



УДК 342.951:351.82

<https://orcid.org/0000-0001-8011-2296>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2021-1-9-60-67>

Парубець Катерина Андріївна,

аспірант Юридичного факультету

Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури

та технологій,

м. Київ, Україна

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Метою статті є дослідження проблематики основних повноважень Президента України у сфері національної безпеки. Визначено, що чинна Конституція України зазначає повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки, але органи влади при Президентові України мають більше помічний характер, а їх повноваження недостатньо регламентовані. Сформульовано можливі перспективи вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: національна безпека, Президент України, РНБО, контроль, повноваження, агресія, забезпечення, Верховна Рада, права людини, законодавство.

Annotation. The author of the article notes that the expediency of the problem of national security of Ukraine is a historical phenomenon, namely the development of relations with states entails an increase in the number of military conflicts, natural and man-made disasters, human and material losses. In this regard, the author notes that the protection of national interests as the basis of national security of Ukraine should be considered through the prism of historical relations of states. Only in the process of interaction of states, social and national groups is the necessary level of protection of national interests from hidden threats and direct dangers determined and achieved. The article emphasizes the need to establish an effective strategy aimed at stopping the existing aggression and restoring the territorial integrity of Ukraine, within its internationally defined state border, in accordance with the principles of international law. Accordingly, the President of Ukraine, acting in conjunction with the government, must form a strong system of national security, based on the interconnected components of the security and defense sector, governmental and non-governmental institutions, organizations, civil society, and other entities with act as a whole and solve all the tasks assigned to the sphere of national security and defense. The author points out that some decrees of the President of Ukraine are already being appealed and will be appealed in courts. But if we take into account the unpredictability of Ukrainian courts, it will take years. The purpose of the article is to study the main powers of the President of Ukraine in the field of national security. It is determined that the current Constitution of Ukraine notes the powers of the President of Ukraine in the field of national security, but the authorities under the President of

Ukraine are more supportive, and their powers are insufficiently regulated. Possible prospects for improving the current legislation are formulated.

Keywords: national security, President of Ukraine, National Security and Defense Council, control, powers, aggression, security, Verkhovna Rada, human rights, legislation.

Проблематика: Прошло достатньо часу, аби в 2003 році почався процес здійснення демократичного цивільного контролю за військовою організацією і правоохоронними органами держави. Створення відповідного закону, говорить про створення нової системи контролю. Її суб'єктами виступають: Верховна Рада України та її Уповноважений з прав людини, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, суди, прокуратура, громадяни України та громадські організації, засоби масової інформації. Створена система контролю була дещо оновлена у зв'язку з прийняттям 21 червня 2018 року Закону України «Про національну безпеку України», розділ III якого регламентує здійснення демократичного цивільного контролю. Тільки загальні підходи до правової регламентації не змінені.

Аналіз останніх досліджень. Також хочу сказати, що в науковій літературі відсутні комплексні дослідження такого контролю і його суб'єктного складу. Також відсутнє і критичне відношення до наділення окремих суб'єктів, а саме таким обсягом повноважень. На даний момент є безліч публікацій, присвячених правовому статусу Президента України, насамперед із точки зору конституційного права (праці Ю. Барабаша, Д. Белова, Ф. Бурчака, О. Даниляка, А. Кудряченка, В. Скрипнюка, О. Спіріна, В. Сухоноса, Ю. Тодики, А. Яковлева та багатьох інших). Деякі роботи, що стосуються обсягу повноважень Президента України та напрямів їх реалізації у сфері національної безпеки і оборони (роботи Ю. Михайлової, П. Рудика, В. Сазонова та ін.), частково торкаються контрольного складу повноважень. Наукові роздуми стосовно системи демократичного цивільного контролю в основному зосереджені на тій частині, що визначає засади участі громадськості у ньому.

Мета статті: здійснення наукового аналізу основних повноважень Президента України у сфері національної безпеки, визначення місця в системі демократичного цивільного контролю за військовою організацією, а також механізму реалізації таких повноважень.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII демократичний цивільний контроль визначається як «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [1]. В основному вся суть цивільного контролю, основа якого виникла після Другої Світової війни як результат відповіді ліберальних

політичних інститутів на небезпеку невиправданого посилення суспільної ролі військової організації, полягає у встановленні механізмів впливу на воєнну організацію, побудовану за ієрархічним принципом для забезпечення її підзвітності і підконтрольності суспільству в особі обраних ним демократичних інститутів [2, р. 677-678; 3, р. 23; 4, р. 83].

Належність Президента України до суб'єктів демократичного цивільного контролю визначена із самого початку законодавчої регламентації цих відносин. Зокрема, ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 до числа суб'єктів контролю був віднесений Президент України [4]. Доцільність зазначеного не викликала питань. Водночас, згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України, Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Одночасно він «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони» та «призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань». Керівництво Збройними Силами України, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-XII, також здійснює Президент України [5]. Статус Президента як Верховного Головнокомандувача на пострадянському просторі як правило визначено конституційно. Так, наприклад, президент за Конституцією є верховним головнокомандувачем у Росії (ст. 87 Конституції Російської Федерації [6]), Республіці Казахстан (ст. 44 Конституції Республіки Казахстан [7]), Киргизькій республіці (ст. 64 Конституції Киргизької республіки [8]), Республіці Узбекистан (п. 20 ст. 93 Конституції Республіки Узбекистан [9]), Республіці Таджикистан (п. 20 ст. 69 Конституції Республіки Таджикистан [10]), Туркменістані (п. 4 ст. 71 Конституції Туркменістану [11]), Азербайджанській республіці (ст. 8 і 9 Конституції Азербайджанської республіки [12]), Грузії (ст. 69 Конституції Грузії). Він є головнокомандувачем Збройними Силами в Республіці Білорусь (п. 28 ст. 84 Конституції Республіки Білорусь [13]) та Молдові (ст. 87 Конституції Республіки Молдова [14]). Після конституційної реформи 2015 року Президент Вірменії не має визначеного статусу командувача Збройних Сил, хоча має повноваження щодо призначень на посади і присвоєння вищих військових звань. В інших країнах існують інакші підходи щодо статусу президента у відношенні до військової організації держави. Зокрема, ст. 134 Конституції Республіки Польща, визначає, що президент є верховним головнокомандувачем, також підкреслює можливість здійснення цієї функції в мирний час лише через міністра оборони [15]. У Французькій республіці Президент, який одночасно головує у Раді Міністрів, є головнокомандувачем Збройних Сил. Президент Естонії відповідно до п. 16 ст. 78 Конституції Естонії «очолює державну оборону Естонії» [16]. До повноважень Президента Литовської республіки належить лише присвоєння вищих військових звань, Президент Фінляндії здійснює повноваження у сфері оборони через міністра, федеральний президент Німеччини узагалі не має повноважень у сфері оборони.

Отже, обмежені, по суті, повноваження у цій сфері (за відсутності згадки про статус Верховного головнокомандувача або головнокомандувача) діють у країнах з парламентською та парламентсько-президентською формою правління. Натомість у країнах з президентською формою правління глава держави має

прямі повноваження найвищого керівництва у збройних силах у статусі Головнокомандувача (або аналогічному). Такий стан речей у цілому не змінюється і в надзвичайних умовах. У країнах, що тривалий час перебувають у відносинах фактичних військових дій наявність у президента функцій Верховного Головнокомандувача залежить від того, чи є ця держава парламентською або президентською республікою. Наприклад, у Республіці Корея, яка є президентською республікою, Президент має статус Верховного головнокомандувача згідно з ч. 1 ст. 74 Конституції Республіки Корея [17]. У Державі Ізраїль питання армії (збройних сил) визначено в окремому основному законі держави (частині фактичної Конституції), згідно з яким армія підпорядковується уряду; міністром, що керує армією від імені уряду, є міністр оборони, а вищою командною інстанцією армії є начальник генерального штабу [18]. Якщо ж повертатися до наших реалій, слід зазначити, що роль Президента України у здійсненні цивільного контролю виглядає дещо двоякою. З одного боку, він має бути наділений певним обсягом владних повноважень у сфері національної безпеки і оборони для реалізації конституційної функції Верховного Головнокомандувача. А з іншого – він має виступати суб'єктом здійснення цивільного контролю за Воєнною організацією. Але саме практичні складнощі зумовлені не термінологічними неузгодженнями законодавчих визначень, а механізмом реалізації владних повноважень через відповідні державні органи. Чинна Конституція України взагалі не визначає можливості існування при Президентові України спеціального державного органу (адміністрації, канцелярії тощо). Пунктом 28 частини 1 статті 106 Конституції України для здійснення повноважень Президента передбачено створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб. Отже, перелічені у тексті Конституції України інституції мають лише допоміжний характер і мету – здійснення повноважень Президента України, не маючи (за змістом законодавчого припису) власних. Діяльність цих утворень була предметом уваги науковців [19,20]. Уточнюючи напрями реалізації повноважень Президента України щодо контролю, ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» визначає, що такий контроль здійснюється Президентом: безпосередньо, через Раду національної безпеки і оборони, чи через створювані ним у разі потреби консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [1]. Серед зазначених форм реалізації не викликає складнощів (за винятком організаційних) безпосереднє здійснення контролю Президентом. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України. Частина 2 статті 107 Конституції України визначає повноваження Ради з контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. У літературі висловлено думку про те, що Рада національної безпеки і оборони України має структуру, до якої належить не тільки її персональний склад, а й Секретар та Апарат [21]. Водночас така позиція може враховуватись у науковій дискусії, хоча безпосередньо в тексті спеціального законодавчого акта – Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» – належність апарату до «структури» впливає лише з того факту, що стаття 8 розміщена у розділі III, який має назву «Склад і структура Ради національної безпеки і оборони України» [22]. Слід також

зазначати, що офіційного тлумачення цих правових норм натепер немає, а у тексті ст. 107 Конституції України термін «структура» щодо Ради національної безпеки і оборони України не згадується. Таким чином, можливість здійснення контрольних повноважень Апаратом (а не безпосередньо Радою) законодавчо не визначена. Компетенція, яка передбачена ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони», стосується саме Ради, а не її Апарату. Уточнюючи напрями реалізації повноважень Президента України щодо контролю, ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» визначає, що такий контроль здійснюється Президентом: безпосередньо, через Раду національної безпеки і оборони, чи через створювані ним у разі потреби консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [1]. Серед зазначених форм реалізації не викликає складнощів (за винятком організаційних) безпосереднє здійснення контролю Президентом. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України. Частина 2 статті 107 Конституції України визначає повноваження Ради з контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. У літературі висловлено думку про те, що Рада національної безпеки і оборони України має структуру, до якої належить не тільки її персональний склад, а й Секретар та Апарат [23]. Водночас така позиція може враховуватись у науковій дискусії, хоча безпосередньо в тексті спеціального законодавчого акта – Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» – належність апарату до «структури» впливає лише з того факту, що стаття 8 розміщена у розділі III, який має назву «Склад і структура Ради національної безпеки і оборони України» [22]. Слід також зазначати, що офіційного тлумачення цих правових норм натепер немає, а у тексті ст. 107 Конституції України термін «структура» щодо Ради національної безпеки і оборони України не згадується. Таким чином, можливість здійснення контрольних повноважень Апаратом (а не безпосередньо Радою) законодавчо не визначена. Компетенція, яка передбачена ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони», стосується саме Ради, а не її Апарату. Водночас склалася певна практика стосовно діяльності органів здійснення контролю у сфері національної безпеки і оборони, що пов'язано з реалізацією безпосередніх повноважень Президента України. Так, ще 27 лютого 1995 року при Президентові України було створено Генеральну військову інспекцію. Указ Президента України від 27.02.1995 № 147/95 є юридично чинним сьогодні в редакції від 05.12.2009. Згідно з приписами абзацу 2 п. 1 зазначеного Указу ця інспекція є «окремим військовим органом, підпорядкованим Президенту України», що здійснює постійний контроль [24]. Формулювання «окремий військовий орган» натепер не відповідає чинному законодавству у військовій сфері, але у будь-якому разі вважати цей орган суб'єктом цивільного контролю неможливо, оскільки він належить до військової організації, а основна її функція – здійснення постійного контролю в межах реалізації повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача. Надалі зазначена інспекція була ліквідована (а точніше реорганізована, увійшовши до складу інших підрозділів Офісу Президента України), але вже без контрольних повноважень. Окрім цього, 2015 року створено робочий орган Ради національної безпеки і оборони

України – Воєнний кабінет. Зазначений орган належить до системи робочих органів Ради національної безпеки і оборони, але в основному з координуючими, а не контрольними функціями [25]. З огляду на відсутність у відкритому доступі нормативно-правового акта, що регламентує повноваження Ставки Верховного Головнокомандувача [26], неможливо оцінити її повноваження щодо здійснення контролю. Це ж саме стосується й органу у сфері координації розвідки, що періодично утворюється при Президентові України. Управлінська практика, що склалась натепер у державі, передбачає й інші форми. Зокрема, постійний контроль за додержанням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності, діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю Конституції і законам України виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій, вказівок покладено на Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України [27]. Тобто у даному разі чітко визначено предмет та форми контролю. Але назвати його цивільним навряд чи можливо з огляду на приписи п. 6-1 Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, яка встановлює, що на цю посаду, як правило, призначається військовослужбовець Служби безпеки України, що відряджається до Офісу Президента України [28].

Висновок: Оскільки за Конституцією України Президент України є Верховним Головнокомандувачем, і нині неможливо розділити зміст його повноважень зі здійснення контролю як допоміжної функції керівництва та як реалізації окремої форми демократичного цивільного контролю. Основна проблема зумовлена певними складнощами у визначенні конституційного статусу Президента України у системі влади, а також відсутністю конституційно-правової регламентації компетенції державного органу, що забезпечує реалізацію повноважень Президента України. За умов неповної правової регламентації повноважень існує різна практика реалізації функцій контролю Президента України. У сфері національної безпеки і оборони такий контроль здійснюється через Раду національної безпеки і оборони України та її спеціальні робочі органи, через спеціально визначений військовий орган та через діяльність спеціального уповноваженого. Водночас чинне законодавство містить досить численні прогалини та неузгодження щодо правового статусу та обсягу повноважень зазначених органів та осіб. Слід також зазначити, що вони (органи й особи) фактично позбавлені власних повноважень у цій сфері. 3. Вирішення зазначених законодавчих проблем можливе лише в результаті проведення конституційної реформи, що повинна бути спрямована на уточнення правового статусу Президента України в системі державної влади, обсягу його повноважень та визначення компетенції державного органу, створеного для забезпечення його діяльності. За таких умов досить складним питанням є визначення необхідності існування інституту Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України у тому вигляді, що є сьогодні.

Література:

1. ЗУ Про національну безпеку України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Huntington S. Civilian Control and the Constitution. The American Political Science Review. Vol. 50. № 3 (Sep., 1956). P. 676-699.
3. Petri J. Democratic Civilian Control of the Military. Croatian International Relations Review. 2001. Vol. 1(Jan.-June). P. 23-26.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366
5. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. (Дата оновлення: 04.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
6. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30.08.1995 (Дата звернення: 10.03.2017). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029
8. Конституция Кыргызской республики : принята референдумом 27.06.2010 (Дата оновлення: 28.12.2016). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>
9. Конституция Республики Узбекистан URL: <http://www.lex.uz/acts/35869>.
10. Конституция Республики Таджикистан: принята всенародным референдумом 06.11.1994 (Дата оновлення: 22.05.2016). URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112>.
11. Конституция Туркменистана: принята Законом 18.05.1992 URL: <http://gundogar-mediawiki.tw1.ru/index.php>
12. Конституция Азербайджанской республики: 26.09.2016. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:-constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru
13. Конституция Республики Беларусь. 15.03.1994. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyye-dokumenty/konstitutsiya-respublikibelarus/>
14. Конституция Республики Молдова. URL: <http://www.presidente.md/rus/constitution>
15. Конституция Республики Польша от 02.04.1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
16. Конституция Эстонской Республики от 28.06.1992. URL: [https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru/seadused/конституция\(основной закон\)эстонской республики_13.08.pdf](https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru/seadused/конституция(основной закон)эстонской республики_13.08.pdf)
17. Constitution of the Republic of Korea. URL: <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=54794>
18. Основной закон Государства Израиль «Армия» от 31.03.1976. URL: <http://knesset.gov.il/laws/ru/yesodru9.pdf>
19. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентіві України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 94-105.

20. Коваль Н.В., Пухтинський М.О. Забезпечення впорядкування допоміжних структур при Президентіві України на законодавчому рівні. Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління». 2017. № 4. С. 10-19.
21. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 12. С. 32-39.
22. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (Дата оновлення: 11.01.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-ВР>
23. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1466/2005 (Дата оновлення: 25.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29>
24. Про утворення Генеральної військової інспекції при Президентіві України : Указ Президента України від 27.02.1995 № 147/95 (Дата оновлення: 05.12.2009). URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/147/95>
25. Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України від 12.03.2015 № 139/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139/2015>
26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ Президента України (Дата оновлення: 10.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/313/2017>
27. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 18.05.2007 № 427/2007 (Дата звернення: 20.07.2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>
28. Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України : затверджено Указом Президента України від 18.05.2007 № 427/2007 (Дата оновлення: 20.07.2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>