

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ

ПОНОМАРЬОВ Сергій Павлович - кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

В статті розглянуті адміністративно-правові повноваження Президента України в сфері забезпечення національної безпеки та оборони, проаналізовані положення Конституції України та інших законодавчих актів, регламентують статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав та свобод людини та громадянина. Аргументовано необхідність розширити адміністративно-правові повноваження по управлінню всіма військовими формуваннями держави в надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: повноваження, Президент України, безпека, оборона, указ, статус, закон, стратегія, держава, глава держави.

Актуальність теми

Правовий статус Президента України, як голови держави, регламентується Конституцією України. Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України і законів держави, прав і свобод людини і громадянина. Глава держави, Президент України, - вищий її представник у середині та за межами країни, є символом єдності нації, держави і народу. Роль і важливість посади Президента України набула особливого значення в умовах протидії збройної агресії Російської Федерації на Сході України, оскільки Президент

України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Мета і завдання статті полягають у тому, щоб розглянути адміністративно-правові повноваження Президента України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони в умовах здійснення Росією збройного конфлікту в східних регіонах України, руйнування системи світової та регіональної безпеки, необхідності перегляду та уточнення доктринальних положень щодо формування та реалізації воєнної політики України.

Наукова дослідженість теми знайшла своє відображення в працях таких учених, як Верхогляд В.О., Ліпкан В.А., Сокурєнко В.В., Рибалка Н.О., Ситник Г.П., Тищенко М.М., Данилюк О.О., Болдирєв С.В. та деяких інших, але вказані вчені розглядали реалізацію адміністративно-правових повноважень Президента України в інших умовах, до російської агресії та тимчасової окупації Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, тобто до виникнення нових актуальних воєнних загроз для України.

Виклад основного матеріалу

У сучасному світі президентство є дуже містким і багатоліким інститутом. Однак наявність поста президента сама по собі мало про що говорить. Якщо обмежитися західними країнами, то президенти є і в президентських (США), і напівпрезидентських

(Франція), і парламентських (ФРН) республіках, значно відрізняючись за обсягом повноважень, характером функцій, роллю у суспільних справах. Якщо в Європі і Північній Америці досить сильна президентська влада врівноважена парламентом і судами, то на інших континентах це зовсім не обов'язково. Так, у Латинській Америці глава держави нерідко домінує на політичній арені. Афро – азіатська модель президентства характеризується ще більшим авторитаризмом, що часто набирає диктаторських форм, де «батько нації» один у трьох особах: глава держави, глава уряду і лідер правлячої партії[1].

Глава держави – це вищий її представник у середині та за межами країни, який є символом єдності нації, держави і народу. У країнах з республіканською формою правління, як правило, є одноосібний виборний глава держави – президент [2].

Правовий статус Президента України передусім регламентується Конституцією України (розд. V, ст. 93, 94, 114, 118 та ін.), а також нормами деяких окремих законів (наприклад, норми Регламенту Верховної Ради України регулюють порядок вступу Президента на посаду, припинення повноважень внаслідок імпічменту тощо).

За Конституцією України Президент України: є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Отже, Основний Закон нашої держави не відносить главу держави до жодної гілки влади, тому роль інституту президентства в системі влади може бути з'ясована на підставі аналізу його правового статусу [3].

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України у сфері національної безпеки має наступні повноваження:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовніш-

ньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

- припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

- вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;

- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

- зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

- очолює Раду національної безпеки і оборони України;

- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобіліза-

цію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

- нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

- створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

- здійснює інші повноваження з питань безпеки і держави, визначені Конституцією України[4].

Відповідно до статті 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України[5].

Слід визнати, що адміністративно-правові повноваження Президента у сфері національної безпеки також є надзвичайно суттєвими. До найбільш вагомих і концеп-

туальних можна віднести повноваження Президента здійснювати управління у всіх сферах національної безпеки і оборони. Президент може оголосити своїм указом про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, який потім затверджується Верховною Радою України, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України[4][6]. Фактично Президент України, як глава держави, здійснює адміністрування в усіх сферах національної безпеки і оборони, за винятком тих питань, які законом віднесені до повноважень парламенту.

Як зазначено вище, Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Конституцією України[4] та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України»[7] Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

До повноважень Ради національної безпеки і оборони України віднесені наступні функції: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Одним із адміністративно-правових повноважень Президента України є його право на видання актів у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на всій території України і всіма суб'єктами права, яких вони стосуються [8].

Укази Президента України можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний) характер і видаються з

найбільш важливих питань, зокрема, забезпечення безпеки і оборони держави. Відповідно до п. 3 згаданого Положення указами Президента України оформлюються рішення про: призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади Генерального Прокурора України; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; призначення на посади та звільнення з посад голів обласних державних адміністрацій, їх відставку та інші[8].

У сфері забезпечення безпеки та оборони України Президент видає укази та розпорядження, таким є, зокрема, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»[9].

Відповідно зазначеним указом встановлено, що Воєнна доктрина України (далі – Воєнна доктрина) є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів. Воєнна доктрина ґрунтується на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без'ядерного статусу, високої готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики. Основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України, розвивають її положення за напрямками забезпечення воєнної безпеки та спрямовані на протидію

агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами[9].

Надзвичайно важливим адміністративно-правовим актом для забезпечення безпеки і оборони держави є Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»[10], яка спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС[11], ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»[12], схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5.

Основними цілями цієї Стратегії є:

- 1) мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;
- 2) утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО[18].

Досягнення визначених цілей потребує:

- 1) зміцнення Української держави шляхом забезпечення поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку України;
- 2) якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України;

3) нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки [10].

Стратегія визначає також актуальні загрози національній безпеці України та основні напрями державної політики національної безпеки України.

Загалом наведений вище перелік повноважень Президента відповідає європейським нормам президентського контролю над сектором безпеки. Однак за деякими позиціями така юридична відповідність не забезпечена повноваженнями Президента в практичній діяльності. Так, у контексті повноважень з загального керівництва Президента України структурами безпеки та оборони, слід відзначити, що ці повноваження не підкріплені прямим механізмом їх фінансового забезпечення. Це обмежує вплив і відповідальність Президента України на стан воєнної оборони і правоохоронних органів [13].

У тому ж аспекті слід розглядати статус Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. В західних країнах, де завдання складових сектору безпеки поділені на забезпечення оборони та справу безпеки, першу з яких виконують війська, другу – цивільні сили (поліція), таке правове положення досить чітко визначає позицію глави держави в системі управління національною безпекою та обороною [14]. В Україні ж до військ (військових формувань, які складають основу воєнної оборони держави [5]) належать не тільки війська Збройних Сил України. І конституційно закріплене повноваження Президента лише як Верховного головнокомандувача Збройних Сил України (які складають біля 60 % загальної чисельності військовослужбовців) вносить нечіткість в управління системою воєнної оборони [13]. Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Національна поліція України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, які також виконують функції з забезпечення безпеки і оборони згідно із законодавством підпорядковані Міністерству внутрішніх сил України, а не Президенту України.

З огляду на досвід інших країн щодо розробки та впровадження політики на-

ціональної безпеки доцільно було б більш чітко визначити на законодавчому рівні компетенцію РНБО України, обмеживши її функцією координації та дорадчо-консультативними функціями щодо вказаної політики. Функції контролю за діяльністю органів державної влади (а не тільки виконавчої) передбачені лише в умовах воєнного і надзвичайного стану. Водночас на законодавчому рівні має бути детально врегульована процедура контрастигнації актів Президента України щодо введення в дію рішень РНБО України.

Використання Президентом України своїх виключних повноважень у сфері національної безпеки покладає виключну і персональну відповідальність на нього, оскільки, виступаючи гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина, лише даний суб'єкт забезпечення національної безпеки приймає рішення про застосування інших військових формувань, що не входять до складу Збройних Сил України, утворених відповідно до законодавства України. Водночас така ситуація з погляду ефективності функціонування системи управління не є очевидно правильною, оскільки концентрація в руках однієї особи права застосування сили може призвести до прийняття неправильних рішень [6].

У зв'язку з цим, набуває актуальності думка стосовно розвитку в Україні «інституту контрастигнування (контрастигнації)», тобто скріплення актів Президента України підписами членів Уряду.

Європейська практика свідчить, що процедура контрастигнації, коли певні акти Глави держави скріплюються підписами керівника Уряду та відповідного міністра, є важливим механізмом системи стримувань і противаг. Водночас, у країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до цієї процедури. В країнах така процедура означає, що, беручи до виконання акт Глави держави, Уряд покладає на себе політичну та юридичну відповідальність за цей документ, в інших – контрастигнування свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання Уряду виконувати цей акт [15].

Особливості «українського» варіанта контрастигнації полягають у тому, що в Укра-

їні не існує офіційного тлумачення терміна “контрасигнатура”, бо він не вживається у чинному законодавстві взагалі [16]. Чинна редакція Основного Закону передбачає тільки, що акти Президента України, видані ним у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 частини першої статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання [4].

За умов змішаної республіканської форми державного правління контрасигнування стосується лише визначеного кола актів президента. Зауважимо, що в ч. 4 ст. 106 Конституції України йдеться про відповідальність міністра, який вчинив контрасигнування акта Президента України, за цей акт та його виконання. З огляду на усталену конституційну теорію було б коректним, коли б відповідальним визначили і Прем’єр-міністра України. Інститут контрасигнування передбачений і в деяких президентських республіках, де уповноваженими міністрами скріплюються усі або визначена частина актів президента [17].

Для вдосконалення наявного механізму контрасигнації актів глави держави передусім необхідно статтю 106 Основного Закону України доповнити частиною п’ятою такого змісту: “Акти Президента України, не скріплені підписами Прем’єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання, є недійсними та не можуть бути офіційно оприлюднені”. Також слід надати право Прем’єр-міністру та відповідному міністру не погодитися із контрасигнуванням акта глави держави та право надіслати останньому свої зауваження та пропозиції з приводу цього акта. Крім того, контрасигновані акти глави держави повинні публікуватися за підписами не лише Президента України, але і Прем’єр-міністра України і відповідного міністра із зазначенням їхніх посад, прізвищ та дати підписання самого документа [18]. Зазначені зміни, у свою чергу, вплинуть і на покращення забезпечення безпеки та оборони України досліджуванним у цьому підрозділі суб’єктом.

Висновок

Президент України, відповідно до розділу V Конституції України, є главою держави. Основні повноваження глави держави у сфері національної безпеки і оборони закріплені в ст. 106 Конституції України, деякі повноваження в цій сфері Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, інші самостійно чи за погодженням Прем’єр-міністра України.

Адміністративно-правові повноваження Президента України необхідно розширити, надавши главі держави право безумовного керівництва всіма військовими формуваннями під час агресії з боку іноземної держави чи усунення наслідків стихійного лиха та технічних катаклізмів.

Література

1. Кулик Ю. Місце та роль інституту президентства в політичній системі суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/279>
2. Державне управління : підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с (с.259)
3. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с(с. 260)
4. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 30.11.2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
6. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: монографія. – К.: ТЕКСТ, 2008. – 440 с.
7. Про Раду Національної безпеки і оборони України: Закон України від 31.12.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35, ст.237
8. Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень:

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті адміністративно-правові повноваження Президента України в сфері забезпечення національної безпеки і оборони, проаналізовані положення Конституції України та інших законодавчих актів, регламентуючих статус Президента України, як глави держави, гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, захисту прав і свобод людини і громадянина. Аргументована необхідність розширити адміністративно-правові повноваження з питань управління всіма військовими формуваннями держави в надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: повноваження, Президент України, безпека, оборона, указ, статус, закон, стратегія, держава, глава держави.

SUMMARY

The article analyzes the administrative and legal powers of the President of Ukraine in the sphere of providing national security and defense, analyzes the provisions of the Constitution of Ukraine and other legislative acts regulating the status of the President of Ukraine as head of state, a guarantor of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, observance of the Constitution of Ukraine, rights and freedoms man and citizen. The necessity to expand the administrative and legal powers for the management of all military formations of the state in emergency situations is argued.

Key words: powers, president of Ukraine, security, defense, decree, status, law, strategy, state, head of state.

Указ Президента, редакція від 15.04.2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України прийнятий 24.09.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України прийнятий від 26.05.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/para14#n14>

11. Угодою про асоціацію між Україною та ЄС : Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України прийнятий 12.01.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/para10#n10>

13. Удосконалення порядку здійснення Президентом України повноважень у сфері контролю над воєнною організацією та правоохоронними [Електронний ресурс] – Ре-

жим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/Juli2009/19.htm>

14. Шрейер Ф. Разделение труда в сфере обороны и безопасности/Виллем Ф.ван Икелен, Филипп Х. Флури Построение обороны и безопасности. Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAR-DIV). Киев-Женева, 2007. – С.26.

15. Даниляк О.О. Контрасигнація як механізм взаємодії Глави держави з Урядом: проблеми та шляхи вдосконалення конституційного регулювання». Аналітична записка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1214/>

16. Болдирев С. В. Інститут контрасигнації як засіб взаємодії Президента та Уряду України: проблеми та перспективи / С. В. Болдирев // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 27. – 2014. – С. 53–61(с.55)

17. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави / В. Шаповал // Право України. – 2009. – № 10. – С. 38–56(с.46)

18. Кобрин В.С. Проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування актів глави держави в Україні / В.С. Кобрин [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34631/1/32_200-205.pdf