

УДК 347.79-044.922(477):340.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.1.3>**С. С. Кузнєцов**кандидат політичних наук,
директор

Навчального центру фахівців морського транспорту

МОРСЬКА ДОКТРИНА УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2035 РОКУ (2009-2015-2018 РОКІВ): ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ (ПРОЦЕСУАЛЬНО- ПРОЦЕДУРНИЙ) АСПЕКТ ДОКТРИНОТВОРЕННЯ

У межах статті досліджено організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України на період до 2035 року у редакції 2009 року, спроби створення її нової редакції у 2015 році і у редакції 2018 року. Автор виходить із того, що Морська доктрина України на період до 2035 року є результатом соціального процесу розвитку, який має циклічний характер. Отже, може бути досліджений організаційний (процесуально-процедурний) аспект цього процесу у послідовності проходження його циклів (Доктрини 2009, 2015 та 2018 років).

За результатами дослідження автор робить певні висновки. Зокрема, на його думку, Доктрину 2009, як і Доктрину 2018 слід розглядати як результат процесу правотворення і як результат процесу доктринотворення – факультативної стадії процесу правотворення, а точніше як результат «етапу державної доктриналізації» – етапу надання правовій (морській) доктрині статусу джерела права у формі правового акту – етапу санкціонування (юридизації). Цей етап однаково притаманний як процесу правотворення, так і процесу доктринотворення.

Щодо діяльності (функціонування) Ради національної безпеки та оборони України (РНБОУ), то до планів її роботи включався розгляд питань стосовно Морської доктрини України, але не здійснювався (на виконання її законодавчо визначених повноважень) попередній аналіз стану справ у сфері розвитку України як морської держави після впровадження Доктрини 2009 року для Доктрини 2015 року (період дії майже 6 років) та Доктрини 2009 для Доктрини 2018 (період дії майже 9 років).

До того ж, якщо йдеться про Морську доктрину України саме як правову (морську) доктрину, то необхідним і розумним у діях Кабінету Міністрів України (КМУ), на думку автора, мало б стати додержання як еволюційних, так і організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу її розроблення. Відсутність офіційної інформації щодо розгляду питань про невиконання чинних рішень РНБОУ (ні за строками, ні за змістом приписів) дає автору дослідження підстави стверджувати, що РНБОУ (її посадовими особами) не реалізовано їх законодавчо визначених функціональних повноважень та компетенції у частині, що стосується оцінки юридичної відповідальності КМУ за невиконання чинних рішень РНБОУ, отже йдеться про протиправне самоусунення цього органу, звідки постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності як КМУ, так і РНБОУ.

Ключові слова: правотворення, «соціалізація права», правотворчі похибки, Морська доктрина України, доктринотворення, доктриналізація, організаційний (процесуально-процедурний) аспект соціального процесу розвитку, Рада національної безпеки та оборони України.

Постановка проблеми. Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 07.10.2009 № 1307 «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року» (далі – ПКМУ 2009/1307) [1] набула чинності 14 грудня 2009 року. Цю постанову (ПКМУ 2009/1307) було прийнято на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони (далі –

Рада) від 16.05.2008 (далі – РНБОУ 2008) [2], яке було введено у дію відповідним указом Президента України (далі – Указ 463/2008) [3]. Набуття чинності цієї постановою означає завершення заключного етапу процесу правотворення (процесу формування права). Але науковці-правники роблять до такого твердження певні зауваження.

Так, на думку С. Кравченко, «созидательный цикл процесса формирования права завершается при соприкосновении теоретической модели правовой нормы с социальной и правовой реальностью, при усвоении права общественным сознанием и поведением» (тут і далі цитуємо мовою оригіналу). Йдеться про етап «соціалізації права», саме цей етап «по суті» завершує процес формування права та одночасно є початком «нової фази його модернізації» [4, с. 194]. М. Цвік стверджує, що завершення процесу формування права є одночасно «стартовим майданчиком» для його реалізації [5, с. 68].

Набуття чинності ПКМУ 1307 означає також завершення заключної стадії процесу доктринотворення, зокрема, його завершального етапу – «етапу доктриналізації на державному рівні». Отже, відбулася трансформація правової (морської) доктрини (саме правової доктрини) у Морську доктрину України на період до 2035 року (далі – Мордок 2009) – джерело права у формі правового акту (формального джерела права).

З цього приводу Ю. Оборотов стверджує, що йдеться про використання «спеціального юридического інструментарія», який має назву «джерело права». При цьому він зазначає, що юридичні ознаки формальних джерел права, а також офіційний і обов'язковий характер правил, які ними нормовані, створюють «правову ситуацію, позволяющую добиться устойчивости отношений в правовой сфере и государственной деятельности» [6, с. 52]. Правотворчість (як вид діяльності певних уповноважених осіб) має свій зміст у вигляді дій і операцій (процедур), на порядок (процес) здійснення яких впливають різні об'єктивні і суб'єктивні фактори.

За твердженням С. Кравченко, надати їх повний перелік «не представляется возможным, поскольку их число очень велико»; до того ж, вплив цих факторів «носит динамический характер, т.е. изменяется с течением времени» [4, с. 200].

Можливо, що саме із цим пов'язане чергове звернення у 2015 році Ради до питання розробки та затвердження нової редакції Морської доктрини України (далі – Мордок 2015) [7]. Рішення Ради (РНБОУ 2015) було введено у дію відповідним указом Президента України [8] і набрало чинності 29.05.2015 (рішення Ради, які було введено у дію відповідними указами Президента, далі по тексту ми будемо позначати як «чинні рішення Ради»). Зазна-

чимо, що чинне рішення Ради (йдеться про РНБОУ 2015) виконане не було, тобто нова редакція Мордок 2009 – Мордок 2015 не розроблялася і не затверджувалася, але досягнення мети дослідження (організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесу доктринотворення) потребує відповідного врахування і цієї спроби Ради.

12.10.2018 Рада нарешті (більше ніж через три роки) «помічає», що чинне рішення Ради (РНБОУ 2015) не виконане і приймає рішення щодо «забезпечення його безумовного виконання в частині затвердження Морської доктрини України» (далі – РНБОУ 2018) [9]. Рішення Ради (РНБОУ 2018) було введено у дію відповідним указом Президента України [10] і набрало чинності 13.10.2018. На виконання чинного рішення Ради (РНБОУ 2018) зміни до Морської доктрини України на період до 2035 року (Мордок 2009) було нарешті затверджено відповідною постановою КМУ (далі – ПКМ 2018/1108) [11], яка набула чинності 28.12.2018 та якою було затверджено Морську доктрину України на період до 2035 року у редакції від 18.12.2018 (далі – Мордок 2018).

Наведене дає підстави згадати про «правотворчі похибки» – упущення суб'єктів правотворчої діяльності, які мали наслідком прийняття неякісного (або за формою, або за змістом) правового акту. Так, С. Кравченко виділяє «правотворческие ошибки юридического характера (формально-юридические)», тобто похибки, що не стосуються змісту правового акту, зокрема – «формационные», що означають невірне обрання форми акту, та «процедурные», які пов'язані з порушенням процедур підготовки і прийняття актів [4, с. 205]. Саме із діяльністю Ради і появою відповідних правових актів пов'язана підзаконна діяльність КМУ з формування правової (морської) доктрини.

Слід зазначити, що дослідженню питань щодо функцій та компетенції Ради було присвячено численні наукові розвідки. Наше попереднє дослідження було присвячено аналізу організаційного (процесуально-процедурного) аспекту діяльності Ради, зокрема дослідженню процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України (Мордок 2009) [12]. Свого часу ми дійшли висновку про те, що процес формування Морської доктрини України на період до 2035 року (Мордок 2009, Мордок 2015, Мордок 2018) слід визначати як соціальний процес розвитку, що має циклічний характер [13].

Отже, об'єктом дослідження визначено процес правотворення у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки і оборони України. Предметом дослідження обрано організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесу доктринотворення у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України на прикладі процесу формування Морської доктрини України на період до 2035 року (Мордок 2009, Мордок 2015, Мордок 2018) як соціального процесу розвитку, що має циклічний характер.

Практика «соціалізації права» дозволяє оцінити ефективність, «якість» правових норм, отже «представляет тот эмпирический материал, который должны отслеживать соответствующие структуры (законодательные, научные, социологические и другие), чтобы постоянно совершенствовать законодательство». Важлива роль у цьому належить правовій науці. За твердженням С. Кравченко від того, наскільки глибоко та всеохоплююче реалізуються висновки досліджень у правотворчій діяльності її суб'єктами, «во многом зависит успех проводимых в стране реформ и, в конечном итоге, – построение правового государства» [4, с. 194, 198]. Саме це визначає теоретичну і практичну актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Для досягнення мети дослідження враховано наукові здобутки вчених-юристів В. Авер'янова, С. Ківалова, С. Кравченко, Ю. Оборотова, К. Тарасенко, Ю. Тодика, Ф. Федоренко, М. Цвіка, В. Цоклана та інших, а також результати попередніх особистих досліджень автора, що становлять емпіричну базу дослідження.

Мета статті – дослідити організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесу доктринотворення у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України на прикладі процесу формування Морської доктрини України на період до 2015 року (Мордок 2009, Мордок 2015, Мордок 2018) як соціального процесу розвитку, що має циклічний характер.

Виклад основного матеріалу. Мордок 2009 (Морська доктрина України на період до 2035 року в редакції від 07.10.2009)

Процес підготовки та прийняття Мордок 2009 насамперед слід пов'язувати із процесуально-процедурною діяльністю Ради національ-

ної безпеки і оборони України (далі – Рада). Правовий статус Ради як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, що координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони визначено статтею 107 Конституції України [14]. Зокрема, у вказаній статті визначено, що компетенція та функції цього конституційного органу визначаються законом, а саме Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (далі – ЗУ РНБО 98) [15], у редакції, що була чинною на період підготовки та прийняття Мордок 2009. Це стосується усіх правових актів, які будуть аналізуватися у цій статті. Функції і компетенція Ради визначені у Розділі II «Функції і компетенція Ради національної безпеки і оборони України» цього закону.

Наше попереднє дослідження було присвячено аналізу організаційного (процесуально-процедурного) аспекту діяльності Ради, зокрема, дослідженню процесів правотворення і доктринотворення у їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України (Мордок 2009) [12]. Під час дослідження було здійснено аналіз змісту правових актів, які містять положення, що регулюють процесуально-процедурну діяльність Ради, зокрема, повноваження членів та посадових осіб Ради щодо планування роботи, підготовки та проведення засідань, прийняття, введення в дію та контролю за виконанням чинних рішень: Конституції України, Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Закону України «Про основи національної безпеки України» [16], Стратегії національної безпеки України [17], Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони [18] – правові засади (основи) діяльності державних органів і посадових осіб у сфері питань національної безпеки і оборони (з цього питання можна зазначити, наприклад, наукові розвідки В. Авер'янова [19], С. Ківалова [20], К. Тарасенка [21], В. Федоренка [22], В. Цоклана [23]).

Вказане насамперед стосується конституційно-правового статусу Президента України (наприклад, наукова праця Ю. Тодика [24]), який зобов'язаний у межах своїх повноважень забезпечувати національну безпеку держави та здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п.п. 1 і 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України). За результатами зазначеного дослідження було зроблено відповідні висновки та пропозиції [12].

Мордок 2015 (Морська доктрина України на період до 2035 року в редакції чинного рішення Ради від 06.05.2015)

Правові засади (основи) діяльності Ради на час прийняття рішення від 06.05.2015 (РНБОУ 2015) – чинні правові акти: Конституція України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (у редакції від 31.12.2014 р.), Указ Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» (у редакції від 20.04.2012) [25], положеннями яких визначено порядок (процеси і процедури) функціонування (діяльності) Ради.

Перспективне і поточне планування. Чинні в редакції на час прийняття рішення Ради (РНБОУ 2015) правові акти містять перелік осіб, які мають певні повноваження щодо участі в плануванні (перспективному і поточному) роботи Ради. Але, за відсутності інформації з цього приводу, ми не можемо визначити осіб (Президента України, Секретаря Ради, членів Ради, Апарату Ради), які скористалися своїми повноваженнями, та за участі яких було включено до розгляду на засіданні Ради питання «Про Стратегію національної безпеки України». При цьому, певні кроки на шляху планування роботи Ради можна проаналізувати. Так, 28.04.2014 Радою було прийнято рішення про доручення КМУ організації проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони (далі – КОСБО) у місячний термін (далі – РНБОУ 2014, 28.04) [26].

Рішення підписали Голова Ради – виконуючий обов'язки Президента України О. Турчинов і Секретар Ради – А. Парубій [27]. Рішення було введено у дію відповідним Указом Президента України (далі – Указ 2014/468) [28] і набуло чинності 16.05.2014. Контроль за виконанням цього указу було покладено на Секретаря Ради. 04.11.2014 «з метою упередження ескалації напруженості у східних та південних регіонах держави» Радою було прийняте рішення «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки» (далі – РНБОУ 2014, 04.11) [29]. Рішення підписав Голова Ради П. Порошенко. Воно було введено у дію відповідним Указом Президента України (далі – Указ 2014/880) [30] і набуло чинності 18.11.2014.

Незадовільне виконання чинного рішення Ради (РНБОУ 2014, 28.04) упродовж майже півроку стало підставою звернення до КМУ з вимогою «невідкладно проаналізувати стан організації проведення» КОСБО, передбаченого вказаним рішенням, та «вжити заходів

щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб за неналежне виконання службових обов'язків стосовно організації проведення» цього огляду (п.п. «д», ч. 1, п. 1 РНБОУ 2014, 04.11).

Слід зазначити, що вже 05.12.2014 («невідкладно» – майже через місяць) набула чинності Постанова КМУ «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України» (далі – ПКМУ 2014/640) [31], якою утворено зазначену групу у складі згідно з додатком (до складу групи було включено, зокрема, заступника Міністра інфраструктури – керівника апарату) та затверджено Положення про неї, яким визначено, що вона (Робоча група) є консультативно-дорадчим органом КМУ. Тільки 05.03.2015 (майже через три місяці) набуло чинності Розпорядження КМУ, яким було затверджено План заходів з проведення КОСБО та Методичні рекомендації щодо проведення КОСБО (далі – ПКМУ 2015/139-р) [32] (зауважимо, що лише План і Рекомендації!).

А. Герасимов з цього приводу цілком доречно підкреслює, що «де-юре» початком КОСБО можна вважати 05.03.2015 – «фактично через рік після ухвалення» відповідного рішення Ради (РНБОУ 2014, 28.04). При цьому «за відсутності прецеденту залучення до відповідальності» відповідно до чинного рішення Ради (див. п.п. «д», ч. 1, п. 1 РНБОУ 2014, 04.11) «подальші дії знову загальмувалися» [33, с. 3].

Підготовка засідання Ради. Вказане вище стосується законодавчого визначення повноважень посадових осіб щодо підготовки засідань Ради. При цьому, слід зауважити, що матеріали для розгляду визначеного питання, включали «попередні результати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України». До речі, нормативне визначення та зміст поняття «комплексний огляд сектору безпеки і оборони» було отримано із набуттям чинності 07.07.2018 Закону України «Про національну безпеку України» – (далі – ЗУ НацБезпеки).

Згідно з положеннями ст. 27 ЗУ НацБезпеки: КОСБО проводиться за рішенням Ради, яке вводиться в дію указом Президента України (ч. 1); порядок проведення КОСБО визначає КМУ, який організовує, контролює та попередньо схвалює результати його проведення (ч. 3); звіти про результати проведення КОСБО надаються органами, зазначеними в п.п. 1-4 ч. 3, частинах 4 і 5 цієї статті у встановленому порядку на розгляд і затвердження Радою (ч. 7) [34].

Щодо діяльності Секретаря, членів і Апарату Ради з підготовки питань до розгляду на засіданні Ради (РНБОУ 2015), то, «судячи з того», що роботу Міністерства оборони України з організації проведення КОСБО було визнано «недостатньо ефективною», а КМУ було передписано «завершити до 10 травня 2015 року» виконання заходів КОСБО, А. Герасимов робить висновок про те, що «представлені документи розроблялися без належної орієнтації на результати КОСБО і, отже, не відповідають необхідним вимогам» [33, с. 4].

З цього приводу доречно згадати деякі положення «Методичних рекомендацій» щодо проведення КОСБО, які було затверджено відповідним Розпорядженням КМУ, зокрема в частині, що стосується: проведення громадського обговорення результатів огляду під час його заключного (підсумкового) етапу з метою врахування у відповідних проектах документів; здійснення погодження проектів відповідних актів Президента України, КМУ із заінтересованими органами виконавчої влади та забезпечення їх прийняття (схвалення); залучення вітчизняних та іноземних експертів і радників для забезпечення здійснення заходів з КОСБО (на взаємоузгодженій плановій основі); проведення у процесі КОСБО нарад, конференцій, семінарів, брифінгів.

Цілком зрозуміло, що наведене, на жаль, не стосується розробки нової редакції Морської доктрини України. Звідси постає питання щодо визначення осіб, які здійснювали попередню підготовку цього питання та внесення його на розгляд, зокрема: матеріали, аналіз результатів реалізації Мордок 2009 та відповідні пропозиції з цього питання та чи скористувався Апарат Ради своїм правом залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції, чи утворювалися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевих характеру і забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради. Відповідей на ці питання ми не маємо.

Прийняття та введення в дію прийнятих на засіданні Ради рішень.

Ще раз звернемо увагу на те, що до розгляду на засіданні Ради було надано проект Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія Нацбезпеки) та результати (попередні) проведення КОСБО. За результатами розгляду

наданих матеріалів Рада прийняла відповідні рішення. Зокрема, схвалити запропонований проект Стратегії Нацбезпеки та запропонувати її Президентові України на затвердження (ч. 1 РНБОУ 2015), а також зобов'язати КМУ затвердити (у тримісячний строк) нову редакцію Морської доктрини (п. 5 ч. 3 РНБОУ 2015). Рішення Ради (РНБОУ 2015) було введено у дію відповідним указом Президента України і набрало чинності 29.05.2015. Цим указом було затверджено Стратегію національної безпеки України (далі – Стратегія Нацбезпеки 2015) і визнано такими, що втратили чинність Указ Президента України від 12.02.2007 № 105 «Про Стратегію національної безпеки України» та ст. 2 Указу Президента України від 08.06.2012 № 389 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» [35].

Звернемо увагу на те, що чинне рішення Ради (РНБОУ 2015) у частині, яка стосувалася КМУ, зобов'язувало: забезпечувати залучення громадськості до підготовки проектів стратегічних документів (п. 3 ч. 3); забезпечити підготовку «проекту концепції» Державної цільової оборонної програми розвитку (п. 4 ч. 3); підготувати разом із Національним інститутом стратегічних досліджень і подати у встановленому порядку пропозиції (п. 7 ч. 3).

При цьому Стратегія Нацбезпеки 2015 визначала, що цей документ є обов'язковим для виконання та є основою для розроблення інших документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема «інших галузевих стратегій» (Розділ 5 «Прикінцеві положення»). У п. 4.9 «Забезпечення економічної безпеки» Розділу 4 «Основні напрями державної політики національної безпеки України» згадується про «ключові галузі економіки», зокрема «транспортний сектор». Зазначено також, що науково-експертне забезпечення координації та контролю діяльності у сфері національної безпеки і оборони здійснює Національний інститут стратегічних досліджень (далі – НІСД) «із залученням провідних наукових, аналітичних і експертних установ України та інститутів громадянського суспільства» (НІСД було утворено відповідним указом Президента України [36; 37], яким завдання двох самостійних науково-дослідних інститутів, які входили до складу Ради: Інституту проблем національної безпеки та Національного інституту проблем міжнародної безпеки), у тому

числі за напрямками фундаментальних і прикладних наукових досліджень, було передано НІСД.

В. Цоклан оцінює цей крок Президента України як «логічний» з огляду на необхідність створення єдиного «мозкового центру», який би продукував стратегії, доктрини, концепції та інші документи, необхідні для забезпечення належної реалізації функцій і повноважень глави держави, насамперед програмних функцій, у сфері національної безпеки і оборони [23, с. 91]. Можливо, що саме з цим пов'язане чергове звернення у 2015 році Ради до питання розробки та затвердження нової редакції Морської доктрини України.

Зазначимо, що це чинне рішення Ради (йдеться про РНБОУ 2015) виконане не було, тобто нова редакція Мордок 2009 – Мордок 2015 не розроблялася і не затверджувалася, але досягнення мети дослідження (організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесу доктринотворення) потребувало відповідного врахування і цієї спроби Ради. До речі, і у цьому випадку юридичної оцінки таких дій КМУ надано не було.

Прикладом іншого ставлення до подібних фактів є те, що у 2014 році незадовільне виконання чинного рішення Ради (РНБОУ 2014, 28.04) стало підставою звернення Ради до КМУ з вимогою «невідкладно проаналізувати стан організації» та «вжити заходів щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб за неналежного виконання службових обов'язків» [п.п. «д», ч. 1, п. 1 РНБОУ 2014, 04.11].

Мордок 2018 (Морська доктрина України на період до 2035 року в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018

Правові засади (основи) діяльності Ради на час прийняття рішення від 12.10.2018 (РНБОУ 2018) – чинні правові акти, положеннями яких визначено порядок (процеси і процедури) функціонування (діяльності) Ради: Конституція України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (у редакції від 08.07.2018), Указ Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» (в редакції від 25.10.2017).

Перспективне і поточне планування. Підготовка засідання Ради.

12 жовтня 2018 року на своєму засіданні (РНБОУ 2018) Рада розглядає питання «Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та заході України, у Чорному

та Азовському морях і Керченській протоці». Розглянувши загрози національній безпеці, «що зумовлені агресивними діями Російської Федерації» у зазначених районах України, Рада «констатувала наявність умов, що можуть привести до критичної дестабілізації економічної та суспільно-політичної ситуації, морської блокади узбережжя України».

Отже, йдеться про «національну безпеку» – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз; «національні інтереси України» – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян; «загрози національній безпеці України» – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [п.п. 6, 9, 10 ч. 1 ст. 1 ЗУ НацБезпеки].

Як загрози національній безпеці України було, зокрема, звернено увагу на «зловживання Російської Федерації» положеннями міжнародних договорів щодо співробітництва в акваторії Азовського моря і Керченській протоці, нав'язування власних умов розподілу морської акваторії та обмеження портової діяльності та рибного промислу, а також незаконну господарську діяльність з розвідки та видобутку корисних копалин на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі на шельфах Чорного і Азовського морів, браконьєрський вилов морепродуктів у територіальному морі та у виключній (морській) економічній зоні України.

Прийняття та введення в дію прийнятих на засіданні Ради рішень.

З метою захисту національних інтересів, відсічі збройної агресії, стабілізації соціально-економічної ситуації Радою було прийнято низку рішень. Відповідно до ст. 14 ЗУ РНБОУ Рада мала створити «робочу ситуативну групу» щодо захисту національних інтересів України у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці з метою моніторингу загроз національній безпеці та підготовки відповідних пропозицій, а Секретар Ради мав подати у місячний строк на затвердження Президентові України проект Положення про зазначену групу (п. 10 РНБОУ 2018).

КМУ повинен був розробити «механізм взаємодії» між органами державної влади і суб'єктами господарювання, які здійснюють рибогосподарську діяльність (невідкладно – п.п. д) п. 1 ч. 1 РНБОУ 2018); ухвалити рішення щодо внесення до Верховної Ради України проекти законів про внутрішні води, територіальне море та прилеглу зону України, та змін до законів щодо захисту державного кордону і суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні (у місячний строк – п.п. а) п. 3 ч. 1 РНБОУ 2018); забезпечувати виконання Україною обов'язків «прибережної держави», визначених Конвенцією ООН з морського права 1982 року (строк не визначено – п. 6 РНБОУ 2018); проаналізувати наслідки створення РФ умов, що ускладнили провадження Україною економічної діяльності в Чорному і Азовському морях і Керченській протоці і за результатами проведеного аналізу вжити заходів щодо стабілізації соціально-економічної ситуації, активізації господарської діяльності та сприяння залученню інвестицій (у місячний строк – п. 6 РНБОУ 2018).

Міністерству інфраструктури України було доручено підготувати план заходів щодо розвитку спроможностей морських портів України в Азовському морі, передбачивши, зокрема, здійснення робіт із днопоглиблення (у місячний строк – п. 1 ч. 8 РНБОУ 2018) та план реагування на проблеми у лоцманському обслуговуванні українських та інших суден під час їх проходження через Керченську протоку до/з морських портів України в Азовському морі (у місячний строк – п. 2 ч. 8 РНБОУ 2018). Окремі доручення було надано Міністерству закордонних справ України (ч. 2 РНБОУ 2018) та Міністерству екології та природних ресурсів України (п. 9 РНБОУ 2018).

І, нарешті, більш ніж через три роки Рада «помічає», що її чинне рішення (РНБОУ 2015) в частині затвердження Морської доктрини України не виконане та приймає рішення щодо забезпечення його «безумовного виконання». При цьому Рада доручає КМУ передбачити у доктрині, зокрема, заходи щодо формування інтегрованої морської політики на основі відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом; заходи щодо розвитку торговельного судноплавства, портової інфраструктури, суднобудування та судноремонтну, приморської рекреаційної діяльності; заходи щодо освоєння природних ресурсів Чорного та Азовського морів, охорони та відтворення їх екосистеми (строк не вказано – ч. 7 РНБОУ 2018).

Виконання чинного рішення Ради в частині, що стосується затвердження нової редакції Морської доктрини України. Рішення Ради (РНБОУ 2018) було введено в дію відповідним указом Президента України і набрало чинності 13.10.2018. На виконання чинного рішення Ради Морську доктрину України на період до 2035 року у редакції від 18.12.2018 (Мордок 2018) було затверджено постановою КМУ «Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року», яка набула чинності 28.12.2018. До речі, чинне рішення Ради РНБОУ 2015 зобов'язувало КМУ затвердити не зміни, а «нову редакцію Морської доктрини» (п. 5 ч. 3 РНБОУ 2015). До того ж, слід розуміти, якщо йдеться про зміст саме правової (морської) доктрини, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так і організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення.

Висновки і пропозиції. Зазначене вище дало підстави зробити такі висновки:

1. Морська доктрина України на період до 2035 року є результатом соціального процесу розвитку, який має циклічний характер. Отже, може бути досліджений організаційний (процесуально-процедурний) аспект цього процесу в послідовності проходження його циклів (Мордок 2009, Мордок 2015, Мордок 2018).

2. Чинне рішення Ради РНБОУ 2015 виконане не було, тобто нова редакція Мордок 2009 не розроблялася і не затверджувалася, але досягнення мети дослідження потребувало відповідного врахування і цієї спроби Ради, яку ми позначили як Мордок 2015.

3. Мордок 2009, як і Мордок 2018, слід розглядати як результат процесу правотворення і як результат процесу доктринотворення – факультативної стадії правотворення, а точніше як результат «етапу державної доктриналізації» – етапу надання правовій (морській) доктрині статусу джерела права у формі правового акту – етапу санкціонування (юридизації) визнання на державному (владно-вольовому) рівні. Цей етап однаково притаманний як процесу правотворення, так і процесу доктринотворення.

4. Рада включала до планів роботи розгляд питань щодо Морської доктрини України, не здійснюючи (на виконання її законодавчо визначених повноважень) попередній аналіз стану справ у сфері морської діяльності після впровадження Мордок 2009 для Мордок 2015 (період дії майже 6 років) та Мордок 2009 для Мордок 2018 (період дії майже 9 років).

5. Відсутність офіційної інформації щодо розгляду питань про невиконання чинних рішень Ради (ні за строками, ні за змістом приписів) дає підстави стверджувати, що Радою (посадовими особами Ради) не реалізовано їх законодавчо визначених функціональних повноважень та компетенції у частині, що стосується оцінки юридичної відповідальності КМУ за невиконання чинного рішення Ради, отже йдеться про протиправне самоусунення Ради, звідси постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності як КМУ, так і Ради.

6. Якщо йдеться про Морську доктрину України саме правову (морську) доктрину, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так і організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу її розроблення. Зокрема, звернення до «стадії наукового пізнання» – стадії, що пов'язана з пізнавальною діяльністю суб'єктів, які долучаються самостійно (як суб'єкти професійної та/або наукової діяльності), за планами наукової діяльності або на запит компетентних державних органів (як суб'єкти наукової діяльності у певній сфері) до пізнання явищ суспільного буття у певній сфері та «стадії суспільної доктриналізації» – стадії визнання (легітимації) результатів дослідження суспільством і науковою спільнотою.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307 (у ред. від 14.12.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF/ed20091007#Text>.
2. Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.15.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-08#Text>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» : Указ Президента України від 20.05.2008 № 463/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2008#Text>.
4. Кравченко С.П. Нормотворчество (правотворчество). *Общетеоретическая юриспруденция : учебный курс* / под ред. Ю.Н. Оборотова. О. : Фенікс, 2011. С. 192–206.
5. Цвік М.В. Проблеми сучасного праворозуміння. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. X. : Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми

формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. С. 66–68.

6. Оборотов Ю.Н. *Современное право: принципы, свойства, постулаты. Обще теоретическая юриспруденция : учебный курс* / под ред. Ю.Н. Оборотова. О. : Фенікс, 2011. С. 45–58.
7. Про Стратегію національної безпеки України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15#Text>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n2>.
9. Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011525-18#Text>.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 жовтня 2018 року «Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці» : Указ Президента України від 12.10.2018 № 320/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320/2018#n2>.
11. Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року : постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1108-2018-%D0%BF#Text>.
12. Кузнецов С.С. Морська доктрина України 2009 року – організаційний (процесуально-процедурний) аспект правотворення і доктринотворення. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 50–60.
13. Кузнецов С.С. Морська доктрина України: еволюційний аспект процесу формування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 50–59.
14. Конституція України, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (у ред. від 01.06.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/ed19980305#Text>.
16. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV (у ред. від 14.01.2006). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20060114#Text>.

17. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/ed20070212#Text>.
18. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.10.2005 № 1446/2005 (у ред. від 18.02.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005/ed20090218#Text>.
19. Авер'янов В.Б. Проблема удосконалення правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Х. : Право, 2008. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. С. 284–305.
20. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*: у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 року) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 2. С. 3–6.
21. Тарасенко К.В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 679–692. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12tkviou.pdf>.
22. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32–39.
23. Цоклан В.В. Структура Ради національної безпеки і оборони України як важливий елемент її конституційно-правового статусу. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2011. № 2(5). С. 90–92. URL: kul.riev.ua/images/chasop/2011_2/90.pdf.
24. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Х. : Факт, 1999. 256 с.
25. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446/2005 (у ред. від 20.04.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005/ed20141231#n29>.
26. Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0007525-14/ed20140428#Text>.
27. Про призначення А. Парубія Секретарем Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 27.02.2014 № 165/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/2014#Text>.
28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони» : Указ Президента України від 13.05.2014 № 486/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486/2014/ed20140513#Text>.
29. Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18.11.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0014525-14#Text>.
30. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 14.11.2014 № 880/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880/2014#Text>.
31. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2014 № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2014-%D0%BF/ed20141119#Text>.
32. Про затвердження плану заходів з проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та методичних рекомендацій щодо його проведення: Рішення Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 139-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-2015-%D1%80#Text>.
33. Герасимов А.П. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Уроки минулого і сьогодення. 2016. № 29 15 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-01/sekto_rbezpeki-ea34b.pdf.
34. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 (у ред. від 15.08.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
35. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8.06.2012 № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2012#n6>.
36. Про деякі питання Національного інституту стратегічних досліджень : Указ Президента України від 02.06.2010 № 662/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662/2010/ed20100602#Text>.
37. Про деякі питання Національного інституту стратегічних досліджень : Указ Президента України від 02.06.2010 № 662/2010 (у ред. від 03.06.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662/2010/ed20150306#Text>.

Kuznietsov S. S. Maritime doctrine of Ukraine for the period up to 2035 (2009-2015-2018): organizational (adjective and procedural) aspect of doctrine formation

The article studies the organizational (adjective and procedural) aspect of law-making and doctrine formation processes in their combination by way of the example of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035 as revised in 2009, efforts to make its new revision in 2015 and last revised in 2018. The author proceeds from the fact that the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035 results from the social development process, which has a cyclical nature. Thus, it is possible to study the organizational (adjective and procedural) aspect of the process in the sequence of passing through its cycles (Doctrines 2009, 2015 and 2018).

Based on the study findings the author draws certain conclusions. In particular, the author argues that the Doctrine 2009, as well as the Doctrine 2018, should be considered both as a result of the law-making process and as a result of the doctrine formation process (the non-binding stage of the law-making process), to be more precise, as a result of “the state doctrinalization stage” and that is the stage of giving to legal (maritime) doctrine the status of the source of law in the form of legal act, and more specifically, the stage of authorization (juridification). This stage is equally inherent for both processes of law and doctrine formation.

When it comes to the activities (functioning) of the National Security and Defense Council of Ukraine (NSDCU), the investigation of the issues regarding the Maritime Doctrine of Ukraine was added to the agenda of its activities, but there was a failure to carry out (to fulfill its statutory powers) the preliminary status analysis in the field of the development of Ukraine as a maritime state after the Doctrine 2009 was implemented for the Doctrine 2015 (for the period of almost 6 years) and the Doctrine 2009 was implemented for the Doctrine 2018 (for the period of almost 9 years). Furthermore, when it comes to the Maritime Doctrine of Ukraine exactly as legal (maritime) doctrine, then, in the author’s opinion, adherence to both evolutionary and organizational (adjective and procedural) aspects of its development would be necessary and reasonable activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU).

The lack of the official information on the investigation of the issues on non-fulfillment of the current NSDCU decisions (neither by time limits nor in the content of the orders) gives the author reasons to claim that the NSDCU (by its officials) haven’t exercised their functional statutory powers and the competence in regards to the assessment of the CMU legal liability for non-fulfillment of the current NSDCU decisions, consequently this refers to the illegal self-withdrawal of this authority, from where the issue of administrative discipline and legal liability for both the CMU and the NSDCU comes from.

Key words: law-making, “socialization of law”, law-making mistakes, Maritime Doctrine of Ukraine, doctrine formation, doctrinalization, organizational (adjective and procedural) aspect of social development process, National Security and Defense Council of Ukraine.