

УДК 351.86

Ю. С. Вичалківська,  
здобувач, Хмельницький університет управління та права

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Yu. Vychalkivska,  
Applicant of Khmelnytskyi university of management and law

### ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PRESIDENTIAL CONTROL OVER THE SECTOR OF SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE

*У статті зазначено, що виходячи із засад внутрішньої і зовнішньої політики, з урахуванням характеру актуальних загроз національній безпеці основними завданнями воєнної політики України у найближчий час і в середньостроковій перспективі є удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави відповідно до стандартів ЄС та НАТО. Наголошено, що контролюючі повноваження Президента України значно ширші, ніж випливає із законів. Насамперед це стосується сфери національної безпеки і оборони України, де Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і Головою Ради національної безпеки і оборони України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони України. Обґрунтовано, що одним із дієвих організаційно-правових механізмів президентського контролю над Службою безпеки України є інститут Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України при Президенті України. Зазначено, що ключовим уздійсненні керівництва Президента України в секторі безпеки і оборони є механізм зворотного зв'язку, реалізований через Інспекцію з питань контролю за діяльністю військових формувань, створену у складі Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України.*

*The article states that based on the principles of domestic and foreign policy, taking into account the nature of the actual threats to national security, the main objectives of Ukraine's military policy in the near future and in the medium term are to improve the system of democratic civil control over the security and defense sector of the state in accordance with the standards of the EU and NATO. It is emphasized that the controlling powers of the President of Ukraine are much wider than those arising from the laws. First of all, it concerns the sphere of national security and defense of Ukraine, where the President of Ukraine is the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine and the Chairman of the National Security and Defense Council of Ukraine, who exercises general leadership in the areas of national security and defense of Ukraine. It is substantiated that one of the effective organizational and legal mechanisms of the presidential control over the Security Service of Ukraine is the Office of the Ombudsman for the control of the activities of the Security Service of Ukraine under the President of Ukraine. It is proved that the key to the implementation of the leadership of the President of Ukraine in the security and defense sector is the feedback mechanism implemented through the Inspection on Control over the Activities of Military Formations, created as part of the Main Department for National Security and Defense of the Presidential Administration.*

*Ключові слова: державне управління, національна безпека, сектор безпеки і оборони, демократичний цивільний контроль, президентський контроль.*

*Key words: public administration, national security, security and defense sector, democratic civilian control, presidential control.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні основне спрямування демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України — це запобігання перетворенню країни на державу з ознаками тоталітаризму та сприяння розвитку сектору безпеки і оборони та демократичних процесів у контрольованих силових структурах держави. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність проінформованості широкої громадськості та її представників (недержавних організацій, незалежних експертів, журналістів) про ті управлінські процеси, які відбуваються в силових державних структурах у умовах їх реформування під час проведення АТО.

Отже, виходячи із засад внутрішньої і зовнішньої політики, з урахуванням характеру актуальних загроз національній безпеці основними завданнями воєнної політики України у найближчий час і в середньостроковій перспективі є удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави відповідно до стандартів ЄС та НАТО [1].

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню питань демократичного цивільного конт-

ролю над сектором безпеки і оборони приділялась увага в роботах І.В.Білана, О.Ф.Бєлова, В.П.Горбуліна, В.В.Говорухи, А.С.Гриценка, О.В.Литвиненка, О.В.Полторакова, Л.В.Полякова, М.В.Сіцінської, М.В.Сунгуровського, І.А.Храбана та ін.

Водночас наукові дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються аспекти комплексної проблеми розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в цілому та механізмів функціонування президентського контролю над сектором безпеки і оборони зокрема, практично відсутні.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — розглянути організаційно-правові механізми здійснення президентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В умовах повернення до Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII, Україна 22 лютого 2014 р. повернулася до парламентсько-президентської форми правління. Водночас ключова роль у системі демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони належить Президентові України, що має більшість контрольних-наглядових функцій над всіма складовими сектору безпеки і оборони, і тому потребує термінового вдосконалення [2].

Отже, розглянемо сутність поняття "президентський контроль" та його особливості у сферах національної безпеки і оборони України.

В Енциклопедичному словнику з державного управління професором В.Д. Бакуменком розкрито термін "президентський контроль" як контрольні повноваження глави держави Президента України в системі контролю у сфері державного управління. Зазначено, що президентський контроль, насамперед, засновується на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому президентський контроль у певному, визначеному Конституцією України, обсязі стосується всіх гілок влади [3].

Щодо Верховної Ради України контрольні повноваження Президента України проявляються у праві: підписання прийнятих нею законів; накладання вето щодо них з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України; припинення повноважень останньої, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Щодо Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади, то президентський контроль реалізується через: скасування актів Кабінету Міністрів України; призначення (за згодою Верховної Ради України) та прийняття рішення про відставку Прем'єр-міністра України; утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (за поданням Прем'єр-міністра України); призначення (за поданням Прем'єр-міністра України) та припинення

повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій.

Щодо системи судової влади та прокуратури президентський контроль проявляється у праві: призначення третини складу Конституційного Суду України; утворення судів; першого призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років; призначення на посаду (за згодою Верховної Ради України) та звільнення Генерального прокурора України [3].

Необхідно зазначити, що контролюючі повноваження Президента України значно ширші, ніж впливає із законів. Насамперед це стосується сфери національної безпеки і оборони України, де Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і Головою Ради національної безпеки і оборони України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони України.

Зокрема відповідно до ст. 2 Закону України "Про основи національної безпеки" Президентом України затверджено стратегічні документи у сфері національної безпеки і оборони: Стратегію національної безпеки України, Воєнну доктрину України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони та інші доктрини, концепції, стратегії та державні програми, якими визначаються цільові настанови і керівні принципи у сфері національної безпеки і оборони, а також напрями діяльності органів державної влади (військово-цивільні адміністрації) в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Зазначені стратегічні документи у сфері національної безпеки і оборони є обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Згідно із Законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [4] Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України наділений повноваженнями у сфері контролю над сектором безпеки і оборони України (ст. 13), а саме:

- здійснює керівництво і контроль у цій сфері;
- вносить на затвердження Верховної Ради України пропозиції щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань (у тому числі одноособово призначає та звільняє голову Служби безпеки України), а також Міністерства внутрішніх справ України;
- розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми у сфері національної безпеки і оборони, програми військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва України з іншими державами та міжнародними союзами;
- призначає або вносить до Верховної Ради України подання на призначення керівників силових відомств, призначає на посади та звільняє з посад вище коман-

дування Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів; присвоює вищі військові звання, спеціальні звання і класні чини;

— очолює Раду національної безпеки і оборони України;

— приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з визначенням участі в здійсненні пов'язаних із цим заходів Збройних Сил України та інших військових формувань з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою;

— уживає заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, а також будь-яких спроб використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного устрою, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності;

— приймає рішення — з внесенням їх на схвалення Верховною Радою України — про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних миротворчих операціях, та про допуск підрозділів Збройних Сил України інших держав на територію України;

— вносить до Верховної Ради пропозиції про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

— приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності з внесенням рішення на затвердження Верховною Радою.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до ст. 34 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" [5], а також ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України" [6] є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України

Відповідно до Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" до її компетенції (ст. 4) віднесено розробку і подання Президентом пропозицій щодо здійснення його повноважень з керівництва в цій сфері та забезпечення прийняття рішень за такими напрямками [5]:

— стратегічні національні інтереси України, концептуальні підходи та напрями забезпечення національної безпеки і оборони;

— удосконалення системи забезпечення національної безпеки і оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади;

— розроблення проектів державних програм, доктрин, концепцій, стратегій, законів України, указів Президента України та інших нормативних актів і документів;

— матеріальне, фінансове, кадрове, організаційне та інше забезпечення заходів відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз;

— доручення, пов'язані з вивченням питань та проведенням досліджень;

— здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, уведених в дію указами Президента України;

— аналіз стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні й у світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам держави;

— здійснення поточного контролю за діяльністю органів виконавчої влади;

— залучення до аналізу інформації посадових осіб і фахівців;

— ініціація розроблення нормативних актів та документів, узагальнення практики їх застосування та результатів перевірок їх виконання;

— координація та контроль діяльності органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення.

Сфера компетенції Ради національної безпеки і оборони України поширюється практично на всі аспекти життєдіяльності суспільства та, відповідно, — на державні органи, що її забезпечують, у тому числі й правоохоронні. Водночас порядок утворення та функціонування Ради національної безпеки і оборони України зумовлює визначальний вплив на її діяльність і рішення з боку Президента України.

Для здійснення своїх контролюючих функцій Президент України може створювати необхідні дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи та служби (п. 28 ст. 106 Конституції). Таким органом, наприклад, є Адміністрація Президента України. У своїй структурі Адміністрація Президента України має Головний департамент з питань національної безпеки та оборони і організує контроль за виконанням законів, указів, розпоряджень, а також доручень Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Окремої уваги заслуговують питання про форми, за якими здійснюється президентський контроль за діяльністю сектору безпеки і оборони України. У цьому разі слід звернутися до Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, затвердженого Указом Президента України від 14 лютого 2015 року № 84/2015 [7]. Відповідно до нього існує дві форми президентського контролю: інспектування і перевірка.

У цьому Положенні зазначено, що інспектування — це всебічне вивчення стану об'єкта контролю, його структурних підрозділів.

Під перевіркою слід розуміти вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю, його структурних підрозділів.

Контроль здійснюється згідно з планами контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, що затверджуються Президентом України. Метою контролю є визначення здатності об'єкта контролю, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указами Президента України. Контролю підлягає діяльність: Збройних Сил України; Національної гвардії України; Державної прикордонної служби України; Держ-

жавної спеціальної служби транспорту; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Управління державної охорони України.

Відповідно контроль за діяльністю Служби безпеки України та Служби зовнішньої розвідки України здійснюється відповідно до Законів України "Про Службу безпеки України", "Про Службу зовнішньої розвідки України", "Про розвідувальні органи України" та "Про контррозвідувальну діяльність".

Об'єктами контролю є:

— Генеральний штаб Збройних Сил України, його структурні підрозділи та підпорядковані йому органи військового управління, війська (сили), установи;

— командування і штаби видів Збройних Сил України та підпорядковані їм війська (сили), установи;

— командування і штаби оперативних командувань (територіальних управлінь) та підпорядковані їм війська, військові комісаріати, установи;

— Головне управління Національної гвардії України, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

— Адміністрація Державної прикордонної служби України та її територіальні органи, Морська охорона та органи охорони державного кордону, органи забезпечення Адміністрації Державної прикордонної служби України;

— Адміністрація Державної спеціальної служби транспорту Міністерства інфраструктури України і об'єднані загони, загони, окремі загони, підрозділи охорони, органи забезпечення, навчальний центр, заклади, підприємства та установи, що входять до її складу;

— Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, її територіальні органи, територіальні підрозділи, заклади і установи;

— Управління державної охорони України та підпорядковані йому підрозділи, відділи і установи.

Ключовим у здійсненні керівництва Президента України в секторі безпеки і оборони є механізм зворотного зв'язку, реалізований через Інспекцію з питань контролю за діяльністю військових формувань, створену у складі Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України (далі — Інспекція).

Отже, визначено, що Інспекція відповідно до покладених на неї завдань вивчає:

— стан бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України до виконання завдань за призначенням;

— стан здійснення Міністерством оборони України військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами України, забезпечення їх функціонування і життєдіяльності;

— стан готовності Державної спеціальної служби транспорту до виконання завдань в особливий період, а також до вирішення інших завдань у сфері оборони, пов'язаних із використанням об'єктів національної транспортної системи України;

— стан виконання Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України завдань, пов'язаних з участю в обороні держави;

— стан здійснення Управлінням державної охорони України охорони органів державної влади України та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона, а також готовність цього державного правоохоронного органу спеціального призначення до участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом;

— стан озброєння і військової техніки та діяльність військових формувань з утилізації надлишкового військового майна і боєприпасів;

— стан забезпеченості військових формувань матеріально-технічними засобами в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування та оновлення;

— стан медичного забезпечення, організацію лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів у військових формуваннях;

— стан реалізації військової кадрової політики у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, забезпечення розвитку військової освіти і науки;

— стан виконання програм реформування і розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань;

— питання щодо додержання вимог Конституції та законів України стосовно соціального захисту, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які перебувають на військовій службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, а також стан забезпечення військової дисципліни і правопорядку у Збройних Силах України, інших військових формуваннях.

Отже, інспектування має більш глобальний і узагальнюючий характер, водночас як перевірка — більш спеціальний. Зазначимо, що за результатами інспектування/перевірки об'єкт контролю — сектор безпеки і оборони — може бути оцінений як:

1) спроможний виконувати покладені завдання, якщо орган військового управління виконує функції управління за призначенням, підпорядковані йому органи (підрозділи) готові до виконання бойових завдань (завдань за призначенням);

2) обмежено спроможний виконувати покладені завдання, якщо орган військового управління не у повному обсязі виконує функції управління щодо виконання бойових завдань (завдань за призначенням);

3) неспроможний виконувати покладені завдання, якщо орган військового управління не виконує функції управління за призначенням або підпорядковані йому органи (підрозділи) не готові до виконання бойових завдань (завдань за призначенням) [7].

За результатами здійснення цих форм президентського контролю готуються висновки для доповіді Президенту України. Крім того, на практиці поширюється така оперативна форма президентського контролю, як виклик або запрошення для співбесіди щодо надання інформації з існуючих проблем або стислого звіту про заходи, що вжиті посадовими особами сектору безпеки і оборони.

Однак на практиці існують кілька безпосередньо не передбачених Конституцією органів, які створені Президентом України та справляють значний вплив на діяльність правоохоронних органів.

Оскільки статус та функції Адміністрації Президента України регламентуються винятково указами Президента України, то цей орган не звітує і не відповідає перед іншими владними інституціями та громадськістю України.

Також відповідно до Указу Президента України "Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України" від 18 травня 2007 р. Служба безпеки України регулярно інформує главу держави та членів Ради національної безпеки і оборони України з основних питань своєї оперативно-службової, оперативно-розшукової, розвідувальної, контррозвідувальної, службово-бойової діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на вимогу членів Ради національної безпеки і оборони України подає інші необхідні відомості. Глава держави, крім іншого, визначає порядок контролю за адміністративно-господарською і фінансовою діяльністю Служби безпеки України. Наголошено, що Голова Служби безпеки України щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність Служби безпеки України [8].

Одним із дієвих організаційно-правових механізмів президентського контролю над Службою безпеки України є інститут Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України при Президенті України, до повноважень якого віднесено здійснення контролю за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності Служби безпеки України, а також за відповідністю виданих нею нормативно-правових актів законам України; розглядає за дорученням Президента України звернення громадян щодо порушення їх конституційних прав і свобод, інших порушень у діяльності Служби безпеки України, а також зауваження і пропозиції щодо її діяльності; розглядає інформацію з основних питань діяльності Служби безпеки України, випадки порушення законодавства та вносить за результатами розгляду в установленому порядку відповідні пропозиції; одержує в разі потреби від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади експертні оцінки з окремих питань; розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на забезпечення додержання конституційних прав громадян і вимог законодавства в оперативно-розшуковій, контррозвідувальній діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України; готує та подає Президенту України доповіді про результати своєї роботи; надає Службі безпеки України рекомендації, узагальнення, довідки про нормотворчу роботу і забезпечення законності в оперативно-службовій діяльності; бере участь у попередньому розгляді пропозицій щодо утворення, ліквідації та реорганізації органів і підрозділів Служби безпеки України, проектів актів Президента України з питань діяльності Служби безпеки України та подань про призначення Президентом України на посади та звільнення з посад посадових осіб зазначених органів і підрозділів; виконує за дорученням Президента України інші функції з метою забезпечення постійного контролю Президента України за діяльністю Служби безпеки України [9].

Досить цікавим, на нашу думку, є пропозиція М.В.Сіцинської, яка запропонувала у своїй монографії проект Положення про Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони. У цьому положенні Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони має право:

- брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з питань контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони щодо дотримання ними принципів верховенства права та законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, позапартійності й деполітизації, підзвітності та прозорості професійної діяльності;

- вивчати та аналізувати положення, накази, розпорядження, вказівки, інструкції, видані профільними і загальної компетенції органами державної влади, які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах з метою визначення їх відповідності Конституції і законам України;

- розвивати цивільно-військові відносини в суспільстві, у тому числі за рахунок приведення у відповідність із стандартами держав Європейського Союзу співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектору безпеки і оборони;

- взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань демократичного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони;

- відвідувати в установленому порядку військові частини (містечка), спеціальні установи, військові та правоохоронні навчальні заклади, науково-дослідні установи та інші заклади, які мають відношення до структур сектору безпеки і оборони, опитувати персонал, який там проходить службу, та отримувати інформацію про умови їх служби;

- перевіряти факти порушень конституційних прав і свобод громадян, інших порушень у діяльності сектору безпеки і оборони України та фактів порушення соціальних і правових гарантій військовослужбовців та правоохоронців, про які терміново слід доповідати Президенту України;

- розглядати за вказівкою Президента України звернення щодо порушення конституційних прав і свобод громадян на дії безпекового і оборонного сектору, інших порушень в діяльності органів сектору безпеки і оборони України;

- перевіряти факти перешкоджання вищими посадовими особами (політичними діячами) законним діям співробітників органів безпеки і оборони під час виконання ними службових обов'язків;

- отримувати в разі потреби від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади експертні оцінки з окремих наглядово-спостережних питань щодо діяльності сектору безпеки і оборони;

- проводити в разі потреби з відома керівництва органів безпеки і оборони або її регіональних органів співбесіди з персоналом силових структур;

- брати участь у роботі громадських експертних рад при державних органах, що діють у безпековій та оборонній сфері;

— залучати інститути громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки, а також до оцінювання її ефективності;

— інформувати суспільство про діяльність органів державної влади у сфері безпеки і оборони;

— подавати Президенту України доповіді та висновки про результати своєї діяльності.

Для надання консультативної допомоги Уповноваженому Президента України з питань контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони може створюватися в установленому порядку громадська консультативна рада на правах робочої групи Адміністрації Президента України [12].

Згідно із Законом України "Про розвідувальні органи України" від 22 березня 2001 р. Президент України контролює та координує їхню діяльність через Раду національної безпеки і оборони України, визначає порядок координації їхньої діяльності в особливий період. Розвідувальні органи доповідають Президенту України, звітують перед ним з питань та в порядку, що визначаються главою держави [9].

Крім того, Президентом України здійснюється контроль за діяльністю Державної прикордонної служби України. При цьому законодавчо закріплено, що Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Президента України та Раду національної безпеки і оборони України з основних питань своєї діяльності, а також щороку подає главі держави письмовий звіт про діяльність служби. Зазначимо, що Указом Президента України № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 24 грудня 2012 р. визначено, що центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, зокрема через Міністра внутрішніх справ України, який координує свою діяльність з Адміністрацією Державної прикордонної служби України [10].

Сьогодні президентський контроль можна визначити не тільки як діяльність самого Президента України, а і його структурних підрозділів Адміністрації Президента України, зокрема щодо перевірки стану виконання органами виконавчої влади актів та доручень Президента України, спрямовану на виявлення різноманітних відхилень (порушень, управлінських помилок тощо) в організації державного військового управління та прийняття на цих підставах необхідних управлінських рішень щодо усунення і попередження таких порушень у майбутньому.

Цей напрям щодо залучення структурних підрозділів Адміністрації Президента України дає змогу виокремити низку специфічних рис, притаманних президентському контролю.

Отже, Адміністрація Президента України має право здійснювати контроль від імені Президента України, що має підтвердження в нормативно-правовій базі. Зокрема, відповідно до підп. 15 п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України від 2 квітня 2010 р. Адміністрація Президента України забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України. Задля досягнення цієї мети в Адміністрації Президента України створено Головний департамент з питань національної безпеки та оборони.

Так, відповідно до п. 3 Положення про Адміністрацію Президента України до них належать:

1) постановка на контроль, визначення форм і методів контролю;

2) власне контроль стану виконання актів, доручень;

3) інформування Президента про хід виконання актів, доручень та надання пропозицій щодо здійснення подальшого контролю за їх реалізацією;

4) зняття з контролю завдань, визначених актами, дорученнями [11].

Однак, на нашу думку, у цьому Положенні відсутній дуже важливий напрям, а саме: інформування громадян про результати контролю стану виконання актів, доручень Президента України.

До функцій Адміністрації Президента України, серед іншого, віднесені: підготовка для Президента України пропозицій щодо забезпечення національної безпеки та оборони держави, законності і правопорядку; забезпечення відносин Президента України з правоохоронними та іншими державними органами; опрацювання подань щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників структур сектору безпеки і оборони; внесення пропозицій з питань присвоєння вищих військових звань та інших вищих спеціальних звань і класних чинів [11].

Названі функції надають Адміністрації Президента України та її структурному підрозділу Головному департаменту з питань національної безпеки та оборони реальні потужні важелі впливу на сектор безпеки і оборони, що об'єктивно сприяє повній залежності їх керівництва від Адміністрації Президента України.

Крім того, за логікою цього Положення та контрольної діяльності взагалі керівництво сектору безпеки і оборони, щодо яких результати перевірок будуть незадовільними, заслуговуватиме відставки, а певні напрями діяльності, що доведуть свою проблемність, будуть реформовані, а сам глава держави матиме об'єктивну картину стану реалізації своїх актів і доручень.

Отже, президентський контроль, що здійснюється допоміжними органами при Президенті України, виконує насамперед "сигнальну" функцію, що дає можливість інформувати главу держави про реальний стан справ у державі.

З огляду на викладене вище можна вважати, що сьогодні сформовано організаційно-правові механізми здійснення президентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони. Однак досвід держав-членів НАТО підтверджує необхідність більш чіткого відокремлення функцій політичного і адміністративного управління структурами сектору безпеки і оборони від суто професійного, військового керування їхньою діяльністю.

Водночас необхідно зазначити, що саме забезпечення прозорості процедур державного військового управління є необхідною умовою побудови демократичної правової держави і запорукою ефективності президентського контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони.

### ВИСНОВКИ

З огляду на викладене вище можна вважати, що президентський контроль над сектором безпеки і оборони України — це організаційно-правовий механізм

контрольної діяльності в безпековому та оборонному секторі держави, що має більшість контрольно-наглядових функцій за всіма органами сектору безпеки і оборони та включає систему заходів що вживаються з боку Президента України з метою дотримання ними принципів верховенства права та законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, гармонізації цивільно-військових відносин у суспільстві.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики є, на наш погляд, дослідження теоретичних аспектів системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. "Про Воєнну доктрину України" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. — 820 с.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
5. Про Раду національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]: Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
7. Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, Указ Президента України "Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань" від 14 лютого 2015 року № 84/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/84/2015>
8. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 18 трав. 2007 р. № 427/2007. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>
9. Про розвідувальні органи України [Електронний ресурс]: Закон України від 22 берез. 2001 р. № 2331-III. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>
10. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

11. Про Положення про Адміністрацію Президента України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/201, редакція від 05 лип. 2016 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>

12. Сіцінська М.В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: монографія / М.В. Сіцінська. — К.: НАДУ, 2014. — 364 с.

References:

1. About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine (2015), The Decree of the President of Ukraine "About the Military Doctrine of Ukraine", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443> (Accessed 16 November 2017).
2. The Constitution of Ukraine (1996), available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 16 November 2017).
3. Kovbasiuk, Y.V. Troshchinsky, V.P. Surmin, J.P. (2010), [Encyclopedic Dictionary of the government], Kyiv, Ukraine.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "On democratic civilian control over the Military organization and law enforcement agencies of the state", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (Accessed 16 November 2017).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "About the National Security and Defense Council of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (Accessed 16 November 2017).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "About the fundamentals of national security of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 16 November 2017).
7. The Decree of the President of Ukraine (2015), "On strengthening control over the activities of the Armed Forces of Ukraine and other military formations", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/84/2015> (Accessed 17 November 2017).
8. The Decree of the President of Ukraine (2007), "On the powers and guarantees of constant control over the activities of the Security Service of Ukraine", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/427/2007> (Accessed 17 November 2017).
9. The Decree of the President of Ukraine (2001), "On Intelligence Authorities of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2331-14> (Accessed 17 November 2017).
10. The Decree of the President of Ukraine (2012), "On some measures to optimize the system of central executive authorities", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> (Accessed 17 November 2017).
11. The Decree of the President of Ukraine (2016), "About the Provision on the Administration of the President of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010> (Accessed 17 November 2017).
12. Sitsinska, M.V. (2014), "Democratic civilian control over the security and defense sector of Ukraine" [monograph], NADU, Kiev, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 18.11.2017 р.*