань, що випливають із статуту ООН та дуже чіткий і докладний характер зобов'язань

держав, передбачених Резолюцією 1483 (2003), яка не залишає їм свободи вибору. У цих обставинах ЄСПЛ вважає, що право заявників на доступ до правосуддя, передбачене п. 1 ст. 6 Конвенції, явно зазнало обмежень.

ЄСПЛ наголосив, що до його завдання не входить висловлювати думку про законність актів Ради Безпеки ООН. Однак у тих випадках, коли держава посилається на необхідність застосувати будь-яку резолюцію Ради Безпеки для виправдання обмеження прав, гарантованих конвенцією, ЄСПЛ розглядатиме формулювання та сферу дії цієї резолюції для того, щоб ефективно й логічно послідовно забезпечити її відповідність Конвенції. У зв'язку з цим ЄСПЛ має брати до уваги ще й цілі, для досягнення яких було створено ООН. Поряд із завданням підтримки міжнародного миру та безпеки, закріпленої у п. 1 ст. 1 її статуту, вона, як сказано в п. 3 цієї статті, була створена для заохочення та розвитку поваги до прав людини й основних свобод, п. 2 ст. 24 статуту ООН вимагає від Ради Безпеки при виконанні обов'язків, що випливають з її головної відповідальності за підтримання міжнародного миру та безпеки, діяти відповідно до цілей і принципів об'єднаних націй. У випадках суперечностей з приводу рішення про включення особи до списку або відмови у виключенні з неї, у внутрішньодержавних судів має бути можливість, за потреби залежно від обставин, отримувати в порядку, що на належному рівні забезпечує дотримання конфіденційності, достатньо точні відомості, щоб здійснювати необхідний контроль у зв'язку з будь-якими обґрунтованими та аргументованими твердженнями занесених до списків осіб про те, що включення їх до цих списків було довільним. Отже, відсутність можливості ознайомитися з цими відомостями може бути вагомою вказівкою на довільність заходу, що оскаржується, особливо якщо подібна ситуація зберігається протягом тривалого часу, продовжуючи перешкоджати судовому контролю. Відповідно, будь-яка держава-учасниця, влада якої надає рішення про включення фізичної або юридичної особи до списку санкцій юридичної сили, якщо вони попередньо не забезпечили або виявилися не в змозі забезпечити, що це рішення не є довільним, може бути притягнуто до відповідальності за ст. 6 Конвенції.

У згаданому рішенні ЄСПЛ узагальнює, що п. 23 Резолюції 1483 (2003) не можна розуміти таким чином, щоб він не надавав можливості здійснювати судовий контроль за законністю та обґрунтованістю заходів щодо її виконання. Заявникам, навпаки, необхідно забезпечити як мінімум реальну можливість подати до суду відповідні докази для їх розгляду по суті з метою довести, що їхнє включення до оскаржуваних списків було свавіллям. Тому, розглянувши справу ЄСПЛ, незважаючи на те, що це рішення щодо заявників не було виконане і вони тривалий час позбавлені можливості користуватися своїм майном протягом багатьох років, не маючи жодної можливості оскаржити конфіскацію майна, дійшов висновку, що в справі було допущено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції. Щодо застосування ст. 41 Конвенції ЄСПЛ погодився з доводами влади Швейцарії про відсутність у справі причинно-наслідкового зв'язку між висновком про порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та твердженнями про заподіяння матеріальних збитків, оскільки їх існування залишилося суто гіпотетичним.

Продовжуючи тему, розглянемо ще один важливий аспект досліджуваної категорії спорів — використання доказів, отриманих за допомогою заходів спостереження.

Адміністрація (незаконно отриманих) доказів є особливо важливою, якщо докази були отримані таємним шляхом. Ст. 6 Конвенції не встановлює жодних правил щодо прийнятності доказів.

Як часто згадує у своїх рішеннях ЄСПЛ, його роль не стосується принципового визначення, чи можуть бути прийнятними певні типи доказів, наприклад, отримані незаконно з точки зору національного законодавства. Натомість його питання полягає в тому, чи було провадження в цілому, зокрема спосіб отримання доказів, справедливим (справи «*Буков v. Russia*» («Биков проти Росії»), заява №4338/02), «*Gäfgen v. Germany*» («Гэфген проти Німеччини»), заява №22978/05), «*El Haski v. Belgium*» («Ель Хаскі проти Бельгії»), заява №649/08). Якщо докази отримані з порушенням ст. 8 Конвенції, Суд розглядає загальну справедливість провадження, зокрема чи є оскаржувані докази єдиним доказом, на який посилаються національні суди (справи у рішеннях «*VUKOTA-BOJIC*

v. SWITZERLAND» («Вукота-Боїч проти Швейцарії», заява №61838/10), «Hambarzumyan v. Armenia» («Хамбардзумян проти Вірменії», заява №43478/11) [225, С. 1—5].

Заходи спостереження і зокрема заходи таємного спостереження, які є основою боротьби з тероризмом, можуть викликати питання відповідно до ст. 8 Конвенції. Перший абзац цієї статті визначає принцип поваги до приватного та сімейного життя, житла й листування. Другий параграф передбачає можливість для держав обмежувати це право, зокрема в інтересах національної безпеки та захисту громадського порядку. Визначивши, чи може заявник стверджувати, що він є потерпілим (питання, коли стеження залишається прихованим), ЄСПЛ застосовує триетапну перевірку: чи мало місце втручання в права заявників, чи відповідало втручання праву і чи було це необхідно в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів. Перше питання, яке Суд повинен буде розглянути в контексті заходів спостереження, які в більшості випадків проводяться в таємниці, полягає в тому, чи має заявник статус жертви, а саме, чи постраждав він/вона прямо чи опосередковано від стверджуваного порушення.

Визначаючи статус потерпілого, ЄСПЛ вирішує, чи підпадає особа під дію законодавства, що дозволяє заходи таємного спостереження, і чи існують доступні засоби правового захисту на національному рівні. Якщо національна система не надає ефективного засобу правового захисту, загроза стеження становить для всіх користувачів або потенційних користувачів пряме втручання в права, гарантовані ст. 8. У таких випадках особі не потрібно демонструвати існування будь-якого ризику, що таємно до нього застосовано заходи спостереження. Навпаки, якщо національна система передбачає ефективні засоби правового захисту, поширену підозру в зловживанні важче виправдати. У таких випадках особа може стверджувати, що є жертвою порушення, спричиненого наявністю таємних заходів або законодавства, яке дозволяє такі заходи, лише якщо вона зможе довести, що через свою особисту ситуацію вона потенційно ризикує піддатися таким заходам (рішення у справах «Roman Zakharov v. Russia» («Роман Захаров проти Росії», заява №47143/06), «Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria» («Екімджиєв та інші проти

Болгарії», заява №62540/00). У випадку отримання розвідувальних даних від іноземних розвідувальних служб перехоплення, коли воно здійснювалося під повним контролем іноземних розвідувальних служб і, таким чином, не підпадає під юрисдикцію приймаючої держави, не буде втручанням в права за ст. 8. Натомість полягає в початковому запиті та подальшому отриманні перехопленого матеріалу з подальшим його зберіганням, вивченням і використанням розвідувальними службами приймаючої держави (рішення в справі «BIG BROTHER WATCH AND OTHERS v. The United Kingdom» («Компанія «Великий брат стежить» та інші проти Сполученого Королівства», заяви №№58170/13, 62322/14 та 24960/15). У випадках, коли законодавство, яке дозволяє таємне спостереження, оскаржується в Суді, законність втручання тісно пов'язана з питанням, чи було дотримано критерій «необхідності», і тому Суд спільно розглядає відповідність принципу «згідно з законом» із вимогою «необхідності». Суд по чергово оцінює: доступність вітчизняного права, сферу застосування заходів негласного спостереження, тривалість заходів негласного спостереження, процедури, яких необхідно дотримуватися для зберігання, доступу, вивчення, використання, передачі та знищення перехоплених даних, дозвіл на перехоплення, нагляд за виконанням заходів негласного спостереження, повідомлення про перехоплення повідомлень і доступні засоби захисту.

Законні інтереси, якими можна виправдати втручання в приватне життя, вичерпно перелічені в другому абзаці ст. 8 Конвенції. Боротьба з тероризмом розглядається ЄСПЛ як законна мета, оскільки підпадає під заголовок захисту національної безпеки та захисту громадського порядку (рішення в справах «Klass and Others v. Germany» («Клас та інші проти Німеччини», заява № 5029/71), «Uzun v. Germany» («Узун проти Німеччини», заява № 35623/05). Національні суди, які санкціонують приховане спостереження, повинні перевірити, чи була «обґрунтована підозра» щодо заявника, і застосувати тести на «необхідність у демократичному суспільстві» та «пропорційність». Крім того, відмова розкрити заявнику дозвіл на стеження без будь-якої поважної причини позбавить її будь-якої можливості перевірити законність цього заходу та його «необхідність у демократичному

суспільстві» незалежним судом (рішення у справі «Zubkov and Others v. Russia» («Зубков та інші проти Росії», заяви №№ 29431/05, 7070/06, 5402/07). Через невід’ємний ризик зловживання та законну потребу в секретності режимів масового перехоплення, ЄСПЛ наголошує на необхідності фундаментальних «наскрізних гарантій» для дотримання вимог ст. 8 Конвенції будь-яких таких режимів. Це означає, що на національному рівні на кожному етапі процесу необхідно оцінювати необхідність і пропорційність заходів, які вживаються. Масове перехоплення має бути предметом незалежного дозволу на початку, коли об’єкт і обсяг операції визначаються, і має бути незалежний постфактум огляд операції. Хоча судовий дозвіл був би важливою гарантією проти свавілля, він не є обов’язковою вимогою, оскільки орган, який надає дозвіл на масове перехоплення, незалежний від виконавчої влади.

Оцінюючи вимоги «відповідно до закону» та «необхідності» в контексті масового перехоплення, ЄСПЛ перевірить, чи національне право чітко визначає наступні гарантії: підстави, на яких може бути дозволено масове перехоплення; обставини, за котрих спілкування особи може бути перехоплено; процедура надання дозволу; процедури, яких слід дотримуватися для відбору, дослідження та використання матеріалів перехоплення; запобіжні заходи, котрих необхідно вжити під час передачі матеріалу іншим сторонам; обмеження щодо тривалості перехоплення, зберігання перехопленого матеріалу та обставини, за яких такий матеріал має бути стертий і знищений; процедури та способи нагляду незалежним органом за дотриманням вищезазначених гарантій та його повноваження щодо вирішення випадків невідповідності; процедури незалежного огляду постфактум такої відповідності та повноваження, надані компетентному органу для розгляду випадків невідповідності.

У контексті отримання розвідданих від іноземних розвідувальних служб у національному законодавстві мають бути визначені необхідні гарантії для кожного з двох етапів процесу, а саме початкового запиту на розвідувальні дані та фактичного отримання перехопленого матеріалу:

— щодо першого етапу (первинного запиту), держави не повинні мати

можливість обійти зобов'язання, визначені Конвенцією, запитуючи перехоплені повідомлення від держав, які не є Договірними державами. Прохання повинно мати підставу в національному законодавстві, яке є доступним для зацікавленої особи та передбачуваним для його наслідків. Також повинні існувати чіткі детальні правила щодо обставин і умов, за яких такий запит може бути поданий і які надають ефективні гарантії проти використання цього повноваження для обходу національного законодавства та/або зобов'язань держав;

— щодо другого етапу (отримання перехопленого матеріалу), держава, яка приймає, повинна мати відповідні гарантії для його вивчення, використання та зберігання, для його подальшої передачі та для його стирання й знищення. Це стосується всіх матеріалів, отриманих від іноземних розвідувальних служб, які можуть бути результатом перехоплення, навіть якщо держава-одержувач може не завжди знати, чи є отриманий матеріал результатом перехоплення (справа «BIG BROTHER WATCH AND OTHERS v. The United Kingdom» («Компанія «Великий брат стежить» та інші проти Сполученого Королівства», заяви №№58170/13, 62322/14 та 24960/15). ЄСПЛ стверджує, що будь-який режим, який дозволяє розвідувальним службам вимагати або перехоплення, або перехоплювати матеріали з держав, які не є Договірними державами, або мати прямий доступ до таких матеріалів, повинен підлягати незалежному нагляду, а також повинна існувати можливість незалежного перегляду постфактум. Для визначення загальної справедливості провадження необхідно перевірити права на захист, зокрема, чи була заявникові надана можливість оскаржити достовірність доказів і виступити проти їх використання. Необхідно також брати до уваги якість доказів, особливо коли обставини, за яких вони були зібрані, ставлять під сумнів їх достовірність або точність. Крім того, можна взяти до уваги вагу суспільного інтересу в розслідуванні та покаранні конкретного правопорушення порівняно з індивідуальним інтересом у тому, щоб докази були зібрані законним шляхом (рішення у справі «Hambarzumyan v. Armenia» («Хамбардзумян проти Вірменії», заява № 43478/11).

У згаданому контексті ЄСПЛ оцінює дотримання права особи на ефективний

засіб правового захисту відповідно до ст. 13 Конвенції, використовуючи такі підходи.

ЄСПЛ зауважує, що секретність заходів робить важким, якщо не неможливим, для відповідної особи пошук будь-якого засобу правового захисту за власним бажанням, особливо під час спостереження. Ефективний засіб правового захисту згідно зі ст.13 Конвенції має означати засіб правового захисту, який є настільки ефективним, наскільки це можливо, зважаючи на обмежені можливості звернення до будь-якої системи таємного спостереження (рішення у справі «Klass and Others v. Germany» («Клас та інші проти Німеччини», заява № 5029/71). Об'єктивний механізм контролю може бути достатнім, якщо заходи залишаються таємними. Після оприлюднення заходів засоби правового захисту повинні бути доступні особі протягом розумного часу (рішення у справі «Rotaru v. Romania» («Ротару проти Румунії», заява №28341/95).

Законодавство про стеження, яке дозволяє органам влади контролювати листування та записувати телефонні розмови, навіть якщо ухвалення й виконання обмежувальних заходів не підлягає оскарженню в судах, може відповідати вимогам ст. 13, якщо певні інші засоби правового захисту доступні кожному, хто думає, що за ним стежать.

Зберігання інформації та відмова повідомити заявників про повний обсяг інформації про них може становити заперечну вимогу відповідно до ст. 13 Конвенції. За відсутності засобів правового захисту, щоб оскаржити архівування даних про приватне життя осіб, ЄСПЛ, наприклад у справах «Rotaru v. Romania» («Ротару проти Румунії», заява №28341/95) «Segerstedt-Wiberg та інші проти Швеції» «Segerstedt-Wiberg and others v. Sweden» («Сегерштед-Віберг та інші проти Швеції», заява № 62332/00) визнав порушення ст. 13 у поєднанні зі ст. 8 Конвенції.

Дослідження практики судового розгляду подібної категорії справ ЄСПЛ дало змогу сформулювати висновки про необхідність урахування національними судами таких обставин і вимог.

ЄСПЛ оцінює правомірність втручання в права людини державою через трискладовий тест, який є умовною конструкцією, що передбачає:

— відповідний захід обмеження права має бути передбачений законом. Цей

критерій містить і вимогу до якості законодавства, за яким він повинен відповідати принципу «верховенства права» та особа об'єктивно має бути здатна передбачити його наслідки для себе (закон має бути чітким, доступним і передбачуваним);

— застосування відповідної норми права, що обмежує чи позбавляє прав, має відповідати легітимній меті, тобто відповідати законним цілям. Для передбаченого Конвенцією права на повагу на приватне та сімейне життя, особисте житло й кореспонденцію ними можуть бути: захист національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, запобігання заворушенням чи злочинам, захист здоров'я чи моралі або прав і свобод інших осіб;

— необхідність застосування в демократичному суспільстві.

Застосовуючи загальні міжнародні стандарти оцінювання рішень національних судів через призму дотримання прав людини ЄСПЛ акцентує увагу на межах судового втручання в дискреційні повноваження органів, які приймають рішення у сфері національної безпеки. Незважаючи на те, що існують міжнародні зобов'язання, наприклад, виконувати резолюції Ради Безпеки ООН щодо застосування персональних санкцій, держави-члени ООН зобов'язані врегулювати на національному рівні таку процедуру реалізації таких рішень, під час якої не будуть порушені передбачені Конвенцією права особи. Зокрема, національним законодавством необхідно передбачити справедливу процедуру, з якої особа має можливість знати, що до неї застосовуються відповідні санкції, мати право під час процедури притягнення надати своєї аргументи та докази, а також оскаржити їх правомірність. Під час судового вирішення спору ЄСПЛ вважає доречним для судів не підмінювати повноваження захисту національної безпеки, не переоцінювати доцільність застосування санкцій, але при цьому обов'язково оцінювати дотримання прав людини під час процедури такого застосування.

Дотримання вказаних вимог, на нашу думку, може стати внесення змін до чинних законів України. Зокрема, забезпечити право фізичних осіб на доступ до суду дозволить доповнення речення ч. 5 ст. 5 Закону про санкції словами «, а для фізичних осіб — дату їх народження».

Висновки до розділу 3.

Дослідженням судових проваджень у справах про оскарження санкції РНБО України та прикладів із міжнародної судової практики встановлені основні особливості судового розгляду таких спорів та з'ясовано, що судові спори про застосування обмежувальних заходів (санкцій) виникають і в інших державах Європи. Аналізом судових рішень доведено висновки:

1) Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду:

— належним предметом оскарження за чинного нормативного регулювання в Україні є акт владно-розпорядчого характеру, яким введене в дію рішення РНБО України про застосування санкції — Указ Президента України;

— належним позивачем є особа, до якої застосовані безпосередньо санкції, за винятком спорів щодо санкцій, котрими обмежене телеспівіщення; належним відповідачем є Президент України, третіми особами на стороні відповідача — визначені законом державні органи, що внесли конкретну пропозицію на засідання РНБО України застосувати санкції;

— санкції РНБО України повинні бути чинними на момент судового їх оскарження та судового розгляду справи, а припинення їх чинності має наслідком закриття провадження судом. Початок відліку строку на звернення до суду розпочинається з дати офіційного опублікування Указу Президента України про введення в дію відповідного рішення РНБО України про застосування санкцій та становить 6 місяців;

— зважаючи на мету застосування санкції учасники судового процесу повинні отримати допуск і доступ до державної таємниці, а судові засідання можуть відбуватися в закритому режимі;

— межі судової оцінки полягають у перевірці дотримання законодавчої процедури застосування таких санкцій та враховуючи норми Конвенції в такому процесі;

— законодавчо встановлена заборона суду забезпечувати позовну заяву в таких категоріях спору;

2) ВП ВС: висновки про належність предмета судового оскарження,

належного суб'єктного складу учасників досліджуваної в цій дисертації категорії спорів, обчислення процесуальних строків, меж доказування — що мотивовані Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в переважній більшості в апеляційному провадженні підтримуються повністю;

3) ЄСПЛ, переглядаючи рішення національних судів щодо застосованих до осіб санкцій у сфері національної безпеки в контексті дотримання прав людини, передбачених Конвенцією, оцінює доводи сторін через трискладовий тест: дотримання передбачених у національному законодавстві правових підстав застосування, легітимну мету застосування та пропорційність застосованих заходів (дотримання балансу приватних і публічних інтересів). У рішеннях визнає право держав на обрання певних видів санкцій, одночасно зауважуючи, що процедура їх застосування має відповідати принципу верховенства права, за якого особа має бути повідомлена про такі провадження та їй має бути надана можливість у спростування надати власні докази. Національне законодавство має відповідати «якості» навіть для випадків, коли держава має застосувати санкції на підставі рішення міжнародної установи у сфері безпеки. При цьому ані національні суди, ані ЄСПЛ не втручаються в повноваження та не переоцінюють наявність загроз національній безпеці відповідної країни, зауважуючи на дискреційності повноважень органів і відповідних держав вважати певні обставини та факти такою «загрозою». Основний стандарт судової оцінки ЄСПЛ полягає в перевірці дотримання прав особи під час процедури застосування персональних санкцій і протягом тривалості їх дії.

Дослідження судових рішень вказаних судів дало змогу запропонувати внести зміни до чинного Закону про санкції в частині змісту рішень РНБО України. Зокрема, забезпечити право фізичних осіб на доступ до суду дозволить доповнення речення ч. 5 ст. 5 цього Закону словами «, а для фізичних осіб — дату їх народження».

ВИСНОВОК

Дослідження особливостей судового розгляду публічно-правового спору щодо санкцій, застосованих рішеннями РНБО України, дало змогу сформулювати такі висновки:

1. На основі вивчення сучасних наукових підходів щодо змісту спору, його видів та ознак показано, що правова природа спорів щодо рішень РНБО України про санкції має публічно-правовий характер та опосередковано впливає на суб'єктивні права відповідних суб'єктів. Особливостями його є: сфера виникнення — захист національної безпеки України та/або її суверенітету, джерело — конфлікт щодо підстав застосування обмежувальних заходів (санкцій); учасниками є уповноважені органи влади України, які беруть участь у їх запровадженні (Президент України, РНБО України, ВР України, КМ України, НБ України, СБ України), та особи приватного права або інші держави, до яких вони застосовані. Крім того, з'ясовано, що вказані спори виникають на основі юридичних конфліктів і мають особливий суб'єктний склад: особа, яка вважає себе постраждалою, з однієї сторони, і суб'єкт владних повноважень — з іншої. Виникають у відносинах, які характеризуються юридичною нерівністю їх учасників, що обумовлене обов'язковою наявністю публічного інтересу в однієї зі сторін спору. Наголошено, що умовою такого спору є факт опублікування Указу Президента України про введення в дію відповідного рішення РНБО України про застосування санкцій в офіційному друкованому виданні.

2. На основі проведеного аналізу праць вітчизняних і зарубіжних вчених запропоновано авторське визначення поняття публічно-правового спору щодо санкцій РНБО України як виду спору, що виникає між уповноваженим законом на забезпечення державної незалежності й національної безпеки органом і визначеними законом суб'єктами права з приводу застосування РНБО України до них санкцій за діяння, спрямовані проти інтересів національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України.

3. На основі аналізу адміністративно-правового статусу РНБО України

з'ясовано його особливості та показано, що її діяльність регламентується нормами Конституції України й полягає в координації та контролі органів виконавчої влади у сфері національної безпеки України. Обґрунтовано позицію, що особливості адміністративно-правового статусу РНБО України полягають у тому, що вона не може виступати в судовому процесі таких справ стороною, а її рішення не мають обов'язкової сили до введення їх у дію Указом Президента України. Виявлено також відсутність у законодавстві України норм щодо відповідальності РНБО України як органу та її посадових осіб за виконання покладених законом на неї функцій і завдань.

4. Обґрунтовано висновок, що адміністративно-процесуальний статус адресатів санкцій не передбачає права їх участі в процесі запровадження до них відповідних санкцій та можливості їх позасудового оскарження. Натомість вони наділені загальним правом оскарження в суді актів індивідуальної дії, що стосуються їхніх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Доведено, що адміністративно-процесуальний статус адресатів санкцій відповідає процесуальному інтересу позивача, а приватних осіб, що залучені до їх діяльності, — як третіх осіб на стороні позивача.

5. Аналізуючи адміністративно-правовий статус державних органів, що залучені до процедури запровадження санкцій РНБО України, наведено виключний перелік державних органів, які можуть вносити пропозиції до РНБО України застосувати санкції, серед яких: ВР України, КМ України, СБ України, НБ України, Президент України, при цьому їх адміністративно-правовий статус визначається правовими актами та реалізується в процесі застосування РНБО України санкцій у формі письмової пропозиції. Водночас констатується, що Президент України є належним відповідачем у досліджуваній категорії справ, а інші державні органи, визначені законом уповноваженими надавати пропозиції застосування санкцій, в публічно-правових судових спорах виступають третіми особами без самостійних вимог на стороні відповідача. Наголошено, що державні органи виконавчої влади, уповноважені реалізувати рішення РНБО України про санкції, введене в дію Указом Президента України, не мають власного правового

інтересу та наділені виключно обов'язком виконання, внаслідок чого не є учасниками судових спорів про скасування відповідних санкцій.

6. Досліджуючи правовий статус РНБ США, Німеччини, Франції та Польщі обґрунтовано думку, що в зазначених країнах такі ради мають статус координаційних колегіальних органів та наділені повноваженнями приймати рішення різної правової природи. Наголошено, що статус цих органів зазвичай визначений конституціями цих держав та обумовлений їх перебуванням у складі виконавчої гілки влади.

7. Аналізуючи процедуру розгляду та вирішення спорів щодо рішень РНБО України про застосування санкцій в судах України, визначено їх юрисдикцію адміністративному судочинству, зокрема КАС ВС як суду першої інстанції та ВП ВС як суду апеляційної інстанції. Показано, що елементами досліджуваних судових спорів є: предмет спору — Указ Президента України про введення рішення РНБО України про застосування санкцій в дію; учасники такого спору — позивач — особа, до якої запроваджено санкції, треті особи — органи державної влади, пропозиції яких стали підставою для винесення на розгляд РНБО України, відповідач — Президент України. Наголошено на неоднозначності статусу РНБО України як учасника досліджуваного спору у зв'язку з відсутністю правоздатності й інституту представництва її інтересів. Звернено увагу на кваліфікаційні вимоги до учасників судового процесу в таких справах, зокрема, що стосується доступу до інформації з обмеженим доступом.

8. На основі аналізу судової практики ЄСПЛ у справах щодо оскарження рішень про застосування обмежувальних заходів органів, до компетенції яких віднесені питання захисту національної безпеки, показано основні підходи ЄСПЛ до судового вирішення таких спорів та наголошено на прогалинах у вітчизняному регулюванні таких правовідносин. Суд звертає увагу на те, що санкції мають застосовуватися відповідно до передбаченої законом процедури з урахуванням особливостей суб'єкта, до якого застосовуються санкції, з дотримання принципів верховенства права, пропорційності й необхідності в демократичному суспільстві. Це дало змогу сформулювати пропозиції до

законів України, які регулюють правовідносини щодо застосування РНБО України санкцій.

9. Для вдосконалення процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо застосування санкцій РНБО України сформульовано такі пропозиції про внесення змін до чинного законодавства:

— ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» після слів *«при Президентові України»* доповнити словосполученням *«та має статус юридичної особи.»*;

— у Законі України «Про санкції» слово *«санкції»* по тексту замінити назвою *«обмежувальні заходи»*, а ст. 5 доповнити:

речення частини 5 доповнити словами *«, а для фізичних осіб — дату їх народження»*;

частиною 9 такого змісту:

«9. Особі, щодо якої Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення застосувати санкції, надсилається письмове повідомлення про факт такого рішення з пропозицією невідкладно надати РНБО України та Президенту України документи, які спростовують негативний або істотний вплив її діяльності на стан національної безпеки України.»

Право надати такі документи особа має протягом двох тижнів з дати надіслання їй вказаного повідомлення.»

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грибок І. Поняття, структура та зміст інституту оскарження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 9. С. 3—28.
2. Лихолат І. П. Правові конфлікти та правові спори : диференціація понять і особливості їх вживання. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 52—55.
3. Петрінко В. С. Конфліктологія : курс лекцій, енциклопедія, програма, таблиці : навч. посіб. Ужгород : Говерла, 2020. 360 с.
4. Бортник Н. П., Галаз Ю. А. Правовий конфлікт як підстава виникнення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 29. С. 267—272.
5. Сакара Н. Ю. Зміст та правова природа юридичного спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 46, т. 1. С. 63—68.
6. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 156 с.
7. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125—129.
8. Gurzhii T., Gurzhii A., Jakuszewicz A. Public law and administration under conditions of hybrid warfare : (the experience of Ukraine). *Comparative law review*. 2021. № 27. P. 195—218. URL: <https://apcz.umk.pl/CLR/article/view/33194> (дата звернення: 04.05.2022).
9. Конституція України : Закон України від 26 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 05.01.2022).

10. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 01.03.2023).
11. Глобальна та національна безпека : підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов та ін. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
12. Доронін І. М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2020. 539 с.
13. Чмир Я. І. Інформаційна безпека України в умовах формування глобального інформаційного суспільства : дис. ... д-ра філософії. Київ, 2021. 254 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/15iddIES95Kh3lgPRzAm8yQgTuer-icdX/view> (дата звернення: 06.09.2023).
14. Рябовол Л. Т. Національна безпека України: структурно-функціональний аналіз. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Право»*. 2020. № 1. С. 25—31.
15. Мацола І. В. Публічна соціальна політика України як фактор забезпечення національної безпеки : дис. ... д-ра філософії. Київ, 2023. 241 с. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/dis/macola/disertaciya-macola.pdf> (дата звернення: 08.05.2024).
16. Нестеренко О. В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2. С. 33—39. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c383dbb2-efbc-4956-b708-754a0d83c3c4/content> (дата звернення: 15.01.2023).
17. Дзьобань О. П. Права людини і національна безпека: філософсько-правові аспекти взаємозв'язку. *Інформація і право*. 2020. № 2. С. 9—22.
18. Про санкції : Закон України від 14 серп. 2014 р. № 1644-VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text> (дата звернення: 28.02.2023).
19. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *База даних «Законодавство України»*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 20.01.2023).

20. Gurzhii T. O., Gurzhii A. V. Sanctioning powers of the national security councils. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №12. С. 585-588. URL: http://www.lsej.org.ua/12_2023/145.pdf (дата звернення: 01.03.2024).

21. Курис П. М. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс : Минтис, 1973. 279 с.

22. Корнева П. М., Атаманчук Ю. І., Феньків В. В. Реторсії та санкції як види міжнародної відповідальності в міжнародному приватному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 688—692. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/166.pdf (дата звернення: 04.02.2024).

23. Сиротенко Ю. В. Поняття та види міжнародно-правових санкцій. *75-та річниця ООН — сучасний стан та розвиток міжнародного права* : зб. матеріалів Всеукр. наук. студент. конф. (м. Одеса, 30 листоп. 2020 р.) / МОН України, НУ «ОЮА». Одеса, 2020. С. 65—68.

24. Устименко Є. В. Поняття та ознаки санкцій в адміністративному праві. *Право і суспільство*. 2017. Вип. № 2, ч. 2. С. 116—120.

25. Малишева Ю. В. Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою Безпеки ООН : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 253 с.

26. Абдуллаєв Р. А. Правове регулювання санкцій у праві Європейського Союзу : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2022. 198 с.

27. Блажевич Ю. Ю. Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 170 с.

28. Баштанник В. В., Шумляєва І. Д. Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.

29. Боровик М. В. Управлінські рішення : конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 073 — Менеджмент. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. 81 с. URL: <http://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://eprints.kname.edu.ua/56456/1/2020%20печ>.

%20119Л%20УР_Мен_конспект%20лекцій_Боровик%20М.В..pdf (дата звернення: 01.08.2022).

30. Юхтенко Л. Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку : дис. ... д-ра філософії. Запоріжжя, 2020. 221 с.

31. Лозинський Ю. Р., Павлович-Сенета Я. П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377—379. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/92.pdf (дата звернення: 16.02.2024).

32. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / Ківалов С. В та ін. Харків : Одісей, 2005. 552 с.

33. Бабич А. М. Проблемні питання участі Ради національної безпеки і оборони України у публічно-правових спорах щодо застосування санкцій. *Юридичний вісник*. 2023. № 1. С. 161—171.

34. Бабич А. М. Публічно-правовий спір щодо рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій : визначення та перспективи судового розгляду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 539—543.

35. Мерник А. М. Обмеження прав людини в умовах особливих правових режимів: загальнотеорет. аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2023. 391 с. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/diss/mernik/dis.pdf> (дата звернення: 05.02.2024).

36. Адміністративне право України : акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 237 с.

37. Горбач М. І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 129—136.

38. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ : Наук. думка, 2000. 680 с.

39. Литвин І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 38, т. 1. С. 18—21.
40. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95—98.
41. Ринажевський Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності військової служби правопорядку у Збройних Силах України : дис. ... докт.юрид. наук. Харків, 2010. 339 с.
42. Бевзенко В. М. Особливості правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 12—17.
43. Колпаков В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
44. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 19 с.
45. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : монографія. Київ : Логос, 2015. 131 с.
46. Петришина М. Д. Суб'єкти владних повноважень як адміністративні позивачі в адміністративному процесі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 223—226. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/66.pdf (дата звернення: 11.08.2022).
47. Гусарев С. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2000. № 1. С. 39—44.
48. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 35—37.
49. Чуприна Ю. Ю. Щодо визначення змісту поняття адміністративно-правового статусу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Вип. 21. С. 268—272.

50. Бабич А. М. Місце Ради національної безпеки і оборони України в системі державного управління національною безпекою України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2023. № 1. С. 10—17. URL: <https://legal.bulletin.knu.ua/article/view/639/743> (дата звернення: 08.03.2023).
51. Кузьменко О. В., Чорна В. Г., Кожура Л. О. Особливості оскарження індивідуальних актів Національного банку України в порядку адміністративного судочинства. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. №119. С.12-18.
52. Громова О. Є. Роль координаційної функції в процесі управління організацією. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 256—259.
53. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник та ін. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с. (Вища освіта ХХІ століття).
54. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text> (дата звернення: 08.03.2022).
55. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 жовт. 2005 р. № 1446/2005. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2021#Text> (дата звернення: 10.01.2022).
56. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України» : Указ Президента України від 12 берез. 2015 р. № 139/2015. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139/2015#Text> (дата звернення: 10.01.2022).
57. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 72/2022. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/2022#Text> (дата звернення: 08.01.2023).

58. Мельничук М. Визначення змісту поняття «державне управління» та специфіка цього виду людської діяльності в органах виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. Вип. 4. С. 73—76.
59. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 09.01.2022).
60. Омелько І. І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 166—170. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.28> (дата звернення: 12.07.2023).
61. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колектив. монографія / Галуцько В. та ін. Київ : Людмила, 2023. 704 с.
62. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 35—37.
63. Modern trends of the administrative responsibility institution transformation in Ukraine under the influence of international standards / O. Haran et al. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. Vol. 29. №4. P. 180—199.
64. Conceptual model of administrative procedure for Ukraine / T. Gurzhii et al. *Astra salvensis*. 2022. № 1. P. 329—346. URL: <https://astrasalvensis.eu/?mdocs-file=2467> (дата звернення: 18.06.2022).
65. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 13.05.2022).
66. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 16.09.2023).
67. Постанова від 14 березня 2018 року у справі № 9901/22/17 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72793943> (дата звернення: 07.06.2022).

68. Постанова від 06 червня 2018 року у справі № 800/489/17 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74777516> (дата звернення: 07.06.2022).
69. Постанова від 12 червня 2018 року 800/587/17 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74777504> (дата звернення: 13.06.2022).
70. Постанова від 16 жовтня 2018 року у справі № 9901/415/18 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77654117> (дата звернення: 07.06.2022).
71. Постанова від 09 квітня 2019 року у справі № 9901/611/18 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942> (дата звернення: 08.06.2022).
72. Постанова від 18 вересня 2019 року у справі № 2040/6074/18 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85075666> (дата звернення: 14.06.2022).
73. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 у справі № 1-29/2011. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11#Text> (дата звернення: 15.01.2022).
74. Постанова від 02 лютого 2022 року у справі № 9901/256/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102999903#> (дата звернення: 21.03.2022).
75. Постанова від 23 лютого 2022 року у справі № 9901/508/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104251616#> (дата звернення: 26.08.2022).
76. Рішення від 16 грудня 2021 року у справі № 9901/348/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170883> (дата звернення: 15.08.2022).

77. Ухвала від 26 лютого 2021 року у справі № 9901/22/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95177192> (дата звернення: 15.08.2022).

78. Цвіркун Ю. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30, № 1. С. 69—77.

79. Цвіркун Ю. І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 545 с.

80. Постанова від 04 квітня 2022 року у справі № 420/10494/21 / П'ятий апеляційний адмін. суд у складі колегії суддів. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103843215> (дата звернення: 03.08.2022).

81. Постанова від 11 березня 2021 року у справі № 640/26794/20 / Шостий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95492093> (дата звернення: 12.08.2022).

82. Постанова від 04 квітня 2019 року у справі № 826/13416/18 / Шостий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81047209> (дата звернення: 16.08.2022).

83. Бутирський А. А. Правовий статус третіх осіб за Кодексом адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича. Правознавство*. 2007. Вип. 427. С. 73—76.

84. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ : Книга для бізнесу, 2007. Т. 1. 552 с.

85. Мосейко А. Г. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство. Міжнародне право*. 2019. Вип. 4. С. 323—329.
86. Кобко Є. В. Досвід публічно-правового забезпечення національної безпеки країн Європи і США та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 186—190.
87. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с. (дата звернення: 16.09.2022)
88. Best R. A. The national security council : an organizational assessment. Congressional research service, Library of Congress, June 8, 2009. 39 p. URL: <https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA501333.pdf> (дата звернення: 08.07.22).
89. The national security policy process: the National security council and interagency system / Whittaker A. G. et all. URL: <http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA502949.pdf> (дата звернення: 06.11.22).
90. Дудко І. Рада національної безпеки в системі зовнішньої політики США. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 156—166. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8804/14-Dydko.pdf?sequence=1> (дата звернення: 20.03.2022).
91. Галака С. П. Рада національної безпеки США. *Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004. Т. 2. С. 361.*
92. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах : (на прикладі Франції, Німеччини, Польщі). *Вісник Одеського національного університету імені І. І. Мечникова. Правознавство*. 2019. Т. 24, вип. 1. С. 158—165.

93. Neufassung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates. *Deutscher Bundestag Drucksache 18. Wahlperiode*. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/057/1805773.pdf> (дата звернення: 06.11.22).
94. Пивоваров Є. Ю. Модель національної безпеки і оборони Франції: можливості її адаптації до умов України : дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2010. 221 с.
95. Конституція Французької Республіки : (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) : станом на 30 серп. 2015 р. : пер. з фр. / уклад. П. В. Романюк. Право : Харків, 2015. 68 с.
96. Васильєва М. Безпекова політика Французької Республіки. *Електронна бібліотека «Чтиво»*. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Chekalenko_Liudmyla/Bezpekova_polityka_Frantsuzkoi_Respubliky.pdf? (дата звернення: 10.01.2022).
97. Code de la défense. *Legifrance*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000021544340/> (дата звернення: 20.03.2022).
98. Конституція Польської Республіки / пер. і вступ. ст. В. М. Шаповал. Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с. URL: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-95945920?from_action=save (дата звернення: 12.03.2022).
99. Устименко О. В. Реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща: досвід для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 3. С. 60—65.
100. Біденко А. Законодавчі аспекти управління національною безпекою за рубежом. *Політичний менеджмент*. 2006. № 3. С. 132—140.
101. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
102. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

103. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. 288 с.
104. Литвин Н., Ярош А. Адміністративне судочинство як основний засіб захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. *Наше право*. 2020. № 1. С. 22—27. URL: <http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/archive/2020-01/> (дата звернення: 25.09.2022).
105. Постанова від 11 березня 2021 року у справі № 640/26794/20 / Шостий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/95492093> (дата звернення: 16.04.2023).
106. Постанова від 16 грудня 2021 року у справі № 280/5208/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/101955275> (дата звернення: 10.01.2023).
107. Постанова від 04 квітня 2022 року у справі № 420/10494/21 / П'ятий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/103843215> (дата звернення: 10.01.2023).
108. Ухвала від 09 серпня 2019 року у справі № 9901/424/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/83553333> (дата звернення: 20.02.2023).
109. Ухвала від 14 грудня 2021 року у справі № 9901/473/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/101899161> (дата звернення: 12.02.2023).
110. Ухвала від 19 березня 2020 року у справі № 9901/68/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/88304451> (дата звернення: 09.03.2023).
111. Ухвала від 08 жовтня 2020 року у справі № 9901/311/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/92075936> (дата звернення: 19.03.2023).

112. Ухвала від 29 жовтня 2020 року у справі № 9901/311/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/92601905> (дата звернення: 09.03.2023).

113. Ухвала від 13 грудня 2021 року у справі № 9901/480/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/101922970> (дата звернення: 10.03.2023).

114. Про судовий збір : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3674-VI. *База даних «Законодавство України».* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

115. Ухвала від 23 жовтня 2021 року у справі № 9901/431/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/100529474> (дата звернення: 10.03.2023).

116. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. *База даних «Законодавство України».* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 15.04.2022).

117. Ухвала від 13 вересня 2022 року у справі № 9901/469/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106915109> (дата звернення: 15.04.2023).

118. Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17 серп. 2021 р. № 1845/0/15-21. *База даних «Законодавство України».* URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text> (дата звернення: 13.10.2023).

119. Svitlychnyy O. P. Electronic justice as a mechanism for ensuring the right of access to justice in a pandemic: the experience of Ukraine and the EU. *International review of law, computers & technology*. 2023. Vol. 37, iss. 3. P. 325—340. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600869.2023.2221820?src=&journalCode=cirl20> (дата звернення: 11.10.2023).

120. Рішення від 26 квітня 2021 року у справі № 9901/22/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96591995> (дата звернення: 25.01.2023).

121. Рішення від 20 грудня 2018 року у справі № П/800/217/17 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78808007> (дата звернення: 25.01.2023).

122. Рішення від 06 серпня 2020 року у справі № 9901/138/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90847086> (дата звернення: 16.04.2023).

123. Шинкар Т. І. Адміністративно-правові засади регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки : дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2023. 510 с.

124. Ухвала від 27 листопада 2018 року у справі № 9901/908/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78192247> (дата звернення: 24.01.2023).

125. Ухвала від 26 листопада 2018 року у справі № 9901/911/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78131179> (дата звернення: 24.01.2023).

126. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. База даних «Законодавство України».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 17.12.2022).

127. Ухвала від 22 червня 2021 року у справі № 9901/138/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97839909> (дата звернення: 14.01.2023).

128. Ухвала від 13 лютого 2018 року у справі № П/9901/301/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72289126> (дата звернення: 14.01.2023).

129. Ухвала від 16 червня 2021 року у справі № 9901/130/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97735825> (дата звернення: 16.02.2023).

130. Ухвала від 22 березня 2021 року у справі № 9901/80/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95723170> (дата звернення: 20.01.2023).

131. Ухвала від 31 травня 2021 року у справі № 9901/122/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97334959> (дата звернення: 22.01.2023).

132. Ухвала від 29 червня 2021 року у справі № 9901/209/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97934048> (дата звернення: 28.03.2023).

133. Ухвала від 24 січня 2023 року у справі № 9901/11/23 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108594076> (дата звернення: 16.04.2023).

134. Ухвала від 24 жовтня 2018 року у справі № 9901/774/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77375488> (дата звернення: 20.02.2023).

135. Ухвала від 11 жовтня 2021 року у справі № 9901/219/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100249641> (дата звернення: 20.02.2023).

136. Постанова від 06 квітня 2023 року у справі № 9901/345/21 / Велика Палата Верховного Суду у складі колегії суддів. *ipLex Судові рішення*. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=110208967&red=1000038a6f5f710dd610dce845be1727f00ca4&d=5> (дата звернення: 23.06.2023).

137. Ухвала від 16 листопада 2021 року у справі № П/9901/286/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101150560> (дата звернення: 20.04.2023).

138. Ухвала від 26 травня 2021 року у справі № 9901/179/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97186093> (дата звернення: 28.01.2023).

139. Ухвала від 20 травня 2021 року у справі № 9901/158/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97043878> (дата звернення: 25.02.2023).

140. Ухвала від 17 червня 2021 року у справі № 9901/158/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97771163> (дата звернення: 12.02.2023).

141. Ухвала від 17 січня 2022 року у справі № 9901/476/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103028828> (дата звернення: 06.01.2023).

142. Ухвала від 05 липня 2022 року у справі № 9901/84/22 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105110046> (дата звернення: 06.01.2023).

143. Ухвала від 22 вересня 2021 року у справі № 9901/347/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99835992> (дата звернення: 27.02.2023).

144. Ухвала від 17 січня 2022 року у справі № 9901/436/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103028876> (дата звернення: 16.04.2023).

145. Ухвала від 21 квітня 2021 року у справі № 9901/307/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96462785> (дата звернення: 10.01.2023).

146. Ухвала від 24 липня 2020 року у справі № 9901/890/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90628253> (дата звернення: 10.01.2023).

147. Ухвала від 27 травня 2020 року у справі № 800/269/17 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89459866> (дата звернення: 15.02.2023).

148. Ухвала від 15 вересня 2020 року у справі № 9901/957/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91663759> (дата звернення: 28.01.2023).

149. Ухвала від 30 липня 2020 року у справі № 800/270/17 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/90674493> (дата звернення: 05.01.2023).

150. Ухвала від 30 липня 2020 року у справі № 800/228/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/90674504> (дата звернення: 08.01.2023).

151. Ухвала від 17 серпня 2020 року у справі № 9901/955/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/91009722> (дата звернення: 10.01.2023).

152. Кузьменко О. В., Чорна В. Г., Богдана Б. В. Медіація у вирішенні адміністративних спорів. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. №120. С.46-52.

153. Кузьменко О. В., Чорна В. Г., Зима В. М. Примирення сторін в адміністративному судочинстві: міжнародний досвід та практика застосування. *Наукові перспективи*. 2024. № 2. С. 996—1006. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2\(44\)-996-1006](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2(44)-996-1006) (дата звернення: 07.03.2024).

154. Settlement of administrative disputes with the participation of a judge : foreign experience and implementation in Ukraine / Horobets N. et all. *Journal of legal, ethical and regulatory*. 2021. Vol. 24, iss. 1. P. 2—7. URL: <https://www.abacademies.org/articles/settlement-of-administrative-disputes-with-the-participation-of-a-judge-foreign-experience-and-implementation-in-ukraine-10168.html> (дата звернення: 25.09.2023).

155. Ухвала від 03 грудня 2021 року у справі № 9901/492/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/101608601> (дата звернення: 15.01.2023).

156. Ухвала від 23 грудня 2021 року у справі № 9901/520/21 / Верховний Суд у складі судді-доповідача Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102220749> (дата звернення: 18.01.2023).

157. Ухвала від 28 липня 2022 року у справі № 9901/376/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105492940> (дата звернення: 20.01.2023).

158. Ухвала від 25 жовтня 2021 року у справі № 9901/325/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100623486> (дата звернення: 23.03.2023).

159. Ухвала від 09 грудня 2021 року у справі № 9901/456/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101899052> (дата звернення: 23.03.2023).

160. Ухвала від 25 жовтня 2021 року у справі № 9901/269/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100593270> (дата звернення: 14.01.2023).

161. Ухвала від 20 вересня 2021 року у справі № 9901/365/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99724504> (дата звернення: 26.01.2023).

162. Ухвала від 22 вересня 2021 року у справі № 9901/347/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99835992> (дата звернення: 14.09.2023).

163. Ухвала від 09 серпня 2021 року у справі № 9901/345/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105667713> (дата звернення: 15.08.2023).

164. Ухвала від 21 листопада 2022 року у справі № 9901/385/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107984048> (дата звернення: 08.02.2023).

165. Ухвала від 21 грудня 2018 року у справі № 9901/778/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78773861> (дата звернення: 15.04.2023).

166. Ухвала від 23 листопада 2021 року у справі № 9901/476/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101332297> (дата звернення: 25.01.2023).

167. Ухвала від 03 серпня 2021 року у справі № 9901/233/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98839514> (дата звернення: 15.04.2023).

168. Ухвала від 26 жовтня 2021 року у справі № 9901/436/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100593243> (дата звернення: 18.04.2023).

169. Ухвала від 23 вересня 2021 року у справі № 9901/304/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99860809> (дата звернення: 06.09.2023).

170. Ухвала від 19 жовтня 2021 року у справі № 9901/292/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100470763> (дата звернення: 08.09.2023).

171. Ухвала від 23 вересня 2021 року у справі № 9901/247/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99902707> (дата звернення: 24.01.2023).

172. Ухвала від 19 квітня 2021 року у справі № 9901/22/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96441512> (дата звернення: 18.01.2023).

173. Ухвала від 26 лютого 2021 року у справі № 9901/22/21 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95177192> (дата звернення: 14.11.2023).

174. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 22.01.2023).

175. Рішення від 29 листопада 2022 року у справі № 800/162/16 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107676971> (дата звернення: 24.02.2023).

176. Рішення від 29 листопада 2023 року у справі № 9901/528/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115315677> (дата звернення: 14.01.2024).

177. Рішення від 22 лютого 2023 року у справі № 800/501/17 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419> (дата звернення: 04.03.2023).

178. Рішення від 24 травня 2021 року у справі № 9901/424/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97149966> (дата звернення: 22.01.2023).

179. Окрема думка від 23 вересня 2021 року у справі № 9901/635/18 / Верховний Суд у складі судді Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100123980> (дата звернення: 25.02.2023).

180. Рішення від 10 червня 2019 року у справі № 9901/783/18 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82315613> (дата звернення: 18.01.2023).

181. Рішення від 06 серпня 2020 року у справі № 9901/138/20 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90847086> (дата звернення: 13.02.2023).

182. Рішення від 18 червня 2020 року у справі № 9901/259/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89977248> (дата звернення: 18.03.2023).

183. Рішення від 19 березня 2021 року у справі № 9901/26/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95723166> (дата звернення: 25.01.2023).

184. Рішення від 09 жовтня 2023 року у справі № 9901/195/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114062939> (дата звернення: 18.11.2024).

185. Задирака Н., Мацелюх І. Практика оскарження рішень РНБО у порядку адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 1. С. 386—388. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/89.pdf (23.02.2024).

186. Бабич А. М. Публічно-правові спори щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій як об'єкт вивчення юридичної науки. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 54—60. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2022/7.pdf (дата звернення: 15.02.2023).

187. Постанова від 09 листопада 2022 року у справі № 640/22524/21 / Шостий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107245390> (дата звернення: 12.01.2023).

188. Постанова від 08 листопада 2022 року у справі № 640/16632/21 / Шостий апеляційний адмін. суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107208264> (дата звернення: 20.01.2023).

189. Ухвала від 20 грудня 2021 року у справі № 9901/243/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102171325> (дата звернення: 18.09.2022).

190. Литвин Н., Крупнова Л. Визначення чинників, що негативно впливають на ефективність адміністративно-процедурної діяльності у сфері примусового виконання судових рішень. *Ірпінський юридичний часопис*. 2020. Вип. 2. С. 57—67. <https://drive.google.com/file/d/1gY9EDAt4w6YxN-wZC0A9yS4GusM3Eo8o/view> (дата звернення: 26.01.2023).

191. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 29.02.2023).

192. Постанова від 16 лютого 2022 року у справі № 9901/482/21 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103562086> (дата звернення: 16.02.2023).

193. Постанова від 06 липня 2023 року у справі № 9901/36/23 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112406157> (дата звернення: 16.12.2023).

194. Постанова від 08 грудня 2022 року у справі № 9901/102/22 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107805207> (дата звернення: 26.01.2023).

195. Постанова від 22 січня 2020 року у справі № 9901/518/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87527952> (дата звернення: 14.02.2023).

196. Постанова від 05 лютого 2020 року у справі № 9901/520/19 / Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адмін. суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87857819> (дата звернення: 31.01.2023).

197. Окрема думка від 09 лютого 2022 року у справі № 9901/65/20 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104232670> (дата звернення: 16.02.2023).

198. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI. *База даних «Законодавство України»* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 23.12.2022).

199. Постанова від 20 липня 2023 року у справі № 9901/439/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112803197> (дата звернення: 13.12.2023).

200. Постанова від 22 січня 2020 року у справі № 9901/518/19 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87527952> (дата звернення: 04.02.2023).

201. Постанова від 05 лютого 2020 року у справі № 9901/520/19 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87857819> (дата звернення: 16.01.2023).

202. Постанова від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/94377744> (дата звернення: 23.01.2023).
203. Постанова від 26 жовтня 2023 року у справі № 9901/80/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/114770880> (дата звернення: 08.11.2023).
204. Постанова від 02 лютого 2022 року у справі № 9901/256/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/102999903> (дата звернення: 28.01.2023).
205. Постанова від 23 лютого 2022 року у справі № 9901/508/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/104251616> (дата звернення: 11.12.2023).
206. Окрема думка від 06 жовтня 2021 року у справі № 9901/26/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/102051068> (дата звернення: 29.01.2023).
207. Постанова від 20 липня 2023 року у справі № 9901/439/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/112803197> (дата звернення: 18.12.2023).
208. Постанова від 12 січня 2023 року у справі № 9901/278/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/108480611> (дата звернення: 24.12.2023).
209. Постанова від 06 квітня 2023 року у справі № 9901/345/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/110208967> (дата звернення: 16.12.2023).
210. Постанова від 21 вересня 2023 року у справі № 9901/471/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/114021129> (дата звернення: 12.11.2023).
211. Постанова від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/94377744> (дата звернення: 14.01.2023).

212. Постанова від 07 липня 2022 року у справі № 9901/348/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105234175> (дата звернення: 12.01.2023).

213. Постанова від 06 липня 2023 року у справі № 9901/635/18 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516539> (дата звернення: 18.11.2023).

214. Zadyraka N. Discretionary powers of administrative courts in the field of human and civil rights protection. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2022. № 5. С. 49—55. URL: <https://legal.bulletin.knu.ua/article/view/533> (дата звернення: 04.01.2023).

215. Постанова від 17 листопада 2021 року у справі № 9901/217/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101424479> (дата звернення: 12.01.2023).

216. Постанова від 17 листопада 2021 року у справі № 9901/217/21 / Велика Палата Верховного Суду. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829993> (дата звернення: 24.09.2022).

217. Застосування Конвенції про захист прав і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя в адміністративному судочинстві : навч.-метод. посіб. для тренерів навч. курсу для суддів / упоряд. Фулей Т. І. Київ : Ваіте, 2016. 116 с.

218. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

219. Додатковий протокол до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/96/f23689n529.pdf> (дата звернення: 08.07.2022).

220. Європейська конвенція з прав людини : ратифіковано Законом України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. *База даних «Законодавство України»*.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 11.04.2022).

221. Збірник витягів з рішень Європейського суду з прав людини, рекомендованих для вивчення при підготовці до письмового анонімного тестування у межах іспиту для кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді / ред.: Фулей Т. І., Кучів О. М. URL: https://nsj.gov.ua/files/152965311715174939883Збірник%20рішень%20ЄСПЛ_30.01.2018%20на%20сайт.pdf (дата звернення: 17.08.2022).

222. Захист власності : посіб. за ст. 1 протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод / пер. з англ. мови та опрац. О. М. Дроздов та ін. 2019. URL: <https://www.echr.com.ua/publication/zaxist-vlasnosti-posibnik-zi-st-1-protokolu-1/> (дата звернення: 21.02.2022).

223. Nada проти Швейцарії : рішення від 12 верес. 2012 р. / European court of human rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B"itemid":\["001-126846"\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B) (дата звернення: 18.02.2023).

224. Case of Al-Dulimi and Montana management inc. v. Switzerland : judgment 21 June 2016 / European court of human rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B"fulltext":\["Al-Dulimi%20and%20Montana%20Management%20Inc%20v%20Switzerland"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-164515"\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B) (дата звернення: 02.02.2023).

225. Terrorism surveillance measures / European court of human rights. URL: <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/surveillance-measures> (дата звернення: 18.01.2022).

ДОДАТОК А. Акти впровадження.



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

з питань правової політики

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Бабич Анжеліки Миколаївни у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, голови підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства Калаура І. Р., голови підкомітету з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції Стефанчука М.О. та керівника секретаріату Комітету Колісника І. В., склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Бабич Анжеліки Миколаївни на тему «Розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними та можуть бути використаними для вдосконалення законодавства, яке регулює питання адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України.

Заступник Голови Комітету

І.Р. Калаур

Голова підкомітету

М.О. Стефанчук

Керівник секретаріату Комітету

І. В. Колісник



Підписано: Калаур І.Р., Стефанчук М.О.
Підтверджую: Колісник І.В.
Керівник секретаріату Раді А. Савицька
Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
« 21 » лютого 2024 р.

Апарат Верховної Ради України
04-26/18-2024/40404 від 21.02.2024



1475642

ЗАТВЕРДЖУЮ:

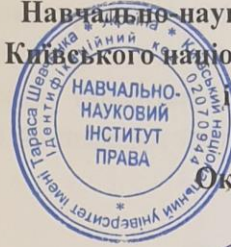
Директорка

Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

д.ю.н., професорка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО



[Handwritten signature]

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Бабич Анжеліки Миколаївни

на тему:

« Розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів

щодо застосування санкцій

Радою національної безпеки і оборони України»

Теоретичні та практичні висновки, що представлені у дисертаційному дослідженні «Розгляд адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України» (спеціальності 081 Право») аспірантки кафедри службового та медичного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, здобувача ступеня доктора філософії «PhD» – **Бабич Анжеліки Миколаївни** були використані в навчальному процесі Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка під час викладання навчальних дисциплін здобувачам другого магістерського рівня здобуття освіти освітньо-наукової програми 081 «Право» (спеціалізація «Публічна адміністрація»).

Основні результати дисертаційного дослідження розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів щодо застосування санкцій Радою національної безпеки і оборони України застосовані практично під час підготовки окремих лекцій, семінарів, робочих навчальних програм із спецкурсів «Судове адміністрування», « Правові інструменти публічного адміністрування», «Правові засади комунікації у публічному адмініструванні», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації», «Адміністративно-правове забезпечення запобігання корупції в Україні».

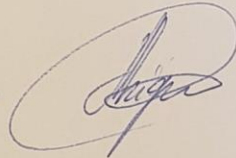
Методологічні положення, запропоновані аспіранткою Бабич А.М., щодо застосування персональних (обмежувальних) заходів (санкцій) Радою національної безпеки і оборони України та розгляду адміністративними судами спорів про їх оскарження, як публічно-правових спорів, стали корисними студентам, які цікавляться питаннями євроінтеграції, діяльності органів публічної влади, а також зорієнтовані на працевлаштування у сфері публічної служби та судах.

**Завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., професор**



Анатолій БЕРЛАЧ

**Член проєктної групи розробки
освітньо-наукової програми «Право»
другого магістерського рівня вищої освіти
спеціальності 081 «Право», заступник директора
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., професор**



Тарас ДІДИЧ

**Голова Навчально-методичної комісії
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., доцент**



Юліанна ЦВЕТКОВА

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Бабич, А. М. (2022). Публічно-правові спори щодо рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій як об'єкт вивчення юридичної науки. *Право та державне управління*, 4, 54-60. Взято з http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2022/7.pdf.
2. Бабич, А. М. (2023). Проблемні питання участі Ради національної безпеки і оборони України у публічно-правових спорах щодо застосування санкцій. *Юридичний вісник*, 1, 161-171. Взято з http://yurvisnyk.in.ua/v1_2023/20.pdf.
3. Бабич, А. М. (2023). Місце Ради національної безпеки і оборони України в системі державного управління національною безпекою України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*, 1 (125), 10-17. Взято з <https://legal.bulletin.knu.ua/article/view/639/743>.
4. Бабич, А. М. (2023). Публічно-правовий спір щодо рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій: визначення та перспективи судового розгляду. *Юридичний науковий електронний журнал*, 12, 539-543. Взято з http://www.lsej.org.ua/12_2023/132.pdf.

ДОДАТОК В. Відомості про апробацію результатів дисертації.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бабич, А. М. (2022). Роль рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій в період воєнного стану. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (Одеса 28 жовтня 2022 р.).* (с. 24-27). Одеса: ОДУВС.
2. Бабич, А. М. (2023). Рада національної безпеки і оборони України як учасник публічно-правових судових спорів. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко (Ред.), *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26-27 квітня 2023 р.).* (с. 159-161). Київ: КНУ ім. Т. Шевченка.
3. Бабич, А. М. (2023). Рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій як засіб системи забезпечення національної безпеки. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 05 травня 2023 р.).* (с. 673-674). Київ: КНУ ім. Т. Шевченка.