

А. Бабич,

аспірантка кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ УЧАСТІ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

Вступ. З прийняттям Закону України від 14 серпня 2014 року №1644-VII «Про санкції» (далі – Закон про санкції) та фактичною реалізацією Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) відповідних повноважень з'явилася нова категорія публічно-правових спорів щодо оскарження її рішень про застосування санкцій до фізичних та юридичних осіб. Такі спори мають важливе значення як для бізнесу, так і для органів державної влади, позаяк мета запровадження таких рішень повинна полягати у запобіганні загроз національній безпеці та водночас вони стосуються обмежень власників у користуванні та/або розпоряджанні приватною власністю. З огляду на те, що на підставі ст. 6 Конвенції з основних прав і свобод людини та громадянина Україна зобов'язана забезпечити особам право на справедливий суд, судочинство має бути та виглядати для будь-якого спостерігача справедливим. У цьому контексті варто звернути увагу на проблемні питання, що виникають у судових провадженнях щодо рішень РНБО про застосування персональних санкцій. Такі питання детально науковцями не досліджені. Водночас елементи адміністративно-правового статусу РНБО були предметом дослідження таких науковців, як В.Л. Федоренко, В.І. Цоклан, Л.В. Бобрицький, А.Ю. Ковальчук.

Процесуальні аспекти судових проваджень у публічно-правових спорах досліджувалися В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, І.Л. Бородіним, В.В. Тильчиком, Т.М. Коломоєм, В.К. Колпаком, Цвіркуном Ю.І., О.В. Бачуном та іншими.

Мета та завдання дослідження – на основі теоретичних знань та вітчизняного законодавства з'ясувати та розкрити проблеми, що виникають у судових провадженнях, в яких постає питання реалізації РНБО передбачених законом повноважень застосовувати персональні санкції.

Виклад основного матеріалу. Належне державне управління не може існувати без заходів його координації та контролю. У демократичній державі важливу роль в правовій оцінці органів державної влади відіграють суди та правосуддя, як остаточний засіб демократичного контролю.

Зважаючи, що згідно зі ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України [1], яка відповідно до ст. 10 Закону України від 5 березня 1998 року №183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України» (далі – профільний закон) [2] наділена повноваженням приймати рішення, у т.ч. на виконання ч.ч. 2–3 ст. 5 Закону про санкції, кінцевим законним способом об'єктивної



оцінки правомірності рішень такого органу є саме судовий контроль. Вказана норма Конституції встановлює, що рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України.

Нормами статті 5 Закону про санкції у чинній на дату цієї статті редакції визначено, що її рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо іноземної держави або невизначеного кола осіб певного виду діяльності (секторальні санкції), передбачених пунктами 1, 2-5, 13-15, 17-19, 24¹, 25 частини першої статті 4 цього Закону, вводиться в дію указом Президента України та затверджується протягом 48 годин з дня видання указу Президента України постановою Верховної Ради України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту прийняття постанови Верховної Ради України і є обов'язковим до виконання. Водночас її рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність (персональні санкції), передбачених пунктами 1, 2-21, 23-25 частини першої статті 4 цього Закону, приймається РНБО та вводиться в дію указом Президента України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту видання указу Президента України і є обов'язковим до виконання [3].

З огляду на таку процедуру, набрання рішеннями РНБО зобов'язальної дії виникають процесуальні питання щодо належного суб'єктного складу та предмету публічно-правового судового спору.

Оскільки Основний закон визначає статус РНБО як координаційного органу та введення його рішень у дію відбувається указом Президента України, то логіка обраної адвокатами у практичній діяльності тактики захи-

сту полягає в оскарженні саме указу, як акта індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, вважаючи, що спірні правовідносини виникли у сфері публічного права.

Наголосимо, що такі спори розглядаються та вирішуються як публічно-правові відповідно до правил адміністративного судочинства у спосіб оскарження указів Президента, якими такі рішення введені в дію [4].

Зазначимо, що законодавець у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначає, що адміністративна справа це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б 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 [5].

У цьому контексті варто звернути увагу на те, що РНБО не має статусу юридичної особи. В Основному законі вказано, що вона є органом, та, як зазначено вище, функції обмежені заходами координації і контролю у сфері національної безпеки та оборони. Саме тому питання можливості РНБО бути учасником адміністративної справи в судовій практиці залишається дискусійним, а відтак потребує належного наукового дослідження.

Так, згідно зі ст. 42 КАС України учасниками справи є сторони, треті особи. У справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Відповідно до ст. 46 КАС України сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Так, зокрема, позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. У свою чергу, відповідачем в адміністративній справі



є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Що стосується статусу суб'єкта владних повноважень, то згідно з п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України таким є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [5].

Наголосимо, що законодавець здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнає за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами), адміністратором за випуском облігацій [5 тут і далі].

Окрім того, можливість особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), нормативно визначена для органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій (юридичних осіб).

Як бачимо, на перший погляд, відсутність в РНБО статусу юридичної особи не є перешкодою для участі в публічно-правових спорах, хоча в Конституції України щодо неї не вжито поняття «орган державної влади». Однак обґрунтовані сумніви у реалізації РНБО владних повноважень не виникають.

Що стосується статусу сторони, третьої особи, особі, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, то згідно з ч. 1 ст. 55 КАС України вони можуть брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, крім випадку, встановленого частиною дев'ятою статті 266 цього Кодексу.

Окрім цього відповідно до ч. 3 ст. 55 КАС України юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

Аналогічний підхід законодавця визначений у ч. 4 ст. 55 КАС України, згідно якою держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада беруть участь у справі через відповідний орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування), або через представника.

Повертаючись до правового статусу РНБО, який визначений у ст. 107 Конституції України, зазначимо, що її головою є Президент України, який формує її персональний її склад. До складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної



безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України [1].

Зважаючи на вище зазначене, висловимо думку про те, що за вказаного правового визначення РНБО її уповноваженим представником в суді мав би бути Президент України. Однак як у профільному, так і в Основному законі питання загального представництва інтересів РНБО, як органу, перед третіми особами, у т.ч. Президентом України не передбачено.

Водночас у п. 6 ч. 1 ст. 13 Закону про РНБО згадується про повноваження Секретаря РНБО за дорученням Голови РНБО представляти позицію РНБО у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями [2].

Разом з тим, у повноваженнях Голови РНБО та Секретаря РНБО представляти в суді РНБО, як в окремого органу влади, не передбачено. А відтак забезпечити прибуття для участі в судовому засіданні особи, уповноваженої представляти інтереси РНБО в суді, у разі залучення її учасником спору РНБО не може.

Загальновідомим є правило, що учасники справи мають рівні процесуальні права та обов'язки. Отже, учасник спору, який не має об'єктивної можливості представляти свої інтереси в суді, не матиме вказаної законодавчої гарантії, та залучення РНБО відповідачем позбавляє умов реального судового захисту та забезпечення змагальності процесу [5].

Щоб зрозуміти, чи може РНБО бути учасником судового процесу, варто спочатку встановити, чи може вона бути суб'єктом правовідносин. І в цьому виникає проблема, оскільки існують різні підходи до розкриття змісту поняття суб'єкта права та остаточні визначення піддаються творчому переосмисленню.

Не вдаючись до критичного аналізу наукових положень, виділимо головне – те, що категорія «суб'єкт права» може вивчатися лише у контексті правовідносин, які ним породжені і в межах яких він існує [6, с. 13].

Виникнення адміністративно-правового (або адміністративного) спору є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, коли одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у сферу реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав [7, с. 596].

Як зазначає вітчизняний дослідник Бачун О.В., у загально-теоретичному значенні категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» постає як юридична абстракція, і як реальна особа, яка має ознаки правового визначення у відносинах з приводу захисту прав, свобод та інтересів засобами адміністративного судочинства. У конкретно-юридичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає індивідуалізованою особою – носієм прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізувати зазначені права та виконувати обов'язки [6, с. 14].

У свою чергу, формою участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві розуміємо спосіб організації діяльності цих суб'єктів, відповідно до правил КАС України, і зовнішній вияв цього способу, пов'язаного з сутністю, змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, де позивається, відповідає або виступає третьою особою цей суб'єкт. Як бачимо, саме завдяки праву особа або орган, в нашому випадку – колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, здобуває властивості суб'єкта



права та властивості учасника тих чи інших правових відносин [8, с. 75], в нашому випадку – адміністративних процесуальних [9, с. 174].

Як бачимо, відповідь на те, чи може РНБО бути учасником публічно-правового спору про застосування персональних санкцій, впливає, на нашу думку, із її компетенції та сфери діяльності.

Як зазначено вище, ст. 107 Конституції України визначає як сферу, так і обсяг повноважень РНБО. Зокрема, її діяльність обмежена питаннями національної безпеки (і тут знову проблема із-за відсутності чіткого теоретичного та нормативного визначення її змісту) та повноваженням щодо координації та контролю саме органів виконавчої влади у зазначеній сфері.

Так, абзац четвертий ст. 10 профільного закону про РНБО вказує на те, що її рішення, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади. Норми права про те, що її рішення підлягають виконанню суб'єктами приватного права, відсутні.

Що стосується переліку санкцій, які застосовуються РНБО, то Законом про санкції встановлені такі їх види:

1) блокування активів - тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними;

2) обмеження торговельних операцій;

3) обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України;

4) запобігання виведенню капіталів за межі України;

5) зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань;

6) анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності, зокрема, анулювання чи зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами;

7) заборона участі у приватизації, оренді державного майна резидентами іноземної держави та особами, які прямо чи опосередковано контролюються резидентами іноземної держави або діють в їх інтересах;

8) заборона користування радіочастотним ресурсом України;

9) обмеження або припинення надання електронних комунікаційних послуг і використання електронних комунікаційних мереж;

10) заборона 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;

11) заборона 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;

12) повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції згідно з цим Законом;

13) заборона видачі дозволів, ліцензій Національного банку України на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави;



14) припинення 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;

15) заборона здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави;

16) заборона 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;

17) запровадження додаткових заходів у сфері екологічного, санітарного, фітосанітарного та ветеринарного контролю;

18) припинення дії торговельних угод, спільних проектів та промислових програм у певних сферах, зокрема у сфері безпеки та оборони;

19) заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності;

20) припинення культурних обмінів, наукового співробітництва, освітніх та спортивних контактів, розважальних програм з іноземними державами та іноземними юридичними особами;

21) відмова в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України;

22) припинення дії міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

23) анулювання офіційних візитів, засідань, переговорів з питань укладення договорів чи угод;

24) позбавлення державних нагород України, інших форм відзначення;

24¹) заборона на набуття у власність земельних ділянок;

25) інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом [3].

Як зазначено в ч. 8 ст. 5 Закону, забезпечення реалізації санкції у вигляді блокування активів здійснюється відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами у межах наданих їм повноважень. Це свідчить про те вказані види санкцій з огляду на компетенцію РНБО у профільному законі свідчать, що безпосереднє виконання введеного в дію такого рішення здійснюють інші, аніж РНБО та Президент України органи державної влади.

Отже, питання чи ухвалення та/або реалізація рішень РНБО породжують безпосередні правовідносини РНБО з суб'єктами, до яких застосовані санкції, дискусійне.

Щодо предмета судового оскарження в спорах, в яких РНБО реалізує передбачені законом повноваження застосувати санкції, зазначимо наступне.

По-перше, Закон про санкції не містить норми про право особи оскаржити відповідне рішення до адміністративного суду, юрисдикція яких згідно з ч. 1 ст. 19 КАС України поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб з суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Тобто, учасником спору має бути суб'єкт владних повноважень, предметом – його рішення, дії та/або бездіяльність.

По-друге, законодавець не закріпив норми щодо визначення зразка та окремої нормативної процедури підготовки проекту рішення РНБО про застосування санкцій.



Вказаний документ РНБО не можемо віднести до індивідуального акта, що може оскаржуватися в суді, оскільки відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Досліджуючи юридичну природу санкцій зазначимо, що у ч. 1 ст. 5 Закону про санкції констатовано, що пропозиції щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій виносяться на розгляд РНБО Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, Службою безпеки України [3]. Крім того ч. 5 ст. 5 Закону про санкції вказує про необхідність зазначення строку їх застосування, крім випадків застосування санкцій, що призводять до припинення прав, та інших санкцій, які за змістом не можуть застосуватися тимчасово.

По-третє, рішення РНБО до введення в дію в установленому порядку не є чинними, оскільки відповідно до положень ст.107 Конституції України рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України [1].

Разом з тим, окремі рішення мають бути легітимізовані й з боку Парламенту. Так, у ст. 5 Закону про санкції вказано, що рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо іноземної держави або невизначеного кола осіб певного виду діяльності (секторальні санкції), передбачених пунктами 1, 2-5, 13-15, 17-19, 24⁻¹, 25 частини першої статті 4 Закону про санкції, приймається РНБО, вводиться в дію указом Президента України та затверджується протягом 48 годин з дня

видання указу Президента України постановою Верховної Ради України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту прийняття постанови Верховної Ради України і є обов'язковим до виконання [3].

Не менш важливим особливими з правової точки зору є рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність (персональні санкції), передбачених пунктами 1, 2-21, 23-25 частини першої статті 4 Закону про санкції, приймається РНБО та вводиться в дію указом Президента України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту видання указу Президента України і є обов'язковим до виконання [3].

Тобто, для введення в дію рішення РНБО визначений законом суб'єкт владних повноважень – Президент України приймає акт індивідуальної дії. Для окремих видів санкцій необхідне додатково затвердження актом органу законодавчої гілки влади.

Згідно з вимогами ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Беручи до уваги правовий зміст вказаної процедури, введення в дію рішення РНБО стає частиною змісту Указу Президента України, тобто складовою акта індивідуальної дії. Отже, саме по собі рішення РНБО є актом, що не породжує виникнення прав та обов'язків, а відтак не відповідає ознакам рішення суб'єкта владних повноважень.

З цього приводу Велика Палата Верховного Суду неодноразово вказувала на те, що поняття спору, який не підлягає розгляду в порядку



адміністративного судочинства, слід тлумачити в контексті частини третьої статті 124 Конституції України в ширшому значенні, тобто як поняття, що стосується тих спорів, які не підпадають під юрисдикцію саме адміністративних судів і які взагалі не підлягають судовому розгляду. Вказану правову позицію Великої Палати Верховного Суду викладено, зокрема в постановах від 22 березня 2018 року у справі №9901/135/18, від 10 травня 2018 року у справі №800/227/17, від 30 травня 2018 року у справі № 9901/497/18, від 16 січня 2020 року у справі №9901/342/19, від 05 листопада 2020 року у справі №9901/147/20, від 18 листопада 2021 року у справі № 9901/302/21 [4].

Відтак у разі звернення до суду з позовними вимогами про скасування персональних санкцій, відповідачем щодо яких зазначено РНБО, судовому вирішенню такий спір не підлягає. Так, наприклад, зі вказаних мотивів П'ятий апеляційний адміністративний суд постановою від 04 квітня 2022 року в справі №420/10494/21, задовольняючи апеляційну скаргу закрити провадження, скасувавши рішення Одеського окружного адміністративного суду від 11 листопада 2021 року в спорі особи до РНБО, в якій позивач просив визнати протиправними її дії щодо застосування персональних спеціальних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протиправними, рішення РНБО від 14.05.2021 «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», затверджене Указом Президента України №203/2021 від 21.05.2021, в частині застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) та зобов'язати РНБО переглянути питання щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), скасувати обмежу-

вальні заходи та надати Президенту України на затвердження відповідне рішення.

Потребує певного аналізу й поняття «спір», який нормативно визначається як «порушення» у вигляді виконання або невиконання суб'єктом владних повноважень зазначених функцій, наданням або ненаданням адміністративних послуг, інші порушення прав особи – суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму [7, с. 213].

Конфліктна частина спору щодо застосування РНБО персональних санкцій для суб'єкта приватного права стосується саме процесу запровадження їх у дію, оскільки до такого факту рішення РНБО не породжує будь-яких прав, обов'язків чи інтересів. Тому намагання осіб у судовому порядку оскаржити саме відповідний указ виглядає цілком логічним.

По-четверте, пряма вказівка на право оскарження в суді рішення РНБО в чинному законодавстві України відсутня. Натомість передбачена досудова процедура зміни чи скасування санкцій, введених в дію рішень РНБО у тому ж порядку, що й основна процедура його ухвалення. Рішення про скасування санкцій згідно з ч. 6 ст. 5 Закону про санкції приймається органом, що прийняв рішення про їх застосування відповідно до цього Закону, у разі якщо застосування санкцій привело до досягнення мети їх застосування [3].

Зазначимо, що наразі в судовій практиці застосовується тактика захисту у спосіб оскарження актів Президента України щодо застосування санкцій. У зв'язку з цим варто звернути увагу, що судові провадження про законність таких актів інстанційно підвідомче Верховному Суду згідно з ч. 4 ст. 22 Закону про санкції та відбувається з особливостями, передбаченими в ст. 266 КАС України, у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.



Судом апеляційної інстанції у справах, визначених частиною другою цієї статті, є Велика Палата Верховного Суду. Судове рішення Верховного Суду у таких справах набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо такої скарги не було подано.

Варто згадати, що статтею 2 КАС України визначено завдання адміністративного суду – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Відтак кожного разу, вирішуючи спори, пов'язані з виконанням РНБО передбачених законом повноважень приймати рішення про застосування санкцій, суд має оцінити, чи вірно обраний позивачем спосіб судового захисту.

Як зазначено вище, введено в дію рішення РНБО про застосування санкцій потребує подальшої реалізації шляхом виконання органами виконавчої влади повноважень щодо обмеження прав фізичних та юридичних осіб, інших держав. Зазначене свідчить про те, що в процесі такої реалізації інші органи державної влади в Україні приймають власні рішення (акти індивідуальної дії), які також можуть бути окремо оскаржені в судовому порядку. Їх розгляд відбувається в загальному порядку окружними адміністративними судами. Отже, скасування указу Президента про введення в дію рішення РНБО щодо застосування санкцій не означає повного відновлення права особи, за захистом якого вона звертається в суд, та із-за відсутності нормативно передбаченого механізму такого відновлення – викликає проблему виконання судового рішення, яким задоволені позовні вимоги.

Висновки. На основі проведеного аналізу зазначимо, що проблемним

з теоретичної та практичної точок зору є як питання можливості РНБО бути стороною публічно-правового спору, так і оскарження в суді її рішень.

Не зважаючи на те, що РНБО є конституційним органом та беручи до уваги характер її функцій, повноваження приймати рішення про застосування санкцій, відсутність статусу юридичної особи та інституту загального представництва її інтересів перед третіми особами з будь-яких питань, адміністративні суди задля мети справедливого судочинства стикаються з питаннями належного суб'єктного складу учасників, встановлення дійсного предмета спору та пошуку ефективного судового захисту порушених прав особи.

На нашу думку, така місія неможлива без консолідованих зусиль всіх та передусім законодавчої гілки влади з точки зору удосконалення правового статусу статусу РНБО в системі державного управління та національної безпеки України.

У вказаній статті зосереджена увага на теоретичних та практичних умовах участі в судовому процесі Ради національної безпеки і оборони України з приводу застосованих нею персональних обмежувальних заходів (санкцій). Зосереджено увагу на передбаченому законодавцем порядку набрання законної сили такими рішеннями. Доведено потребу в належному науковому дослідженні участі РНБО в судовому процесі. Деталізовано види учасників судового процесу в адміністративному судочинстві та акцентовано увагу на теоретичних напрацюваннях щодо необхідності мати адміністративну процесуальну дієздатність, як умови для права виступати учасником правовідносин. Досліджено, що РНБО має ознаки суб'єкта владних повноважень, хоча не має статусу юридичної



особи, та наділена вітчизняним законодавцем повноваженням приймати рішення. Зокрема, досліджено процесуальні норми, які допускають таку можливість, та висловлено думку, що норми матеріального права, які регулюють правовий статус вказаного органу, не передбачають підстав для належного представництва її інтересів у суді. Висловлено думку з приводу особливостей судового спору щодо застосованих РНБО санкцій. Також обґрунтовано, чому рішення РНБО про застосування санкцій не можна вважати актом індивідуальної дії. У такий спосіб доведено, що таке рішення не може бути самостійним предметом судового спору. З цього приводу наведено судову практику. Крім того приділено увагу визначенням у законодавстві видам санкцій, які уповноважене застосувати РНБО, та встановлено, що для реалізації цих рішень у подальшому інші суб'єкти владних повноважень приймають власні рішення. Крім того доведено, що внаслідок передбаченого законодавцем способу набуття чинності рішеннями РНБО про санкції належним предметом оскарження в суді є відповідні укази Президента України щодо введення їх в дію та підвідомчість таких спорів Верховному Суду.

Ключові слова: спір, правоздатність, персональні заходи, суб'єкт права, учасник судового провадження.

Babych A. Problem issues of participation of the National Security and Defense Council of Ukraine in public and legal disputes regarding the application of sanctions

This article focuses on the theoretical and practical issues concerning the participation of the National Security and Defense Council of Ukraine in court proceedings regarding the personal restrictive

measures (sanctions) applied by it. Attention is given to the procedure for such decisions to enter into force as provided by the legislator. The need for a proper scientific study of the NSDC's participation in the court proceedings has been proven. The types of participants in the judicial process in administrative proceedings are detailed and attention is focused on theoretical developments regarding the need to have administrative procedural capacity as a condition for the right to act as a participant in legal relations. It has been investigated that the NSDC has the characteristics of a public authority, although it does not have the status of a legal entity, and is empowered by the domestic legislator to make decisions. In particular, the procedural norms that allow such a possibility have been studied, and the opinion has been expressed that the norms of material law, which regulate the legal status of the specified body, do not provide grounds for proper representation of its interests in front of the court. An opinion is also provided regarding the specifics of the litigation regarding the sanctions applied by the NSDC. It is also justified why the decisions on application of sanctions of the NSDC cannot be considered as an act of individual action. In this way, it has been proven that such a decision cannot be an independent subject matter of litigation. In this regard, case-law is provided. In addition, attention was paid to the types of sanctions defined within the current legislation, which the NSDC is authorized to apply, and it was established that in order to implement these decisions in the future, other public authorities have to make their own decisions. In addition, it has been proven that as a result of the method of entry into force of the NSDC decisions on application of sanctions provided by the legislator, the proper subject matter of appeal in court on



such decisions would be the relevant decrees of the President of Ukraine regarding their implementation and the subordination of such disputes stands within the competence of the Supreme Court.

Key words: dispute, legal capacity, personal measures, subject of law, participant of court proceedings.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

2. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року №183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>

3. Про санкції : Закон України від 14 серпня 2014 року №1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>

4. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103843215>

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

6. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : монографія / О.В. Бачун ; за наук. ред. А.О. Селіванова. – [2-ге наук.-практ. вид. із змін. і допов.]. – Київ : Логос, 2015. с. 131.

7. Тильчик В'ячеслав В'ячеславович. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно правових-відносин. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Tylchuk.pdf

8. Аюпова Р.М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 253 с.

9. 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 : 12.00.07 / Цвіркун Юрій Іванович ; Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 545 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Tsvirkun.pdf