

УДК 340.132+342.511(477)+342.519.11(477)

Іван Доронін,

канд. юрид. наук, доцент, завідувач наукової лабораторії
Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено проблематику контрольних повноважень Президента України у сфері національної безпеки. Встановлено, що чинна Конституція України визначає значні повноваження Президента України із забезпечення національної безпеки. При цьому органи при Президентові України мають допоміжний характер, а їхні повноваження регламентовано недостатньо. Визначено перспективи вдосконалення законодавства.

Ключові слова: національна безпека, Президент України, Рада національної безпеки і оборони, повноваження, контроль, допоміжні органи.

Постановка проблеми. Досить тривала історія врегулювання здійснення демократичного цивільного контролю за військовою організацією і правоохоронними органами держави, що розпочалась прийняттям 2003 року відповідного спеціального Закону, свідчить про створення певної системи зазначеного контролю. Її суб'єктами є 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. Встановлена система контролю була децю оновлена з прийняттям 21 червня 2018 року Закону України «Про національну безпеку України», розділ III якого регламентує здійснення демократичного цивільного контролю. Але загальні підходи до правової регламентації не змінені. Натепер у науковій літературі відсутні комплексні дослідження як характеру такого контролю, так і його суб'єктного складу. Окрім цього, відсутнє також і критичне ставлення до наділення окремих суб'єктів саме таким обсягом повноважень.

Результати аналізу наукових публікацій. Сьогодні є численні публікації, присвячені 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. Сухомоса, Ю. Тодики, А. Яковлева та багатьох інших). Окремі 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.), побічно торкаються контрольного складника зазначених повноважень. Наукові розвідки стосовно системи демократичного цивільного контролю в основному зосереджені на тій його частині, що визначає засади участі громадськості у ньому.

Метою статті є здійснення наукового аналізу контрольних повноважень Президента України у сфері національної безпеки у співвідношенні з його загальним правовим статусом, визначення місця в системі демократичного цивільного контролю за військовою організацією, а також механізму реалізації таких повноважень.

Виклад основного матеріалу. Стаття 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII визначає демократичний цивільний контроль 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].

Загалом сутність цивільного контролю, концепт якого виник після Другої Світової війни як відповідь 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 підвітності 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 [5]. 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-ХІІ, також здійснює Президент України [6].

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 [7]), Республіці Казахстан (ст. 44 Конституції Республіки Казахстан [8]), Киргизькій республіці (ст. 64 Конституції Киргизької республіки [9]), Республіці Узбекистан (п. 20 ст. 93 Конституції Республіки Узбекистан [10]), Республіці Таджикистан (п. 20 ст. 69 Конституції Республіки Таджикистан [11]), Туркменістані (п. 4 ст. 71 Конституції Туркменістану [12]), Азербайджанській республіці (ст. 8 і 9 Конституції Азербайджанської республіки [13]), Грузії (ст. 69 Конституції Грузії). Він є головнокомандувачем Збройними Силами в Республіці Білорусь (п. 28 ст. 84 Конституції Республіки Білорусь [14]) та Молдові (ст. 87 Конституції Республіки Молдова [15]). 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 інші підходи щодо статусу президента по відношенню до військової організації держави. Зокрема, ст. 134 Конституції Республіки Польща, визначаючи, що президент є верховним головнокомандувачем, підкреслює можливість здійснення цієї функції в мирний час лише через міністра оборони

[16]. 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» [17]. 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 прями повноваження вищого 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 [18]. 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 [19].

Повертаючись до вітчизняних 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. З іншого – він має виступати суб'єктом здійснення цивільного контролю за Воєнною організацією. Але практичні складнощі зумовлені не термінологічними незгодженнями законодавчих дефініцій, 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 [20, 21].

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 [22]. 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» [23]. Слід також зазначити, що офіційного тлумачення цих правових норм натеper 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. Чинне сьогодні Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України, яке затверджено Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446, визначає, що Апарат забезпечує здійснення контролю за виконанням рішень Ради, актів та доручень Президента України, контроль за виконанням яких покладено на Секретаря Ради [24]. Отже, повноваження безпосереднього контролю у цій сфері відсутні і в Апараті, і

в Секретаря, якщо тільки здійснення такого контролю не покладено на них індивідуальним правовим актом Президента України.

Здійснення контролю через допоміжні органи і служби відповідає приписам п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, водночас натеper не вирішено низку правових проблем існування та компетенції таких органів. Зокрема, відсутність системи органів, узгодження їхньої компетенції та повноважень і нормативно-правового забезпечення у науковій літературі вже зазначено [20, с. 104]. Водночас основною перепоною цьому є все ж таки відсутність прямого припису Конституції України про наявність при Президентові державного органу забезпечення реалізації його повноважень (канцелярія, апарат, адміністрація тощо). Унаслідок цього, нинішня Адміністрація Президента України є «постійно діючим допоміжним органом» (п. 1 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України від 02.04.2010 № 504/2010 [25]). А її контрольні функції стосуються лише здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України.

Водночас склалася певна практика стосовно діяльності інших 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 [26]. Формулювання «окремий військовий орган» натеper 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 Адміністрації 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 [27]. З огляду на відсутність у відкритому доступі нормативно-правового акта, що регламентує повноваження Ставки Верховного Головнокомандувача [28], неможливо оцінити її повноваження щодо здійснення контролю. Це ж саме стосується й органу у сфері координації розвідки, що періодично утворюється при Президентіві 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 [29]. 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 Адміністрації Президента України [30]. До речі, наявність такої особи і статус «уповноваженого» також не повною мірою відповідає Конституції України, оскільки за буквальною тлумаченням його важко віднести до органів чи служб. Нині чинним законодавством передбачено функціонування, окрім згаданого вище, Уповноваженого Президента України з прав дитини, Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу та деяких інших. У наукових працях, присвячених дослідженню окремих правових питань діяльності уповноважених Президента України, підкреслено дещо обмежений характер їхніх повноважень з огляду на те, що метою діяльності уповноважених є забезпечення реалізації певних повноважень Президента України в окремих сферах [31, с. 95]. Водночас ст. 106 Конституції України передбачає, що Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам. Таким чином, характер діяльності уповноважених у реалізації повноважень Президента України може бути тільки допоміжним.

Слід зазначити, що ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» конкре-

тизує зміст повноважень Президента України зі здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони, серед яких немає повноважень суто зі здійснення контролю. Таким чином, натепер відсутній організаційно-правовий механізм здійснення Президентом України контролю як складової частини демократичного цивільного контролю.

Висновки

Враховуючи викладене, можна дійти таких висновків.

1. Оскільки за Конституцією України Президент України є Верховним Головнокомандувачем, нині неможливо розділити зміст його повноважень зі здійснення контролю як допоміжної функції керівництва та як реалізації окремої форми демократичного цивільного контролю. Зазначена 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.

2. За умов неповної правової регламентації повноважень існує різна практика реалізації функцій контролю Президентом 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.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон 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. Lunn S. The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practise. *Connections*. 2002. Vol. 1 № 4. P. 83-102.

5. 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.

6. 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>.

7. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 31. Ст. 4398.

8. Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30.08.1995 (Дата оновлення: 10.03.2017). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029

9. Конституция Кыргызской республики : принята референдумом 27.06.2010 (Дата оновлення: 28.12.2016). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>

10. Конституция Республики Узбекистан (Дата оновлення: 16.10.2018). URL: <http://www.lex.uz/acts/35869>.

11. Конституция Республики Таджикистан: принята всенародным референдумом 06.11.1994 (Дата оновлення: 22.05.2016). URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112>.

12. Конституция Туркменистана: принята Законом 18.05.1992 (Дата оновлення: 16.09.2016). URL: <http://gundogar-mediawiki.tw1.ru/index.php>

13. 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

14. Конституция Республики Беларусь. 15.03.1994 (Дата оновлення: 17.10.2004). URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

15. Конституция Республики Молдова (Дата оновлення: 29.03.2016). URL: <http://www.presidente.md/rus/constitution>

16. Конституция Республики Польша от 02.04.1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

17. Конституция Эстонской Республики от 28.06.1992 (Дата оновлення: 13.08.2015). 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)

18. Constitution of the Republic of Korea. URL: <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=54794>

19. Основной закон Государства Израиль «Армия» от 31.03.1976. URL: <http://knesset.gov.il/laws/ru/yesodru9.pdf>

20. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентіві України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 94-105.

21. 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.

22. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32-39.

23. 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>

24. 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>

25. Положення про Адміністрацію Президента України : затверджено Указом Президента України від 02.04.2010 № 504/2010 (Дата оновлення: 05.07.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>

26. 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>

27. 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>

28. 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>

29. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 18.05.2007 № 427/2007 (Дата оновлення: 20.07.2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>

30. 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>

31. Ковалко Н.М. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 94-96.

В статье исследуется проблематика контрольных полномочий Президента Украины в сфере национальной безопасности. Установлено, что действующая Конституция Украины определяет значительные полномочия Президента Украины в области обеспечения национальной безопасности. При этом органы при Президенте Украины имеют вспомогательный характер, а их полномочия регламентированы недостаточно. Намечены перспективы усовершенствования законодательства.

Ключевые слова: национальная безопасность, Президент Украины, Рада (Совет) национальной безопасности и обороны, полномочия, контроль, вспомогательные органы.

This paper examines the control powers in the national security and sector. It was found that Constitution of Ukraine gives significant powers for President in the sphere of national security. Other coordinate state authorities are auxiliary with lack of direct powers and author recommends proposals for the improvement of current Ukrainian legislation.

Key words: national security, President of Ukraine, National Security and Defense Council, authority, control powers, auxiliary authorities.

