

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Острозька академія»  
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин та національної безпеки  
Кафедра національної безпеки та політології

Кваліфікаційна робота  
на здобуття освітнього ступеня магістра на тему:  
**«Президент України і Кабінет Міністрів України у сфері національної  
безпеки і оборони: актуальні проблеми конституційного розподілу  
компетенції»**

Виконала студентка II курсу, групи МНб-21,  
спеціальності 256 Національна безпека (за  
окремими сферами забезпечення і видами  
діяльності)

**Царук Аліна Сергіївна**

Керівник – кандидат політичних наук, доцент

**Мартинюк Роман Станіславович**

Рецензент – доктор юридичних наук, професор

**Скрипнюк Валентина Миколаївна**

Острог, 2024

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ I СУБ'ЄКТИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ.....	9
1.1. Поняття сектору безпеки і оборони держави його структура та елементний склад .....	9
1.2. Органи державної влади (державні органи) – найважливіші суб'єкти сектору безпеки і оборони держави; особливості їхнього статусу.....	17
РОЗДІЛ II ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ І КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ.....	31
2.1. Компетенція Президента України у сфері національної безпеки і оборони .....	31
2.2. Роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації компетенції Президента України у сфері національної безпеки і оборони України .....	42
2.3. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України .....	52
РОЗДІЛ III АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ .....	63
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	82

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Держава як соціальна конструкція зобов'язана докладати усіх зусиль для забезпечення своєї територіальної цілісності та недоторканності, а також вживати заходів для забезпечення реалізації всіх прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України. Сектор безпеки і оборони, система його функціонування, перелік органів, що його утворюють, обсяг прав, обов'язків та повноважень є ефективним механізмом протидії як зовнішньому вторгненню так і внутрішнім підривним конфліктам. Саме тому дослідження проблемних питань у цій сфері є важливим завданням. На сектор безпеки і оборони покладаються основні функції забезпечення національної безпеки – захист державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільних цінностей, прав і свобод громадян.

Зрозуміло, що національна безпека держави підтримується складним комплексом політичних, економічних, військових та інших заходів. Заходи політичного характеру спрямовані на створення сприятливої для країни зовнішньої та внутрішньої обстановки, зміцнення міжнародного авторитету держави, усунення існуючих і потенційних конфліктних ситуацій. Однак ефективність цих заходів досягається лише за умов, якщо вони сполучаються з діями оборонного характеру, спрямованими на силове стримування можливого агресора та блокування його спроб домогтися політичних цілей за допомогою зброї.

Складне і багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки і обороноздатності Української держави в умовах масштабної збройної агресії Російської Федерації особливою мірою зумовлює потребу узгодження дій суб'єктів сектору безпеки і оборони. За таких умов набуває й особливого значення вимога, щоб принцип чіткого розмежування повноважень органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони не перешкоджав їхній взаємодії в цій сфері. Ефективне поєднання принципів поділу

державної влади та її єдності у сфері національної безпеки і оборони покликаний забезпечити Глава держави – Президент України. Координаційна роль Президента України у сфері національної безпеки і оборони відповідає універсальному характеру його компетенції, яка охоплює всі сфери державно-владної діяльності.

Актуальним залишається питання розподілу компетенції у сфері національної безпеки і оборони України між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Повноваження та функції Президента України та Кабінету Міністрів розповсюджуються по всій території України та стосуються кожного громадянина держави. Саме тому чітке розуміння функціональних повноважень уряду та глави держави, рівня їх відповідальності є важливою запорукою існування правової держави, громадянського суспільства.

**Мета дослідження:** визначити актуальні проблеми конституційного розподілу повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України в системі органів, що забезпечують національну безпеку і оборону України.

Сформульована мета дослідження зумовлює постанову наступних **дослідницьких завдань:**

- визначити поняття «сектор безпеки і оборони», його структурний та елементний склад, проаналізувати нормативно-правові засади функціонування сектору безпеки і оборони України та завдання, що стоять перед ним;
- визначити специфіку повноважень та обов'язків органів державної влади як головних суб'єктів управління сектором безпеки і оборони України;
- проаналізувати повноваження Президента України у сфері національної безпеки, визначити його місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України;

- визначити роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації компетенції Президента України у сфері національної безпеки і оборони України;
- визначити роль і місце Кабінету Міністрів України як вищого державного органу, який забезпечує формування та реалізацію національної безпеки і оборонної політики держави;
- дослідити питання розмежування повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в сфері національної безпеки і оборони України.

**Об'єктом дослідження** є конституційна модель розподілу компетенції президента і уряду у сфері національної безпеки і оборони.

**Предметом дослідження** є компетенції Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони.

**Джерельна база дослідження.** У сучасних наукових дослідженнях у галузі конституційного права наявна велика кількість робіт, присвячених питанням конституційно-правового статусу Президента України та Кабінету Міністрів України. Водночас лише незначне число авторів у своїх дослідженнях порушують питання про проблемні аспекти конституційно-правового статусу взаємодії між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. В основу джерельної бази цього дослідження покладено, зокрема, роботи В.Авер'янова («Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні»), «Організація виконавчої влади потребує реформування»), І.Дороніна («Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи»), Р.Мартинюка («Проблемні аспекти реалізації функції Президента України із забезпечення національної безпеки і оборони України»), «The president of Ukraine at the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine»), С.Пономарьова («Компетенція і повноваження Кабінету Міністрів України в системі сектору безпеки і оборони держави»), С.Мельника («Повноваження Кабінету Міністрів

України у сфері військового управління»), Г.Гончаренко («Компетенція Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки: адміністративно-правове регулювання»). У процесі написання роботи також були опрацьовані нормативно-правові акти, що створюють нормативну основу та регулюють відносини у сфері національної безпеки і оборони – Закон України «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України» та інші. Опрацьовано відповідні розділи та статті Конституції України яка є основою правового регулювання у сфері управління національною безпекою.

**Методологія наукової роботи.** У процесі дослідження проблематики роботи були використані такі наукові методи:

- загальнонаукові – аналіз, синтез, індукція, дедукція – для аналізу окремих елементів конституційно-правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони України;
- догматичний – дозволив проаналізувати норми Конституції та чинних нормативно-правових актів, що створюють основу та регулюють відносини у сфері національної безпеки і оборони.
- логічного аналізу – для визначення змісту, взаємозв'язків та структури таких понять як «сектор безпеки і оборони» та «оборона держави»;
- функціональний – для з'ясування наслідків впливу конституційно-правового статусу Президента України та Кабінету Міністрів України на функціонування прийнятої в Україні форми правління.

**Структура наукової роботи.** Структуру цього дослідження визначають його мета і завдання. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

У Розділі I «Суб'єкти сектору безпеки і оборони держави» досліджено питання, які пов'язані із визначенням основних аспектів системи національної безпеки, та її ключового елементу – сектору безпеки і оборони. Зокрема, у підрозділі 1.1. «Поняття сектору безпеки і оборони держави його

структура та елементний склад» проаналізовано нормативно-правові засади функціонування сектору безпеки і оборони України та завдання, що стоять перед ним, історію становлення та розвитку сектору безпеки і оборони в Україні та різні способи розуміння цього поняття. У підрозділі 1.2. «Органи державної влади (державні органи) – найважливіші суб'єкти сектору безпеки і оборони держави; особливості їхнього статусу» визначено суб'єктів національної безпеки України, їхню коротку характеристику та завдання, що стоять перед ними для забезпечення національної безпеки держави. Розділі II «Президент України і Кабінет Міністрів України як суб'єкти сектору безпеки і оборони» присвячено питанням діяльності Президента України і Кабінету Міністрів України у секторі національної безпеки і оборони. У підрозділі 2.1. «Компетенція Президента України у сфері національної безпеки і оборони» розглядається роль та повноваження Президента України у сфері забезпеченні національної безпеки і обороноздатності держави, аналізується позиція глави держави як одного з центральних органів національної безпеки. У підрозділі 2.2. «Роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації компетенції Президента України у сфері національної безпеки і оборони України» досліджується роль Ради національної безпеки і оборони України у реалізації компетенції Президента у сфері національної безпеки і оборони. У підрозділі 2.3. «Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України» розглядається компетенція Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони, проаналізовано повноваження та роль уряду в забезпеченні безпеки країни. У Розділі III «Актуальні проблеми взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України» визначено основні проблемні аспекти взаємодії Президента України з вищим органом у системі органів виконавчої влади у системі забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави. Досліджуються основні проблеми взаємодії, включаючи розподіл повноважень у сфері національної безпеки і оборони.

У висновках відображено підсумкові результати дослідження.

Загальний обсяг роботи – 88 сторінок, з них основного тексту – 73 сторінки. До написання роботи залучено 60 джерел.



## РОЗДІЛ І

### СУБ'ЄКТИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

#### 1.1. Поняття сектору безпеки і оборони держави його структура та елементний склад

Належне функціонування системи безпеки та оборони України в умовах збройної агресії Російської Федерації та інших сучасних викликів є пріоритетним завданням. Держава як соціальна конструкція зобов'язана докладати всіх зусиль для забезпечення своєї територіальної цілісності та недоторканості державного кордону, а також вживати заходів для забезпечення реалізації всіх прав і свобод людини та громадянина передбачених Конституцією та законами України. Сектор безпеки і оборони, система його функціонування, перелік органів, що до нього входять, обов'язки та повноваження є ефективним механізмом протидії як зовнішньому вторгненню так і внутрішнім диверсійним конфліктам. Найважливішим завданням для України є ефективне здійснення оборонної функції держави, що пов'язано з напруженою військово-політичною ситуацією в країні та повномасштабним вторгненням.

Ці та інші загрози обумовлюють необхідність зміцнення Української держави шляхом удосконалення та розвитку сектору безпеки і оборони, ключовим завданням якого є швидка реакція на внутрішні та зовнішні виклики. Оборонна функція держави реалізується фактично всіма елементами владного механізму. Таким чином формується стан готовності державних сил оборони, необхідних для стримування збройної агресії. Військові формування, правоохоронні органи, державні структури об'єднані у полісистемне державне утворення яке має назву Сектор безпеки і оборони, мета якого захист національних інтересів України, зміцнення конституційних засад, демократичної, правової держави, забезпечення прав і свобод людини

відповідно до міжнародних зобов'язань. Поняття «сектор безпеки» з'явилося на початку 1990-х років, коли стало зрозуміло, що спектр загроз став зміщуватись від суто воєнних до таких, що мають невійськове значення. Головною мотивацією для введення цих понять у наукову термінологію були рекомендації міжпарламентських органів Європи, міжнародних конференцій і семінарів [32, 135]. В Україні певний поштовх до офіційного вживання цих понять дала тодішня Стратегія національної безпеки України затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року (втратила чинність на підставі Указу Президента №287/2015). Стратегія національної безпеки України мала загальну назву «Україна у світі, що змінюється» та визначала сектор безпеки як систему органів, які відповідають за забезпечення безпеки та оборони держави. У стратегії описано як повинне відбуватись реформування сектору безпеки і оборони як цілісної системи та як повинен здійснюватись демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, однак дана стратегія ще не визначала суб'єктів владних повноважень, на яких покладено забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави [11].

У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» (Рішення скасовано на підставі Ради національної безпеки і оборони від 25 березня 2021 року) зазначено, що складовими сектору безпеки і оборони мають бути визначені: Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України, Апарат Ради

національної безпеки і оборони України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, інші складові, що визначені законами України.

Незважаючи на те, що Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України є скасованою, вона залишається досить вичерпним та ґрунтовним документом, який детально описує засади розвитку сектору безпеки і оборони, визначає їх основні завдання та шляхи формування перспективної моделі. Цінність цієї Концепції на нашу думку полягає у Додатку затвердженого Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016. У Додатку визначено розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням, де визначено перелік кризових ситуацій для планування і реагування та яку участь мають складові сектору безпеки і оборони України в реагуванні на загрози під час виконання завдань за призначенням [13].

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, розвиваючи конституційні положення про національну безпеку України, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони України, цілі та засади державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. У Законі сформульовано фундаментальні національні інтереси України (зокрема, всеосяжна інтеграція у європейський простір, а також набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору); визначено ієрархію суб'єктів владних повноважень у секторі безпеки та оборони; напрямки розроблення стратегічних планів у сфері національної безпеки і оборони України; встановлено обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони; склад Збройних сил України; регламентовано засади демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони [6].

Сектор безпеки і оборони, відповідно до Закону, є сукупністю взаємопов'язаних між собою елементів, таких як сили безпеки; сили

оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки і обороноздатності держави.

Іншими важливими нормативно-правовими актами, що регулюють сферу сектору безпеки і оборони є документами довгострокового планування: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма. Так, зокрема у Стратегії про національну безпеку зазначено, що посилення спроможностей Збройних Сил України, інших органів сектору безпеки і оборони є однією з ключових цілей для розвитку особливого партнерства з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття повноправного членства України в НАТО. Ціль України у досягненні максимальної взаємосумісності Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав Альянсу. Стратегія пропонує напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони за нормами, принципами і стандартами НАТО [12].

З проаналізованого, ми бачимо, що за останні десятиріччя українське законодавство у сфері сектору безпеки і оборони зазнало значних змін, що свідчить про постійний розвиток стратегічних підходів та концепцій у цій сфері. Порівняння Стратегій національної безпеки 2007 та 2020 років відображає еволюцію у розумінні та регулюванні понять сектору безпеки і оборони. У цьому контексті важливо відзначити зростання уваги до викликів сучасності, таких як кібербезпека, гібридна війна та міжнародна співпраця. Окрім того, спостерігається посилення заходів з підвищення ефективності та професіоналізму Збройних Сил, а також забезпечення їхньої сумісності зі стандартами та практиками Європейського Союзу та НАТО. Такий тенденційний розвиток законодавства підкреслює необхідність адаптації України до сучасних викликів та змін у геополітичному середовищі,

забезпечуючи відповідність національних стратегій міжнародним стандартам та вимогам.

Україна щодня стикається із великою кількістю загроз для національної безпеки. Найбільша група загроз пов'язана з агресивною зовнішньою та воєнною політикою Російської Федерації. До таких загроз віднесено посягання на суверенітет та територіальну цілісність України, блокування руху нашої держави до набуття повноправного членства у ЄС та НАТО, подальша ескалація збройної агресії проти України, введення розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб Російської Федерації, здійснення інформаційних спецоперацій, атаки в кіберпросторі, поширення тероризму, який фінансує та підтримує РФ. Серед інших зовнішніх загроз можна виокремити зростання політичної нестабільності в світі, невизначеність позицій провідних країн світу щодо визнання місця та ролі України в міжнародному співтоваристві. До внутрішніх загроз у сфері національної безпеки можна віднести слабкість та неефективність інститутів державної влади, нездатність керівництва забезпечити їх ефективну роботу на всіх рівнях, внутрішня політична нестабільність, відсутність консолідації українського суспільства та його еліти та низька ефективність державного управління.

Ключовим завданням сектору безпеки і оборони є здійснення системи заходів організаційного, економічного, правового, військового характеру, покликаних запобігати виникненню вищезгаданих загроз. Створення умов для ефективного запобігання військовому нападу та організацій політичної, дипломатичної, економічної та збройної відповіді на можливу агресію проти України у будь-який час та за будь-яких обставин.

Чинна Конституція України від 28 червня 1996 року закріплює, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Ч. 2 і 3 статті 17 Основного Закону України встановлюють, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, а забезпечення державної безпеки і

захист державного кордону України – на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1].

Також нормативно-правову базу сектору безпеки і оборони України складають наступні важливі документи. Закон України «Про Раду Національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року, який відповідно до законодавства є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони. Вчені наголошують, що вирішення проблем забезпечення національної безпеки будь-якої держави неможливе без функціонування спеціального органу, повноваженнями якого є координація діяльності усіх органів державної влади у сфері національної безпеки [9].

Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року встановлює засади оборони України, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони. Крім того, закон передбачає, що Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Національна поліція, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України та відповідні правоохоронні органи залучаються до виконання завдань територіальної оборони в межах своїх повноважень [7].

Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 року регламентує необхідність забезпечення власної безпеки та оборони, усвідомлюючи відповідальність за підтримання міжнародної стабільності та миру. Закон регулює різні аспекти пов'язані із збройними силами, такі як їх організаційна структура, завдання, управління. Для підтримання суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави Україна має Збройні Сили з необхідним рівнем боєготовності та боєздатності [3].

З опрацьованих нормативно-правових актів можна зробити висновок, що поняття сектору безпеки і оборони держави є дуже комплексним та включає в себе «сферу національної безпеки і оборони», «сферу військової безпеки», «військову організацію держави». Ці поняття використовуються в різних нормативно-правових актах і зберігають свою актуальність до сьогоднішнього дня, однак поняття «сектор безпеки» використовується все частіше. Сектор безпеки і оборони охоплює всю систему національної безпеки держави, концепція якої не зводиться лише до однієї сфери або структурного компонента. Це поняття сприймається як комплексна охоронно-правова категорія, до якої входять охоплені єдиним керівництвом органи державної влади, військові формування, правоохоронні органи та служби, які відповідно до Конституції та законодавства України, здійснюють планування, організацію та проведення заходів для забезпечення захисту національних інтересів країни від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Серед ключових суб'єктів сектору безпеки і оборони України ключове місце посідає Президент України. Президент України є конституційним уособленням єдності державної влади, як глава держави він покликаний об'єднувати суспільні сили навколо ключових конституційних цінностей та завдань. Забезпечувати ефективність державної влади взагалі, єдність цілей державної політики. Позиція Президента України з ключових суспільно-політичних питань повинна орієнтувати Верховну Раду України й Кабінет Міністрів України у їхній діяльності [39, 10]. Президент України здійснює широкий комплекс функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави. Роль Президента України у сфері національної безпеки і оборони України пов'язана із загальним (політичним) керівництвом органами, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність України. Президент України, здійснюючи таке керівництво, спрямовує й узгоджує діяльність усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони. Тому саме Глава Української держави є провідним суб'єктом забезпечення її національної безпеки і обороноздатності [44, 60].

Важливим суб'єктом сектору безпеки і оборони є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки і оборони України насамперед через Міністерство оборони України та Міністерство внутрішніх справ України, діяльність яких спрямовує і координує. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Державна спеціальна служба транспорту [4].

Роль Верховної Ради України у сфері національної безпеки і оборони України визначають три її «титкульні», історично сформовані функції – законодавча, установча та контрольна. Верховна Рада України відіграє фундаментальну роль у сфері національної безпеки і оборони, оскільки встановлює в цій сфері первинні форми правового регулювання, зокрема, визначає своїми законами принципи організації та функціонування сектору безпеки і оборони, правовий статус його суб'єктів [32, 136]. Верховна Рада України також призначає, дає згоду на призначення, звільняє чи дає згоду на звільнення певного кола посадових осіб у сфері національної безпеки і оборони, утворює чи бере участь в утворенні відповідних органів – суб'єктів сектору безпеки і оборони. Багатогранною і різною за формами є контрольна діяльність Верховної Ради України щодо суб'єктів сектору безпеки і оборони.

З проаналізованого ми можемо зробити наступні висновки, що безпека та обороноздатність держави є одними з найважливіших завдань для забезпечення стабільності та захисту країни та громадян. Це вимагає співпраці та координації дій відповідних органів та структур на різних рівнях влади. Розв'язання такого складного завдання передбачає кілька ключових аспектів. В першу чергу необхідно мати чітку стратегію та стратегічні документи, які визначають загальні цілі та пріоритети в галузі безпеки та обороноздатності.



Складне й багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави потребує узгоджених дій відповідних органів. Під силами безпеки розуміються правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення, на які покладено функції із забезпечення національної безпеки. Варто звернути увагу й на те, що інституційно складові сектору безпеки і оборони України належать як до державного апарату, так і до інструментів громадянського суспільства. Необхідно мати ефективну систему співпраці між різними органами та структурами, яка включає в себе обмін інформацією та координацію дій. Це допомагає уникнути дублювання повноважень та їх ефективну організацію.

## **1.2. Органи державної влади (державні органи) – найважливіші суб'єкти сектору безпеки і оборони держави; особливості їхнього статусу**

Україна щодня стикається із численними спробами порушення свого суверенітету та територіальної цілісності, що вимагає від уповноважених суб'єктів ефективних та рішучих дій для забезпечення оборони держави й воєнної безпеки. Нейтралізація внутрішніх та зовнішніх загроз, відсіч збройній агресії, оборона держави передбачає необхідність залучення великої кількості суб'єктів кожний з яких працює у відповідному напрямку своєї діяльності, та усі вони в сукупності утворюють цілісну систему спрямовану на реалізацію політики у сфері державної безпеки.

Стан забезпечення захищеності держави може бути досягнутий в результаті спільної діяльності уповноважених органів, завданням яких є реалізація державної політики у сфері забезпечення національної безпеки держави. Ефективність функціонування такої системи напряму залежить від того наскільки точно розмежовані та узгодженні обов'язки між суб'єктами сектору безпеки і оборони. Саме забезпечення консолідованого державного управління може гармонізувати та узгодити діяльність визначених інститутів, залучених до діяльності у сфері національної безпеки [53, 6].

У Законі України «Про національну безпеку України» встановлено перелік суб'єктів владних повноважень, на які покладено завдання забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави. Відповідно до Закону до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [6].

Проте системний аналіз Основного закону держави дає можливість віднести до суб'єктів захисту державного суверенітету та територіальної цілісності Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та Главу держави, оскільки їх повноваження прямо чи опосередковано стосуються вирішення окремих питань стосовно державного суверенітету та територіальної цілісності [1].

Охарактеризуємо детальніше повноваження основних суб'єктів сектору безпеки і оборони. Національна безпека держави, її суверенітет і територіальна цілісність вирішальною мірою залежать від ефективності діяльності відповідних органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони України та їх чіткої взаємодії. У сфері забезпечення цих конституційних цінностей особлива роль належить Президенту України, який, відповідно до статті 104 Конституції України, складаючи присягу,

обіцяє «усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України». Згідно зі статтею 102 Конституції України, Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина, гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Це засвідчує, що Президент України тісно пов'язаний з усіма аспектами національної безпеки держави і з усіма проявами загроз до неї [54, 154].

Відповідно до статей 106 і 107 Конституції України Президент України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України. У системі органів, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність держави Президент України відіграє принципову роль. Він здійснює загальне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність держави та виконує обов'язки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил.

Серед суб'єктів, що забезпечують захист державного суверенітету і територіальної цілісності України, Президент України відіграє винятково важливу роль. Саме Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України визначає основні напрями реформ у сфері національної безпеки і оборони, концепцію військового будівництва, ставить завдання перед Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади щодо створення ефективної системи державного управління обороною країни. Президент України впливає на процес забезпечення національної безпеки і обороноздатності України насамперед через діяльність Кабінету Міністрів України. Саме Кабінет Міністрів володіє необхідними засобами і забезпечує реалізацію законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері національної безпеки і оборони. Гарантування незалежності країни, її безпеки та територіальної цілісності президент

здійснює насамперед засобом керівництва збройними силами країни. Повноваження, пов'язані з керівництвом Збройними Силами України, статус їх Верховного Головнокомандувача – принциповий момент, який характеризує безпосередню участь Президента України в забезпеченні національної безпеки і обороноздатності держави. Верховне керівництво Збройними Силами України є найважливішим інструментом гарантування Президентом України державного суверенітету та територіальної цілісності України.

Жодна сфера діяльності не може існувати без врегульованої системи правових норм. Найвищим органом, що здійснює таке законодавче регулювання є Верховна Рада України, до повноважень якої входить законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки. Ефективність функціонування сектора безпеки і оборони обумовлюється, перш за все, законодавчим забезпеченням. Відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, тобто Верховна Рада України [21, 98]. У статті 92 Конституції України визначено сфери виняткового правового регулювання законами Верховної Ради України. Прерогативою (винятковим повноваженням) Верховної Ради України є, зокрема, створення правових основ національної безпеки, правове регулювання основ організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку, визначення правового режиму державного кордону, правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Лише Верховна Рада України визначає порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України.

Згідно зі статтею 85 Конституції України до основних повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення безпеки та оборони можна віднести: внесення змін до Конституції України в межах і порядку,

передбачених розділом XIII Конституції, призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції, прийняття законів у сфері національної безпеки і оборони, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього з питань національної безпеки, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики національної безпеки, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, голови Антимонопольного комітету України, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інші функції. Враховуючи, що Верховна Рада України є основним суб'єктом сектора безпеки України, кожне повноваження та функція, які виконує цей орган, так чи інакше впливають на рівень безпеки нашої країни [35, 33].

Верховна Рада України в межах повноважень, встановлених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки і оборони, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань уведення надзвичайного та воєнного станів, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України. Для підготовки законопроектів з питань національної оборони і безпеки та виконання іншої роботи у цій сфері у Верховній Раді України створено Комітет з питань національної безпеки і оборони України. У Комітеті Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони створено низку підкомітетів, які займаються окремими питаннями у сфері національної безпеки [21, 98].

Основна діяльність Верховної Ради України пов'язана з прийняттям законів та інших нормативно-правових актів, у тому числі з питань захисту державного суверенітету та державної цілісності. Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики з урахування пріоритету

стратегічного курсу на здобуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, схвалює програми діяльності Кабінету Міністрів України. Ефективність захисту державного суверенітету та територіальної цілісності держави певною мірою залежить від її кадрової політики, а тому відповідні повноваження щодо призначення керівників суб'єктів захисту державного суверенітету та територіальної цілісності мають важливе значення [53, 6].

Згідно зі статтею 116 Конституції України, здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави є власним повноваженням Кабінету Міністрів України. У статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони. По суті, національна безпека і оборона – одна зі сфер сумісної компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України. Тому забезпечення Президентом України національної безпеки і обороноздатності України безпосередньо пов'язане з діяльністю в цій сфері Кабінету Міністрів України. Робота Кабінету Міністрів України як і робота Верховної Ради пов'язана з захистом державного суверенітету та економічної самостійності, здебільшого шляхом реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави. В межах втілення внутрішньої політики Кабінет Міністрів України забезпечує національну безпеку держави, її обороноздатність і боротьбу зі злочинністю. Конституцією України визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України у межах передбачених Конституцією України. Діяльність Кабінету Міністрів спрямована на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента, власної програми діяльності схваленої Верховною Радою України [48, 39].

Відповідно до Закону України «Про Національну безпеку України» Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю.

Серед державних органів, що є суб'єктами сектору безпеки і оборони держави особливе місце займає Рада національної безпеки і оборони України, як єдиний конституційний орган державної влади, який здійснює координацію та контроль діяльності всіх суб'єктів забезпечення оборони держави. Основи правового статусу спеціального органу безпосередньо закріплено у статті 107 Основного Закону України. Конституційне закріплення статусу Ради національної безпеки і оборони України відображає її принципове значення в державному механізмі та забезпечує певну стабільність функціонального призначення цього органу [42, 262].

Так зокрема, відповідно до статті 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України – це координаційний орган із питань національної безпеки і оборони, який створений при Президентові України і безпосередньо йому підпорядкований. Персональний склад формується Президентом України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, Голова Служби безпеки України. Відповідно, присутність цих посадових осіб на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України є їхнім обов'язком .

Рада Національної безпеки і оборони України уповноважена розробляти та ухвалювати рішення щодо найважливіших питань національної безпеки і оборони держави та координувати діяльність інших органів державної влади у відповідній сфері. Президент України як гарант державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання

Конституції України, прав та свобод людини і громадянина, який забезпечує незалежність і національну безпеку держави, очолює Раду Національної безпеки і оборони держави за посадою. Конституційний статус цього органу, його компетенція, похідні від функцій та повноважень Глави держави у сфері національної безпеки і оборони України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводять у дію Укази Президента України. Рада національної безпеки і оборони України, як і Президент України, не належить до жодної з галузей державної влади.

Законодавством України визначено такі функції Ради національної безпеки і оборони: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад зовнішньої та внутрішньої 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 [9].

Міністерство оборони України є провідним суб'єктом реалізації державної політики у воєнній сфері та сфері національної безпеки. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [14].

До повноважень Міністерства оборони України належить організація заходів оборонного планування, визначення засад воєнної військово-кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в усталеному



порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

Міністерство оборони України очолює Міністр, якого з числа цивільних осіб призначає на посаду за поданням Президента України і звільняє з посади Верховна Рада України. Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду з числа цивільних осіб та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра. Міністр оборони України за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України і відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних Сил України. Міністра оборони України призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Президента України з числа цивільних осіб [38, 37].

Міністр оборони України здійснює керівництво Міністерством оборони України, військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними Силами України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони України та заступників Міністра оборони України. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України (що включають види та окремі роди військ (сил)) та Державна спеціальна служба транспорту. Міністр оборони України підпорядковується Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України та підзвітний Верховній Раді України [23, 33].

Поряд із Міністерством оборони України захист державного суверенітету та територіальної цілісності згідно з статтею 12 Закону України «Про національну безпеку України» здійснює і Міністерство внутрішніх справ України. Аналіз п. 1 і 3 Положення про Міністерство внутрішніх

справ України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року дозволяє зробити висновок, що його діяльність як центрального органу виконавчої влади пов'язана з правоохоронною діяльністю, протидією злочинності, а також прав, свобод і інтересів громадян, та інтересів держави. Одночасно Міністерство внутрішніх справ України реалізує державну політику в інших напрямках в мирний, і особливо воєнний час, та під час виникнення надзвичайних ситуацій [15].

Міністерство внутрішніх справ України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра. Міністр спрямовує та координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ.

Для забезпечення реалізації державної політики у сфері безпеки і оборони Міністерство внутрішніх справ включає в себе відповідні органи та формування. Сьогодні до Міністерства внутрішніх справ входять Державна прикордонна служба України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія України, Державна міграційна служба України. МВС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також заклади та установи. Діяльність відповідних органів спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ [49, 107].

На сучасному етапі розвитку України однією з основних функцій держави вважається правоохоронна. На вказані суб'єкти сектору безпеки і оборони, Конституцією та законами України покладено функції забезпечення державної безпеки, до якої входить і внутрішня безпека України. Міністерство внутрішніх справ реалізує складну систему правових,

організаційних, оперативно-розшукових, інформаційних та інших заходів, для забезпечення захищеності державного суверенітету, демократичного конституційного ладу, громадської безпеки й порядку та інших життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, держави та її інститутів від внутрішніх реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [31, 34].

Одним із головних суб'єктів забезпечення безпеки й оборони є Служба безпеки України. Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року Служба безпеки України це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України [10]. На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

До основних функцій Служби безпеки України належить: забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки держави, забезпечення інформаційної безпеки, здійснення розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, боротьба зі злочинністю, розслідування яких віднесено до компетенції Служби безпеки України, боротьба із розвідувально-підривною діяльністю іноземних держав, забезпечення державної таємниці, забезпечення режиму воєнного та надзвичайного станів, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, боротьба з іншими протиправними діями, що безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки України. Він

несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Голова Служби безпеки України має заступників, які призначаються на посади за його поданням та звільняються з посад Президентом України. Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, здійснюється Верховною Радою України [10].

Важливим суб'єктом забезпечення оборони держави є Збройні Сили України. Відповідно до Закону України «Про Збройні Сили України» це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України [3]. У механізмі держави та державного апарату Збройні Сили є основою Воєнної організації України, адже саме вони безпосередньо спрямовані на виконання масштабних оборонно-стратегічних завдань збройного захисту держави. Конституція України покладає виключно на Збройні Сили України завдання щодо оборони держави, захисту суверенітету й територіальної цілісності, забороняє їх використання для обмеження прав і свобод громадян, повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності.

Склад і структура системи управління Збройних Сил України в мирний час має забезпечити надійне управління військами (силами) в особливий період. Структури системи управління Збройних Сил України доцільно будувати багаторівневою. Структуру Збройних Сил України складають: Генеральний штаб Збройних Сил України, Командування об'єднаних сил Збройних Сил України. Види Збройних Сил України – Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські сили, окремі роди військ та сил. Керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією, здійснює Президент України як Верховний

Головнокомандувач Збройних Сил України. В особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України [26, 105].

Керівництво Збройними Силами України здійснює також Міністр оборони України. Він відповідає за військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством, за забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України.

Міністр оборони України здійснює адміністративне керівництво Збройними Силами України, безпосереднє військове керівництво здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України, що є найвищою військовою посадою. Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює керівництво через Генеральний Штаб Збройних Сил України. Безпосереднє військове керівництво передбачає здійснення заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, а також управління ними. Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України та відповідають за розвиток підпорядкованих їм військ (сил), їх технічне оснащення та всебічне забезпечення, підготовку та готовність до виконання покладених завдань.

Одними із найважливіших ознак, що ідентифікують державу, є її суверенітет і територіальна цілісність, які в умовах збройної агресії проти України зазнають на собі численні спроби порушення, що вимагає від уповноважених суб'єктів подолання таких загроз і відновлення нормального стану функціонування держави. Забезпечення національної безпеки передбачає необхідність залучення великої кількості суб'єктів, які, працюючи у відповідному напрямку своєї діяльності, в сукупності

утворюють цілісну систему, спрямовану на забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони.

Складне і багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки і обороноздатності Української держави в умовах масштабної збройної агресії особливою мірою зумовлює потребу узгодження дій суб'єктів сектору безпеки і оборони. За таких умов набуває й особливого значення вимога, щоб принцип чіткого розмежування повноважень органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони не перешкоджав їхній взаємодії в цій сфері. Стан забезпечення захищеності держави може бути досягнутий лише в результаті спільної діяльності уповноважених органів, саме тому питання конституційного розподілу їх компетенції є таким важливим сьогодні, оскільки ефективність функціонування такої системи напряду залежить від того наскільки точно розмежовані та узгоджені обов'язки між суб'єктами сектору безпеки і оборони.

## РОЗДІЛ II

### ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ І КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

#### **2.1. Компетенція Президента України у сфері національної безпеки і оборони**

Забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави є фундаментальною умовою її існування. У сфері забезпечення державної безпеки України глава держави наділений особливими повноваженнями. Президент України хоч і не належить до жодної з гілок державної влади, проте має широку компетенцію у сфері виконавчої влади щодо забезпечення безпеки держави. Його повноваження визначено у статтях 106 і 107 Конституції України. Вони стосуються насамперед забезпечення державної незалежності, національної безпеки та здійснення керівництва в зазначених сферах, призначення вищого керівництва військових формувань. Глава держави – це вищий її представник усередині та за межами країни, який є символом єдності нації, держави і народу. Забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни потребує концентрації державної влади, координації діяльності всіх її галузей із метою проведення узгодженої, цілісної державної політики. Саме Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України та гаранту державного суверенітету і територіальної цілісності України й повинна бути підпорядкована вся сфера державного управління обороною та забезпеченням національної безпеки країни [26, 99].

Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Як

гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України Президент наділяється особливими повноваженнями, він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, забезпечує правонаступництво держави, очолює Раду національної безпеки і оборони України, приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України. Президент України тісно зв'язаний з усіма аспектами національної безпеки та всіма проявами загроз для неї.

Роль Президента України у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності України пов'язана із загальним (політичним) керівництвом органами, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність України. У статті 17 Основного Закону України вказано, що «захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». Згадані функції здійснює ціла система органів державної влади в межах своєї компетенції. Забезпечення національної безпеки України, гарантування її суверенітету й територіальної цілісності вирішальною мірою залежать від чіткої взаємодії відповідних органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони. Як глава держави, Президент України покликаний забезпечити та координувати механізм взаємодії державних органів. Відповідно до статті 104 Конституції України Президент України, складаючи присягу, обіцяє «всіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України». Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Це засвідчує, що Президент України тісно



пов'язаний з усіма аспектами національної безпеки держави і з усіма проявами загроз цій безпеці.

Складне та багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави потребує узгодження дій відповідних органів у межах єдиної державної політики. Координаційна роль Президента України у сфері національної безпеки і оборони України відповідає характеру його компетенції, яка охоплює всі сфери державно-владної діяльності. Президент України як Глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України координує діяльність органів державної влади, покликаних забезпечувати національну безпеку і обороноздатність держави. Аналіз конституційного статусу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України засвідчує, що всі ці органи мають окремі конституційні повноваження у сфері національної безпеки і оборони держави. Водночас лише Президент України наділений конституційними повноваженнями здійснювати керівництво в цій сфері. Президент України здійснює широкий комплекс функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави [33, 150].

Повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони України визначено Конституцією України. У статті 106 Конституції України, яка встановлює більшість повноважень Президента України, узагальнено визначено і його повноваження у сфері національної безпеки і оборони. Ці повноваження є нормативними інструментами реалізації його стратегічної конституційної функції гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, встановленої статтею 102 Конституції України. З огляду на прийняту в Україні змішану республіканську форму правління конституційні повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони взаємопов'язані з повноваженнями Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Конституції України, Президент України здійснює наступні повноваження, які прямо або принаймні опосередковано стосуються

сфери національної безпеки і оборони: 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, керує зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сфері національної безпеки і оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; ухвалює відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та вводить воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; ухвалює в 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 наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; володіє правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема з питань національної безпеки і оборони. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, Верховна Рада України розглядає позачергово [1].

Конституційну компетенцію Президента України у сфері національної безпеки і оборони України уточнено й деталізовано в низці законів, серед яких найважливішими є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року, Закон України «Про Збройні Сили України» від 25 березня 1992 року, Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року.

Повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони України уточнено також у статті 13 Закону України «Про національну безпеку України». Відповідно до Закону, керівництво Президента України у сфері національної безпеки і оборони полягає в тому, що він забезпечує державну незалежність та національну безпеку, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вводить у встановленому порядку в дію її рішення, видає укази і розпорядження з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; реалізує право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки і оборони; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; призначає на посади та звільняє з посад Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування; здійснює загальне

керівництво розвідувальними органами України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України ухвалює рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; ухвалює 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 України; ухвалює в 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 наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання і класні чини, здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України [6].

Гарантування незалежності країни, її безпеки та територіальної цілісності президент здійснює насамперед засобом керівництва збройними силами країни. Повноваження, пов'язані з керівництвом Збройними Силами України, статус їх Верховного Головнокомандувача – принципний момент, який характеризує безпосередню участь Президента України в забезпеченні національної безпеки і обороноздатності держави. Верховне керівництво Збройними Силами України є найважливішим інструментом гарантування Президентом України державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Аналіз повноважень Президента України у сфері управління Збройними Силами України дає підстави стверджувати, що його роль як Верховного Головнокомандувача, залежно від ситуації, може полягати як у політичному керівництві органами, що забезпечують обороноздатність України, так і в безпосередньому стратегічному управлінні Збройними Силами України [33, 151].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Збройні Сили України» Керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією здійснює Президент як Верховний Головнокомандувач. Варто

зауважити, що повноваження Президента України у статусі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України необхідно відмежовувати від повноважень глави держави із загального керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави. В особливий період керівництво ЗС України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

В Україні з огляду на прийняту змішану республіканську форму правління Президент України гарантує державний суверенітет і територіальну цілісність України через Кабінет Міністрів України та відповідні органи виконавчої влади, підпорядковані Уряду. Притаманна змішаній республіці дуалістична організація виконавчої влади також передбачає, що Президент України здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, а Міністр оборони України відповідно до статті 8 Закону України «Про Збройні Сили України» від 25 березня 1992 року здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України [59, 24]. Безпосереднє військове керівництво Збройними Силами України Головнокомандувач здійснює через Генеральний штаб Збройних Сил України. Президент як Верховний Головнокомандувач проводить діяльність, що спрямована на здійснення заходів, щодо розвитку Збройних Сил, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, управління Збройними Силами та визначення основ їх застосування. Головнокомандувачу Збройних Сил підпорядковуються командувачі видів, окремих родів військ.

Маючи такий статус, Президент України може здійснювати суттєвий управлінський вплив на систему суб'єктів військового управління, на їхню організацію й функціонування, на необхідність здійснення ними тих чи інших юридично значущих дій. Президента України наділено конституційними повноваженнями, які полягають у тому, що він може призначати та звільняти вище командування Збройних Сил України та

присвоювати вищі військові звання. Також Президента України наділено доволі широкими нормотворчими повноваженнями пов'язаними з організацією й функціонуванням суб'єктів військового управління. За ч. 3 статті 106 Конституції Президент України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни. Повноваження Президента України дають йому змогу контролювати і здійснювати основну кадрову політику в системі суб'єктів військового управління, у межах сектору безпеки і оборони України. Використовуючи надані йому можливості, він повноцінно здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави, здійснює вплив на систему суб'єктів військового управління, на всі підрозділи сектору безпеки і оборони [37,143].

Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент видає накази та директиви з питань оборони. Статтею 8 Закону України «Про оборону України» встановлено, що для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави на цей період. Пропозиції про її утворення, про її персональний склад і граничну чисельність подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту й вводяться в дію його Указом. Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача затверджує Президент України.

Як уже зазначалося, Президент України як суб'єкт, який реалізує повноваження у сфері військового управління, видає відповідні акти, до яких зараховує укази й розпорядження. Проте як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент може видавати накази й директиви з питань оборони (ч. 3 статті 6 Закону України «Про оборону України»). Важливим є вплив Президента України на систему суб'єктів військового управління, відповідно до статті 106 ч.1 п.20 Конституції України Президент приймає згідно із Законом рішення про загальну або часткову мобілізацію й

уведення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі небезпеки державній незалежності країни.

Загалом, як зазначають науковці, Президент України, як глава держави, може здійснювати загальне керівництво у всіх сферах суспільного життя. Його статус дозволяє здійснювати координацію між усіма гілками влади щодо забезпечення національної безпеки і оборони. Функція із забезпечення оборони держави належить до однієї із загальних функцій, у межах якої Президент України, як один із суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, наділений відповідними повноваженнями.

До повноважень Президента України з реалізації функції оборони належать: внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України. Надання Президенту України, як Верховному Головнокомандувачу, права призначення на посади та звільнення не тільки вищого командування Збройних Сил України, а також Міністра оборони, дає змогу, з одного боку, забезпечити єдину ефективну систему військово-політичного керівництва та управління обороною з дотриманням єдиноначальності як принципу військового управління, з іншого – гарантує забезпечення демократичного цивільного контролю. Президент України через Раду національної безпеки і оборони України забезпечує координацію та здійснює контроль діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері оборони, визначає структуру та затверджує мобілізаційний план України на особливий період. Затверджує Положення про мобілізаційну підготовку Збройних Сил України, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні, Положення про територіальну оборону України, Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України. Глава держави затверджує подання Кабінету Міністрів України про військово-адміністративний поділ території України для організації оборони держави, вносить на затвердження Верховної Ради України пропозиції щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил та інших військових формувань.

Президент здійснює розгляд перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблених Кабінетом Міністрів України загальнодержавних програм у сфері національної безпеки і оборони (зокрема Державних програм розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння і військової техніки, Державного оборонного замовлення), програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва України з іншими державами. Із функцією забезпечення оборони держави нерозривно пов'язана нормотворча функція. До повноважень Президента України щодо реалізації нормотворчої функції належать підписання законів прийнятих Верховною Радою України, право на вето щодо прийнятих Верховною Радою законів, видання указів та розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, видання наказів і директив із питань оборони [44, 61-62].

На даний момент становлення Української держави відбувається в умовах військової агресії та окупації частини її території Російською Федерацією. Не завершений процес формування української нації та громадянського суспільства. Ці обставини зумовлюють потребу в "сильному" президенті. Президент України повинен бути інституційним уособленням єдності державної влади. Як глава держави, він покликаний об'єднувати суспільні сили навколо ключових конституційних цінностей та завдань, стабілізувати економічну та політичну ситуацію у країні, обмежувати, швидко й ефективно вирішувати небезпечні для суспільства протиріччя, кризи. Він повинен забезпечувати ефективність державної влади взагалі, єдність цілей державної політики. Позиція Президента України з ключових суспільно-політичних питань повинна орієнтувати Верховну Раду України й Кабінет Міністрів України. Повноваження Президента України обумовлені його статусом глави держави і, на відміну від повноважень інших органів влади, які мають принципово вужчу функціональну спеціалізацію, зв'язані з реалізацією всіх внутрішніх і зовнішніх функцій держави взагалі.



Президент України посідає ключове місце в системі органів, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність держави. Як Глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, гарант державного суверенітету та територіальної цілісності України Президент України координує діяльність органів державної влади, покликаних забезпечувати національну безпеку і обороноздатність держави. Керівну роль Президента України у сфері національної безпеки і оборони України відображають його повноваження. Повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони України тісно пов'язані з відповідними повноваженнями Кабінету Міністрів України і зумовлені прийнятою змішаною республіканською формою правління.

Ця форма правління передбачає здійснення Президентом України стратегічного керівництва системою органів виконавчої влади, на які покладено забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави. Президент України гарантує конституційно встановлені складові національної безпеки – державний суверенітет, територіальну цілісність України, додержання Конституції України, права та свободи людини і громадянина, реалізацію стратегічного курсу держави на набуття її повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України з боку Президента України забезпечує Рада національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України є ключовим елементом механізму взаємодії Президента України із системою органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України. Як глава держави, він покликаний об'єднувати суспільні сили навколо ключових конституційних цінностей та завдань, стабілізувати економічну та політичну ситуацію у країні.

## **2.2. Роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації компетенції Президента України у сфері національної безпеки і оборони України**

Формування допоміжних органів на сьогодні стало невід'ємним атрибутом інституту держави. Повнота та ефективність реалізації повноважень державних інститутів багато в чому залежить саме від забезпечення раціональної системно-структурної організації допоміжних органів та чіткого закріплення їх правового статусу. Відповідно до п. 28 статті 106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Зазначене положення Основного Закону свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України є їх допоміжний характер. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від глави держави. Особливості діяльності таких органів визначаються участю їх у здійсненні повноважень Президента. Вони функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей його діяльності, розвитку держави в цілому [22, 152].

У сфері національної безпеки і оборони Президент України здійснює політичне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність України. Серед цих органів особливе місце займає Рада національної безпеки і оборони України, основи правового статусу якої визначено безпосередньо в Конституції України. Правовий статус Ради національної безпеки і оборони України закріплено у статті 107 Основного Закону України. Конституційне закріплення статусу Ради національної безпеки і оборони України відображає її принципове значення в державному механізмі та забезпечує певну стабільність існування і функціонального призначення цього органу.

З метою реалізації функції забезпечення державної незалежності й національної безпеки главою держави було створено Раду національної безпеки і оборони України. РНБОУ покликана проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, у результаті колегіального обговорення, узгоджувати проекти президентських рішень, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у цій сфері. В юридичній літературі Рада національної безпеки і оборони визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки [45, 120].

Згідно з Конституцією України, а саме статтею 107: «Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України». Правовий статус та персональний склад закріплені у Конституції України статтею 107: «Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рада національної безпеки і оборони України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами та актами Президента України».

Рада національної безпеки і оборони України є спеціальним органом при Президентові України, який координує заходи у питаннях національної безпеки і оборони. Головою Ради національної безпеки і оборони України згідно з українським законодавством є Президент. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків голови Ради національної безпеки і оборони на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Другою за важливістю особою в цьому органі є Секретар Ради національної безпеки і оборони України, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується.

Орган наділений досить широкими повноваженнями. Зокрема, проводить свої дослідження в плані поліпшення державної політики національної безпеки і оборони та подає Президентові свої рекомендації та пропозиції для реалізації. При цьому орган залучає до цієї роботи фахівців з різноманітних сфер (це можуть бути державні установи, дослідницькі інститути, університети). Рада національної безпеки і оборони може виступати ініціатором у розробці відповідних законодавчих документів. Крім цього, уповноважена контролювати діяльність всіх органів влади, включаючи місцеві.

Повноваження даного органу істотно розширюються в умовах воєнного або надзвичайного стану. У таких ситуаціях він покликаний забезпечувати захист населення країни від військових та інших загроз. Президент України, спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Ради національної безпеки і оборони України; затверджує перспективні та поточні плани роботи Ради національної безпеки і оборони України, час і порядок проведення засідань; особисто головує на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України; дає доручення членам Ради національної безпеки і оборони України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій; заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України на її засідання; затверджує Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України, його структуру і штатну чисельність за поданням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України тощо [27, 99].

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року, функціями Ради національної безпеки і оборони України є внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; координація та

контроль 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.

Хоча через Раду національної безпеки і оборони України загалом та через її окремих членів Президент України може цілеспрямовано впливати на діяльність різних вищих органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони України, очевидно, що існування Ради національної безпеки і оборони України й головування Президента України в цьому органі відіграють принципову роль у поєднанні функцій Глави держави насамперед із виконавчою владою. Через Раду національної безпеки і оборони України Президент України керує урядовою діяльністю у сфері національної безпеки і оборони України. Саме тому в статті 107 Конституції України вказано, що «Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони». По суті, Рада національної безпеки і оборони України забезпечує через систему органів виконавчої влади реалізацію відповідних функцій та повноважень Президента України [19,42].

Офіційна позиція Президента України, виражена у формі рішень Ради національної безпеки і оборони України щодо конкретних питань діяльності Уряду, має для останнього імперативний характер. Відповідно до ч. 4 статті 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади [9].

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує сам Президент України. До складу дорадчого органу за посадою, крім Президента та секретаря, входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Важлива риса конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України – включення

до її складу Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра закордонних справ України. І хоча відповідно до Конституції України, пряме підпорядкування цих членів Кабінету Міністрів України Президенту України без участі Уряду неможливе, їх включення до складу Ради національної безпеки і оборони України засвідчує безпосередній вплив на них із боку Президента України і є проявом дуалістичної організації виконавчої влади [20, 111].

Рада національної безпеки і оборони є дорадчим органом при Президентові України, однак на неї покладається ряд стратегічно значущих функцій, таких як координація державних органів. Відповідно до Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» встановлено, що орган розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони та подає пропозиції Президентові України, який приймає остаточні рішення.

Рада національної безпеки і оборони приймає рішення щодо невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, а також координує виконання прийнятих РНБОУ рішень, введених в дію указами Президента України і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю [52, 79].

Рада національної безпеки і оборони України – інтегративний за своєю природою орган, що забезпечує єдність державної влади. Саме через представництво в Раді національної безпеки і оборони України вищі політичні органи державної влади України можуть узгоджувати свої позиції й об'єднувати зусилля у вирішенні найважливіших питань забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави. Через Раду національної безпеки і оборони України Президент України керує урядовою діяльністю у

сфері національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України забезпечує через систему органів виконавчої влади реалізацію відповідних функцій та повноважень Президента України.

Рада національної безпеки і оборони України забезпечує нормотворчу діяльність Президента України у сфері національної безпеки і оборони України, а саме: ухвалює рішення щодо проєктів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів із питань національної безпеки і оборони України, проєкту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; ініціює розроблення нормативних актів та документів із питань національної безпеки і оборони України [31, 37].

Відповідно до згаданих функцій, можливо диференціювати на групи систему повноважень Ради національної безпеки і оборони України. Окрему групу повноважень Ради національної безпеки і оборони України утворюють повноваження щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони України в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науковотехнологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах. Рада національної безпеки і оборони України ухвалює рішення щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони України, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади в цій сфері; ухвалює рішення щодо заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного,

інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Рада національної безпеки і оборони України координує виконання ухвалених нею рішень, введених у дію указами Президента України і здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції. Водночас Рада національної безпеки і оборони України здійснює стратегічне планування і прогнозування щодо всіх ключових питань національної безпеки і оборони України [51, 690].

Положення статті 107 Конституції України про те, що Рада національної безпеки і оборони України є органом, створеним «при Президентові України», засвідчує, що члени Ради національної безпеки і оборони України відповідальні перед єдиним суб'єктом – Президентом України. У цьому контексті можливо порушити питання про механізм відповідальності перед Президентом таких членів Ради національної безпеки і оборони України як Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Хоча через Раду національної безпеки і оборони України загалом та через її окремих членів Президент України може цілеспрямовано впливати на діяльність різних вищих органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони України, очевидно, що існування Ради національної безпеки і оборони України й головування Президента України в цьому органі відіграють принципову роль у поєднанні функцій Глави держави насамперед із виконавчою владою. Через Раду національної безпеки і оборони України Президент України керує урядовою діяльністю у сфері національної безпеки і оборони України. Саме тому в статті 107 Конституції України вказано, що «Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони».

Закріплені в Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функції Ради національної безпеки і оборони України водночас не



обмежені координацією і контролем за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України. За змістом Закону, Рада національної безпеки і оборони України є розробником і виразником важливих політичних рішень, які вона виносить у формі відповідних пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони України.

Саме з огляду на можливість подання відповідних пропозицій Президентові України в ч. 1 статті 4 Закону встановлено низку повноважень Ради національної безпеки і оборони України. Зокрема, Рада національної безпеки і оборони України покликана виявляти й оцінювати загрози національній безпеці України та шляхом колегіального обговорення готувати проекти рішень Президента України щодо запобігання цим загрозам чи їх припинення.

Іншою групою повноважень Ради національної безпеки і оборони України є організаційно-правові повноваження у сфері національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони приймає рішення про вдосконалення системи національної безпеки та організації оборони України, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; приймає рішення про заходи політичного, економічного, соціального, військового, науково-технічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно з масштабами потенційних і реальних загроз національним інтересам України.

З метою здійснення контрольних повноважень у сфері національної безпеки і оборони Рада національної безпеки і оборони України залучає контрольно-перевірні та наглядові органи виконавчої влади до контролю за строками та якістю виконання рішень, прийнятих Національним комітетом з питань національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України відіграє принципово важливу роль у розробці та реалізації найважливіших державних рішень у сфері національної безпеки і оборони України. Хоча Рада національної безпеки і оборони України не може

розглядатися як суто дорадчий або консультативний орган при Президентові України, Рада національної безпеки і оборони України не уповноважена приймати власні акти. Сама компетенція Ради національної безпеки і оборони України, згідно зі статтею 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» спрямована на забезпечення виконання Президентом України його функцій і повноважень у сфері національної безпеки і оборони України. Тобто конституційні положення вказують на те, що досліджуваний суб'єкт має особливий адміністративно-правовий статус.

Слід зазначити, що з усіх суб'єктів, які входять до системи забезпечення національної безпеки України, функції Ради національної безпеки і оборони в управлінні національною безпекою є найбільш деталізованими. Фактично, Конституція поклала на Ради національної безпеки і оборони почесну роль координатора у цій сфері, а саме є головною ланкою в системі управління та прийняття рішень. Незалежно від того, чи координація полягає лише в ефективному зборі інформації, щоб Президент міг прийняти на її основі відповідні рішення чи в ефективному управлінні різними структурами для вирішення поточних питань [41, 216].

Наприклад, у Польщі Рада національної безпеки є консультативно-дорадчим органом при Президентові з питань внутрішньої та зовнішньої безпеки і не має таких широких повноважень, як аналогічний орган в Україні. Таким чином Роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації компетенції Президента України полягає у вивченні питань та формуванні думок, пов'язаних з безпекою держави і вони включають: загальні орієнтири безпеки держави, принципи та напрями зовнішньої політики, напрями розвитку Збройних Сил, питання, пов'язані з зовнішньою безпекою, загрози внутрішній безпеці та ресурси для протидії їм [60, 90].

На виключну важливість Ради національної безпеки в апараті Президента України та її самостійний конституційно-правовий статус вказує і те, що це єдиний орган, в системі консультативних, дорадчих та інших

допоміжних органів і служб, які Президент України створює згідно з п. 28 ч. 1 статтею 106 Основного Закону.

Конституційно-правовий статус можна визначити як систему доктринальних, нормативних і інституційних елементів, які визначають поняття, принципи, завдання та функції, структуру, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності щодо забезпечення правового режиму національної безпеки і оборони в Україні. Очевидною є важливість діяльності для забезпечення конституційного ладу на різних етапах національного державотворення. Хоча Раду національної безпеки і оборони України неможливо розглядати як суто консультативний чи дорадчий орган при Президентові України, вона не уповноважена ухвалювати власні акти – реалізацію ухвалених Радою рішень забезпечують укази Президента України. Сама ж компетенція Ради національної безпеки і оборони України, згідно зі статтею 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» спрямована на забезпечення реалізації Президентом України його функцій і повноважень у сфері національної безпеки України [19, 42].

Серед українських науковців існує думка, що конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України повинен бути скоригований у кількох принципових моментах. Рада національної безпеки і оборони України повинна бути виведена із системи допоміжних органів при Президентові України і набути статусу одного з вищих органів державної влади, поряд із Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, Верховним Судом України.

Принципові моменти можливої корекції конституційного статусу Ради національної безпеки і оборони України передбачають, що статус Ради національної безпеки і оборони України як вищого органу держави потрібно регламентувати в окремому розділі Основного Закону України. Потрібно чітко конституційно визначити функції Ради національної безпеки і оборони

України, відповідно до яких має відбуватися законодавча регламентація її повноважень.

У Конституції України потрібно закріпити положення про обов'язковість виконання актів Ради національної безпеки і оборони України. Необхідно наділити Раду національної безпеки і оборони України правом законодавчої ініціативи з можливістю визначати внесені нею до Верховної Ради України законопроекти як невідкладні, тобто такі, що повинні бути розглянуті Верховною Радою України позачергово.

Рада національної безпеки і оборони України повинна також стати суб'єктом права на звернення до Конституційного Суду України. Конституційний Суд України здійснює офіційне тлумачення Конституції України, зокрема, її засадничих положень, що стосуються національної безпеки і оборони України, а також перевіряє конституційність законів та інших нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері національної безпеки і оборони України [51, 617].

Важливо, щоб Рада національної безпеки і оборони України як розробник відповідних актів із питань національної безпеки і оборони України та орган державної влади, який покликаний запобігати загрозам національній безпеці держави, володіла правом звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності актів, що регулюють правовідносини у сфері національної безпеки і оборони України.

### **2.3. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України**

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, він направляє, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед

Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Компетенція Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки визначена як у Конституції України так і в Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про національну безпеку України» та в інших законодавчих актах. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року висвітлено завдання, функції й повноваження уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Основними завданнями Кабінету Міністрів України є: забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, економічної незалежності України; реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави. Кабінет Міністрів України вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і збалансованого розвитку особистості, розробляє та реалізовує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку, вживає заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України. Діяльність Кабінету Міністрів України спрямована на забезпечення інтересів Української держави шляхом виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Верховною Радою України, вирішення питань державної політики у сфері економіки, цивільної оборони, правової політики, прав і свобод людини і громадянина, внутрішньої і зовнішньої політики, національної безпеки і обороноздатності [4].

У сфері національної безпеки і обороноздатності, відповідно до статті 7 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, Кабінет Міністрів України:

- Забезпечує охорону та оборону державного кордону і території України.

- Вживає заходи щодо зміцнення національної безпеки України.
- Здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, у межах бюджетних асигнувань визначає чисельність громадян України, які підлягають призову та навчанню.
- Вживає заходи щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законодавства військових формувань усім необхідним для виконання покладених на них завдань.
- Virішує питання соціального і правового захисту військовослужбовців.
- Здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційну підготовку народного господарства та переведення його на роботу в режимі надзвичайного чи воєнного стану.
- Virішує питання забезпечення участі військовослужбовців України у миротворчих місіях у порядку, визначеному законодавством.
- Virізначає пріоритети розвитку ОПК.

Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

За рішенням Ради національної безпеки і оборони України Кабінет Міністрів України може здійснювати комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Кабінет Міністрів України визначає порядок проведення оборонного огляду, здійснює огляд громадської безпеки та цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, стану кіберзахисту критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом.

Оборонний огляд здійснюється Міністерством оборони України в ході комплексного огляду сектору безпеки і оборони або окремо за рішенням Ради національної безпеки і оборони, яке вводиться в дію указом Президента України. Оборонний огляд проводиться з метою оцінювання стану і готовності Збройних Сил України та інших складових сил оборони до виконання завдань з оборони держави, стану її кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення. Завданням оборонного огляду є оцінити стан та перспективу розвитку безпекового середовища у контексті воєнної безпеки, оцінити ресурсну спроможність, сформулювати перспективну модель Збройних Сил України та інших складових сил оборони. Загальне керівництво оборонним оглядом здійснює Міністр оборони. Міністр оборони затверджує план заходів з проведення оборонного огляду, про що інформує Кабінет Міністрів України та подає в установленому порядку проект звіту про результати оборонного огляду. Міністерство оборони розробляє план заходів в якому визначає етапи, завдання, заходи, ресурсне забезпечення для проведення огляду та строки здійснення [16].

Проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту здійснюється Міністерством внутрішніх справ. Огляд громадської безпеки та цивільного захисту проводиться з метою оцінювання сучасних і перспективних загроз життєво важливих для держави інтересів, розроблення ефективної моделі протидії злочинності та іншим протиправним посяганням, а також запобіганню та ліквідації надзвичайних ситуацій. Огляд здійснюється для практичного виконання завдань щодо набуття Україною членства в ЄС, вжиття комплексу невідкладних заходів спрямованих на подолання наслідків повномасштабного збройного вторгнення. Огляд здійснюється для оцінки стану і готовності Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби та Національної гвардії до виконання визначених законами повноважень, стану

їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення. Для здійснення заходів з проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту утворюється Міжвідомча робоча група, яку очолює один із заступників Міністра внутрішніх справ. Положення про Міжвідомчу робочу групу та її посадовий склад затверджуються Міністерством внутрішніх справ [17].

Проведення огляду оборонно-промислового комплексу проводиться Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості України за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, яке вводиться в дію указом Президента України, в ході комплексного огляду сектору безпеки і оборони або як окремий огляд. Метою проведення огляду оборонно-промислового комплексу є оцінка стану і спроможностей, а також готовності оборонно-промислового комплексу до задоволення потреб сектору безпеки і оборони в озброєнні, боєприпасах, військовій та спеціальній техніці з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів.

Завданнями огляду оборонно-промислового комплексу є оцінка рівня сформованості системи управління оборонно-промисловим комплексом, оцінка стану ресурсного забезпечення оборонно-промислового комплексу, комплексний огляд спроможностей та готовності оборонно-промислового комплексу. Загальне керівництво здійснює Міністр з питань стратегічних галузей промисловості. Міністр з питань стратегічних галузей промисловості затверджує план заходів з проведення огляду оборонно-промислового комплексу, про що інформує Кабінет Міністрів України, подає в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект звіту про результати проведення огляду оборонно-промислового комплексу для попереднього схвалення.

Для здійснення заходів з проведення огляду оборонно-промислового комплексу за рішенням Міністра з питань стратегічних галузей промисловості утворюється Міжвідомча робоча група, яку очолює перший заступник Міністра з питань стратегічних галузей промисловості. До складу



Міжвідомчої робочої групи входять представники Міністерства оборони, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Головного управління Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби, а також за згодою представники Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, інших державних органів, представники Української оборонної промисловості, експерти [18].

До повноважень Кабінету Міністрів України також належить проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту яких встановлена законом. Огляд проводиться з метою оцінки стану кіберзахисту критичної інфраструктури для оперативного реагування на кіберзагрози, попередження, виявлення та захисту від кібератак. За результатами огляду визначаються напрями вдосконалення і розвитку національної системи кібербезпеки. Загальне керівництво оглядом здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. Результати виконання плану з проведення огляду та проект звіту надсилаються до Кабінету Міністрів України для розгляду та попереднього схвалення. Після схвалення урядом, звіт про результати надсилається Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації до Ради національної безпеки і оборони України.

Кабінет Міністрів України організовує, контролює та попередньо схвалює результати проведення зазначених оглядів. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони Кабінетом Міністрів України допомагає визначити поточні та потенційні загрози для національної безпеки і оборони, оцінити військові та безпекові можливості країни, включаючи аналіз військово-технічного стану, готовності до кризової ситуації та інші аспекти обороноздатності. На основі отриманих результатів Кабінет Міністрів України може розробляти стратегічні плани та програми для забезпечення обороноздатності країни.

До компетенції Міністерства оборони України належить розробка Стратегії воєнної безпеки України. Міністр оборони України вносить узгоджену в установленому порядку Стратегію воєнної безпеки України на розгляд Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів за результатами розгляду вносить Стратегію воєнної безпеки до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. В свою чергу Стратегія воєнної безпеки є основою для розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України та програмних документів з питань оборони та розвитку сил оборони. До компетенції Міністерства внутрішніх справ належить розробка Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Дана стратегія розробляється за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії національної безпеки України та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України.

Стратегія формування та розвитку оборонно-промислового комплексу України розробляється за дорученням Кабінету Міністрів України центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, після затвердження Стратегії національної безпеки України. Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України до Ради національної безпеки і оборони України для її схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади розробляють державні цільові програми на основі галузевих стратегій реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони. Міністр оборони відповідальний за підготовку та подання програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, міністр внутрішніх справ несе відповідальність за підготовку та подання державних цільових програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, підтримання

постійної готовності сил і засобів до виконання. Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної військово-промислової політики, відповідає за програму розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Також деталізація статусу Уряду України здійснена в п.5. статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де до основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і обороноздатності належать:

- здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;
- здійснення заходів щодо зміцнення національної безпеки України, розробка та затвердження державних програм з цим питань;
- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань чисельність громадян України, які підлягають призову на військову службу;
- вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;
- здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;
- забезпечує здійснення заходів із запобігання загрозам безпеці критичної інфраструктури та забезпечення безпеки критичної інфраструктури;
- визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу.

Викладені повноваження Кабінету Міністрів України можна доповнити функціями та завданнями, які не зазначені в п. 5 статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» проаналізувавши нормативно-правову базу,

що регулює діяльність Кабінету Міністрів України, серед яких можемо виокремити наступні:

- визначає потреби у витратах на забезпечення національної безпеки, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері національної безпеки у визначених обсягах;
- здійснює передбачені законодавством заходи щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;
- забезпечує комплектування особовим складом сили забезпечення національної безпеки;
- здійснює згідно з законодавством України заходи щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;
- контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи щодо забезпечення обороноздатності України, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони України.

Беззаперечно, сектор безпеки і оборони України підлягає демократичному цивільному контролю, елементом якого є контроль, який здійснюється Кабінетом Міністрів України. У статті 7 Закону України «Про національну безпеку України» зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України (ч.1 стаття 7). Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної

поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, котрі належать до сектору безпеки і оборони України (ч.2 стаття 7). Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складників сектору безпеки (стаття 6).

Важливим також є те, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує через Міністра внутрішніх справ діяльність таких органів сектора безпеки, як Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України (ч. 3 стаття 18).

Для всебічності розгляду необхідно виокремити також інші органи виконавчої влади у сфері гарантування національної безпеки. Наприклад, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Також до переліку органів, які під керівництвом Кабінету Міністрів України гарантують національну безпеку, необхідно віднести місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (що реалізують делеговані повноваження), котрі забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції, наприклад, забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам [4, с. 37].

Отже, з проаналізованого ми можемо зробити висновок, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і здійснює управління усією системою органів виконавчої влади у сфері національної безпеки України. Систему органів виконавчої влади становлять:

Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Причому, кожний центральний орган виконавчої влади по суті становить собою окремий центральний орган управління в тій чи іншій сфері національної безпеки.

Кабінет Міністрів України має необхідні повноваження в забезпеченні національної безпеки і оборони, він має забезпечити взаємоузгоджене використання всіх можливостей виконавчої влади, зокрема, політико-дипломатичних, інформаційних, фінансово-економічних та силових, у надійному захисті недоторканності та суверенності державних кордонів, національної безпеки і оборони, в здійсненні заходів територіальної оборони у цивільного захисту, координації відповідно до законодавства діяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громадян в інтересах ліквідації воєнного конфлікту і відсічі збройної агресії. Кабінету Міністрів України необхідно завершити здійснення стратегічного перегляду концепції безпеки і оборони з урахуванням досвіду протидії агресії з боку Російської Федерації запровадження нових методів керівництва обороною з огляду на євроінтеграцію України та стандарти НАТО.

## РОЗДІЛ III

### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Чинна редакція Конституції України закріплює змішану республіканську форму правління, відмітною юридичною ознакою якої є дуалістична організація виконавчої влади. Дуалізм виконавчої влади передбачає наявність її двох керівних центрів – уряду і президента, поєднаних між собою не структурно, а функціонально. Співвідношення цих суб'єктів із виконавчою владою не однакове: якщо уряд є її вищим керівним органом, то президент поєднаний із виконавчою владою засобом своїх виконавчих повноважень [55, 109]. Такі повноваження, хоча й належать президенту, є виконавчими за своїм характером. Конституція України 1996 року закріпила змішану (напівпрезидентську) систему врядування в Україні, відповідно до якої Президент України є главою держави і формально не належить до жодної з гілок влади. Однак незважаючи на те, що Президент України займає особливе місце в державному механізмі, за змістом своїх повноважень він найбільше взаємодіє з виконавчою владою. Зміни у балансі повноважень між Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів України відбулись після Конституційної реформи 2004 року, зокрема останній став підзвітний і підконтрольний Парламенту, а не Президенту, що є більш типовим для європейський практик конституціоналізму. Однак поточний конституційний дизайн має значну кількість вад, які перешкоджають досягненню балансу між різними гілками влади.

Стаття 102 Конституції України визначає Президента главою держави, а також гарантом: державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття

повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Визначення цієї компетенції є досить розмитим і не дає однозначного розуміння статусу Президента України та породжує на практиці між інституційні конфлікти, в першу чергу між Президентом і Урядом.

Стаття 105 Конституції України встановлює, що Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. Такий гіпертрофований рівень імунітету Президента може стати наслідком порушення стабільного функціонування змішаної моделі врядування, оскільки високий рівень імунітету, наданий Президентові України згідно з Конституцією, може призвести до ситуації, коли президент відчуває себе непідвладним відповідальності за свої дії або бездіяльність під час виконання обов'язків. Імунітет Глави держави може стати перешкодою для його взаємодії з іншими гілками влади, зокрема з Кабінетом Міністрів України. Наприклад, якщо Президент України використовує свої повноваження або безпосередньо втручається у справи, які зазвичай належать до компетенції Кабінету Міністрів України, це може викликати конфлікт між Президентом та Урядом. Імунітет може зробити Президента менш вразливим до відповідних реакцій або санкцій від Кабінету Міністрів України або інших гілок влади. Конфлікт може виражатися в публічних протистояннях, вимогах до зміни політичного курсу або навіть у зверненні до конституційних органів з метою обмеження повноважень президента.

Загальний для змішаних республік підхід до розподілу повноважень між президентом і прем'єр-міністром у виконавчій галузі полягає в тому, що хоча відповідні повноваження цих суб'єктів "переплітаються", повноваження президента мають вирішальне значення. Глава держави – президент – відповідає переважно за вирішення стратегічних питань, контролює такі сфери державновладної діяльності, як зовнішня політика, національна



безпека і оборона, а прем'єр-міністр вирішує тактичні завдання і здійснює оперативне, повсякденне управління. Саме тому згідно з ч. 3 статтею 113 Конституції України, «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... указами Президента України», а відповідно до п. 1 статті 116 Основного Закону, Уряд «забезпечує ... виконання ... актів Президента України». Наведені конституційні положення безпосередньо вказують на верховенство нормативних рішень Президента України в системі підзаконного правового регулювання [56, 71]. Відтак засобом своїх відповідних указів Президент України держави спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України.

Основний Закон України інституціоналізує дуалізм виконавчої влади в низці положень розділів п'ятого та шостого, які закріплюють виконавчі за функціональною ознакою повноваження Президента України й Кабінету Міністрів України. Відповідно до Конституції України, «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (стаття 113), який «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 стаття 116). Однак Уряд не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику. Конституція України встановлює відповідні повноваження Президента України щодо виконавчої влади – Глава держави керує урядовою діяльністю в таких сферах, як здійснення зовнішньої політики, гарантування державного суверенітету, забезпечення прав людини і громадянина, конституційної законності, національної безпеки і обороноздатності України.

Координація діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України, яку здійснює Президент України засобом Ради національної безпеки і оборони України, не обмежує відповідної компетенції Кабінету Міністрів України. Згідно з п. 7 стаття 116 Конституції України, здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки і обороноздатності України є власним повноваженням Кабінету Міністрів України. По суті, забезпечення національної безпеки і обороноздатності

держави – одна зі сфер сумісної компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України. Тому реалізація функції Президента України із забезпечення національної безпеки і обороноздатності України безпосередньо пов'язана з діяльністю в цій сфері Кабінету Міністрів України.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України уповноважений видавати накази і директиви з питань оперативного доукомплектування в особливий період Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань військово-навченими людськими ресурсами із числа резервістів, без оголошення в державі мобілізації; визначати завдання, обсяги, строки та порядок проведення призову на військову службу осіб із числа резервістів в особливий період.

Положення Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 уповноважує Президента України здійснювати загальне керівництво національним спротивом (складовими якого є територіальна оборона, рух опору та підготовка громадян України до національного спротиву), видавати накази і директиви з питань територіальної оборони, затверджувати Доктрину територіальної оборони. Таким чином, вбачається, що Президент України є вирішальною фігурою в прийнятті рішень у сфері національної безпеки і оборони України. Його домінуюча роль в даній системі надає йому право реалізовувати покладений на нього обов'язок забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності України. Разом з цим, при виконанні покладених на Президента України функцій в сфері національної оборони та безпеки України не є відокремленою діяльність Кабінету Міністрів [57, 27].

Аналізуючи положення Основного правового акту України, що становить основу діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, наділений рядом відповідних повноважень у сфері

національної безпеки і оборони України. А саме, відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Також, повноваження в сфері національної безпеки і оборони закріплені за Кабінетом Міністрів України статтею 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року. Кабінет Міністрів України здійснює заходи з охорони й захисту державного кордону України та її території, здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє й затверджує державні програми із цих питань, здійснює заходи із забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу й навчальні збори, вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань.

Відповідно статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України наділяється значними повноваженнями у сфері вдосконалення державного управління й державної служби, різновидами яких виступають військове управління й військова служба. Таким чином, вбачається, що Кабінет Міністрів України володіє досить широкими повноваженнями стосовно національної безпеки і оборони України. Згідно з положеннями статті 4 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року організація і порядок проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації визначаються цим Законом, актами

Президента України та Кабінету Міністрів України. Відповідно до статті 9 Закону загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації держави здійснюється Президентом України, організаційне керівництво мобілізаційною підготовкою і мобілізацією в Україні – Кабінетом Міністрів України, координація діяльності органів виконавчої влади з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється Радою національної безпеки і оборони України [54, 27].

З наведених положень вбачається, що діяльність Президента України з Кабінетом Міністрів України повинна здійснюватись на доповнюючій основі з чітким розподіленням повноважень. При цьому, законодавець не вважає за потрібне розтракувати, що саме передбачає загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації держави, яке здійснюється Президентом України. Також, відсутнє розтракування й організаційного керівництва мобілізаційною підготовкою і мобілізацією в Україні, яке покладається на Кабінет Міністрів України. Відповідно, під час реалізації зазначених повноважень можуть виникати колізії.

Таким чином, відсутність виключного термінологічного визначення поняття «керівництво» дозволяє довільне тлумачення цього поняття у правозастосовній практиці. Неоднозначність правових норм призводить до відсутності чіткого розподілення функцій. До того ж, відсутність чіткого визначення функцій та їх виведення виключно з аналізу передбачених Законом «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» положень призводить до відсутності ефективної координації та зв'язку між цими двома органами. Як наслідок - неефективність та затримки у процесах прийняття рішень, пов'язаних з національною безпекою та обороною.

Разом з тим, Конституція України наділяє Президента України значним обсягом повноважень в сфері оборони і безпеки України. Порівняно з Кабінетом Міністрів України Президент України знаходиться у більш привілейованому становищі та наділений більш широким колом повноважень. Наприклад, Президент, як головнокомандувач Збройних Сил,

може мати власне бачення щодо стратегії оборони, яке може не збігатися з поглядами Уряду. Відповідно, це може призводити до конфліктів у вирішенні пріоритетів та напрямків розвитку військової сфери. При цьому, вбачається, що законодавець, намагаючись врегулювати зазначене питання надав Кабінету Міністрів України ряд функцій безпосереднього державного управління разом з Президентом України. Наприклад, Президент України має право на головування в Збройних Силах, але разом з цим саме Кабінет Міністрів України відповідає за цивільний контроль над військовими ресурсами.

Однак, враховуючи розбіжності політичних поглядів та стратегічних пріоритетів між Президентом України та Кабінетом Міністрів України можуть виникати конфлікти при плануванні стратегії національної безпеки України. При цьому, незалежність Кабінету Міністрів України при прийнятті організаційних рішень в сфері оборони та національної безпеки триває до того часу, поки її «надає» Президент України. Відповідно, межі прийняття рішень Уряду визначаються інтересами Президента, визначеними його власними політичними, військовими та особистими поглядами. Під час виникнення суперечностей при прийнятті рішень Президент України має право зупинити дію того чи іншого урядового акту, або ж взагалі скасувати його. Вбачається, що Президент України може зловживати правом зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України та втручатися таким чином у діяльність Кабінету Міністрів України у випадку, коли його політичне бачення ситуації не відповідатиме баченню ситуації Урядом.

Крім зазначеного, саме Президент України подає до Верховної Ради кандидатуру прем'єр-міністра, міністрів оборони та закордонних справ, керівників генеральної прокуратури та служби безпеки. А також має сильне право вето та може призупиняти дію нормативних актів Кабінету Міністрів зі зверненням до Конституційного суду щодо їхньої конституційності. Разом з тим, у парламентсько-президентській республіці Кабінет Міністрів повинен мати більше повноважень у сфері оборони, а президент виконувати скоріше

представницькі функції. При цьому, ще одним важливим, хоч й не формальним повноваженням, є можливість президента звільняти прем'єра, саме він має реальний вплив на розв'язання цього питання.

До того ж, у зв'язку з тим, що Президент є головнокомандувачем Збройних Сил та головою Ради національної безпеки і оборони, це призводить до політичного впливу на рішення, прийняті у сферах оборони і національної безпеки. Таким чином, вбачається, що все ж Кабінет Міністрів України є повністю підлеглим Президенту України щодо питань оборони та національної безпеки, а діяльність Кабінету Міністрів України можна охарактеризувати як забезпечувальну. Кабінет Міністрів України виконує забезпечувальні дії задля виконання Президентом України покладених на нього повноважень як на гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності держави, дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина.

Проте, як вбачається з проведених нами досліджень та нормативно-правових актів, існування парламентсько-президентської республіки є формальним. Розподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в сфері національної безпеки і оборони є типовим для вище зазначеної форми правління.

Згідно з п. 3 Розділу I Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента від 7 листопада 2001 року призов громадян на строкову військову службу проводиться в установлені строки на підставі Указу Президента України. Відповідно до ч. 4 статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» порядок проходження військової служби, права та обов'язки військовослужбовців визначаються цим та іншими законами, відповідними положеннями про проходження військової служби, що затверджуються Президентом України, та іншими нормативно-правовими актами.

При цьому, Президент як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України, відповідно до ч. 2 статті 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», затверджує перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом. Крім того, згідно з ч. 10 цієї ж статті, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань може бути відряджено до державних органів, підприємств, установ, організацій, а також державних і комунальних навчальних закладів для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі. Разом з цим, зазначений вище перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями, затверджується теж Президентом України [36, 215].

Таким чином, перераховані нами повноваження Президента України дають йому можливість здійснювати контроль та основну кадрову політику в системі суб'єктів військового управління, що безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною України. Вбачається, що Президент України, незважаючи на умовну форму правління, повноцінно здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави. Саме президент змістовно здійснює вплив на систему суб'єктів військового управління, на всі підрозділи сектору безпеки і оборони. При цьому, повноваження Кабінету Міністрів України нібито випадково вирішено оминати й залишити поза регулюванням.

Ще однією з актуальних проблем взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України є вирішення фінансових питань. Так, Кабінет Міністрів має ключову роль у процесі складання, виконання та моніторингу державного бюджету України. Основні аспекти цих повноважень включають:

1. Підготовку проекту бюджету: Кабінет Міністрів відповідає за підготовку проекту Державного бюджету України та його подання до Верховної Ради України для розгляду та прийняття. Це означає, що Кабінет Міністрів має визначальну роль у формуванні фінансових планів держави на наступний рік.

2. Координація бюджетного процесу: Кабінет Міністрів забезпечує координацію між різними міністерствами та відомствами щодо складання бюджетних запитів та розподілу фінансових ресурсів у рамках загальних бюджетних обмежень.
3. Моніторинг виконання бюджету: Після прийняття бюджету, Кабінет Міністрів відповідає за моніторинг виконання бюджету, контроль за використанням виділених коштів та вжиття заходів у разі необхідності коригування бюджетних показників.
4. Подання звітності перед парламентом: Кабінет Міністрів зобов'язаний подавати звіт перед Верховною Радою України щодо виконання бюджету та витрат за рахунок державного бюджету.

Кабінет Міністрів України відповідає за складання бюджету та розподіл фінансових ресурсів. При цьому, Президент України може мати свої пріоритети щодо фінансування оборони, але ці пріоритети можуть конфліктувати з іншими потребами держави. Відповідно, вбачається, що між Президентом України та Урядом може виникати конфлікт інтересів, особливо коли йдеться про розподіл обмежених фінансових ресурсів між різними секторами економіки та сферами діяльності. Наприклад, Президент може вважати, що оборона потребує більшого фінансування для забезпечення національної безпеки. При цьому, зазначене рішення може призвести до зменшення фінансування інших важливих сфер, такі як охорона здоров'я, освіта або соціальний захист. Станом на сьогодні зазначена проблематика є як ніколи актуальною, оскільки відсутність взаємодії між Президентом України та Урядом призводить до розрухи всередині держави й відповідно до відсутності довіри громадян до влади та її рішень.

Ми можемо спостерігати, що Президент як головнокомандувач Збройних Сил і особа, відповідальна за національну безпеку, постійно підтримує ініціативу збільшення оборонного бюджету, особливо у зв'язку із існуючим військовим конфліктом. При цьому, Кабінет Міністрів України повинен відповідати за загальні фінансові потреби держави та ефективно



використання фінансових ресурсів. Зазначене ми також постійно вбачаємо в діях уряду, який неодноразово намагається переконати Президента України, що збільшення оборонного бюджету може призвести до відсутності фінансування або ж його зменшення в інших сферах, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист або інфраструктурні проекти.

Вважаємо, що для вирішення зазначеного конфлікту важливо розробити дієвий механізми взаємодії та консультацій між Президентом та Урядом, а також забезпечити проведення об'єктивного аналізу потреб країни та розподілу ресурсів на основі стратегічних пріоритетів та потреб громадян. Також, як було зазначено вище, Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України. Відповідно до статті 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони діє в рамках повноважень, визначених законом, і координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно з положеннями статті 26 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України, що відповідають положенням Конституції України. Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань.

Таким чином вбачається, що Президент України взаємодіє з Кабінетом Міністрів у сфері національної безпеки і оборони України через розроблення та затвердження стратегічних документів, які визначають основні напрямки політики в галузі національної безпеки. Кабінет Міністрів здійснює виконання рішень Ради національної безпеки і оборони, забезпечуючи їх реалізацію на практиці. Разом з цим, Конституція України не надає

докладного переліку повноважень Ради національної безпеки і оборони, що в свою чергу надає можливість створювати простір для тлумачення та використання цієї інституції у різних способах. Зокрема, недостатня конкретизація повноважень у законодавстві створює потенціал для того, щоб Президент України використовував цей орган для розширення своєї влади та втручання у справи, які традиційно належать до компетенції Кабінету Міністрів України. Це може породжувати ризик перетворення Ради національної безпеки і оборони на так званий «тіньовий уряд», який не має чіткої законодавчої бази та може використовуватися для політичного тиску та маніпулювання.

Крім зазначеного, серйозною прогалиною в регулювання правовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України є повторне дублювання правових норм, закріплених в Конституції України, в інших нормативно-правових актах. Зокрема, згідно з п. 17 статті 106 Конституції України перераховані взаємопов'язані певними сферами, але спрямовані в різні напрямки три повноваження Президента України. Так, Президент України: 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 і оборони держави.

При цьому, Закон України «Про національну безпеку України» дублює зазначені положення в статті 13, інтерпретуючи зазначені повноваження як «Керівництво у сферах національної безпеки і оборони». Відповідно, Закон дублюючи ці положення наділяє їх зовсім іншим змістом, відмінним від Конституції України, що створює колізію в правовому полі регулювання повноважень Президента України. Це може призвести до того, що законодавець вважатиме за необхідне надавати різну інтерпретацію однаковим повноваженням Президента України, однак повністю ігнорувати необхідність чіткого розподілення функцій в сфері національної безпеки і оборони між Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Законодавство не передбачає можливості супротиву Кабінету Міністрів України у випадку незгоди з стратегічними рішеннями Президента України. При цьому, вбачається, що напруга між Президентом і Кабінетом Міністрів постійно зростає, що має за собою постійну політичну гру двох важливих державних органів. Різні погляди на те, як протидіяти загрозам з боку Російської Федерації, триваючий конфлікт на Сході України та виклики кібербезпеці призвели до розбіжностей і проблем у формулюванні узгодженої та єдиної стратегії національної безпеки.

Відсутність чіткого визначення функцій між Кабінетом Міністрів України та Президентом України у сфері оборони і національної безпеки створює проблеми інституційної координації і впливає на ефективність державного управління. Зокрема, ми можемо виділити наступні проблеми, що виникають у взаємодії Кабінета Міністрів України та Президента України:

1. Дублювання функцій: недоречне дублювання функцій між Президентом і Кабінетом Міністрів може призводити до конфліктів та перекриття компетенцій, а також може втручатися в роботу військових інститутів.
2. Недостатня координація дій: відсутність чіткого розподілу функцій може ускладнювати координацію дій між органами влади, що працюють у сфері оборони та національної безпеки, і призводити до затримок у реагуванні на кризові ситуації.
3. Політизація питань безпеки: недоречне втручання політичних органів у питання оборони та національної безпеки може призвести до політизації цих питань і втрати їх об'єктивності.

Для ефективного функціонування системи національної безпеки і оборони необхідна чітка координація дій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. А саме, Президент України відповідає за стратегічне керівництво та прийняття ключових рішень у сфері оборони і національної безпеки. Він є головнокомандувачем Збройних Сил та головою

Ради національної безпеки і оборони, що надає йому велику впливовість у вирішенні стратегічних питань. Разом з тим, Кабінет Міністрів України відповідає за реалізацію стратегічних рішень у практичні дії. Він координує діяльність міністерств та відомств, які здійснюють оборонну та безпекову політику і забезпечує відповідне фінансування та реалізацію програм та проектів у цих сферах. Зазначені повноваження Глави держави й Уряду окреслюють сфери їх сумісної компетенції. У цих сферах вони повинні узгоджувати свої позиції і взаємодіяти з метою реалізації єдиної і системної державної політики.

Отже, Кабінет Міністрів України та очолювана ним система органів виконавчої влади, з огляду на їхню компетенцію, є ключовими суб'єктами забезпечення національної безпеки і обороноздатності України. Кабінет Міністрів України – керівна ланка в системі органів виконавчої влади, яка керує діяльністю цих органів у сфері національної безпеки і оборони України. Водночас відповідно до Конституції України, Президент України координує та координує діяльність Кабінету Міністрів України в певних сферах, зокрема, у сфері національної безпеки і оборони України та в зовнішньополітичній сфері. Керівну роль Президента України щодо діяльності Кабінету Міністрів України у згаданих сферах засвідчують і вже цитовані положення ч. 3 статті 113 Конституції України про те, що «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... указами Президента України» та п. 1 статті 116 Основного Закону про те, що Уряд «забезпечує ... виконання ... актів Президента України». Такий розподіл компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України вимагає створення ефективного конституційного механізму взаємодії цих суб'єктів, зокрема, у сфері національної безпеки і оборони України та в зовнішньополітичній сфері.

Конструктивним засобом узгодження діяльності Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України та в зовнішньополітичній сфері може бути конституційна вимога ухвалення

на засіданнях Кабінету Міністрів України під головуванням Президента України актів, які забезпечують реалізацію статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, реалізації стратегічного курсу України на набуття її повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, керівника зовнішньополітичної діяльності держави. Скликання та визначення порядку денного таких засідань Кабінету Міністрів України повинні бути прерогативою Президента України. Ухвалені на цих засіданнях акти повинні скріплювати своїми підписами Президент України, Прем'єр-міністр України та профільний міністр. Контрасигнація відповідних урядових актів Президентом України кореспондуватиме його статусу гаранта згаданих конституційних цінностей, керівника зовнішньополітичної діяльності держави.

## ВИСНОВКИ

1. З проаналізованого ми можемо зробити висновок, що поняття «сектор безпеки» з'явилося на початку 1990-х років, коли стало зрозуміло, що спектр загроз став зміщуватись від суто воєнних до таких, що мають невійськове значення. В Україні певний поштовх до офіційного вживання цього поняття дала тодішня Стратегія національної безпеки затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року, а наступні нормативно-правові акти та документи характеризуються тенденційним розвитком стратегічних підходів та концепції у цій сфері, що свідчить про еволюцію у розумінні та регулюванні понять сектору безпеки і оборони.

Українське законодавство дає різне визначення поняттю «сектор безпеки і оборони», однак однозначним є те, що під ним розуміються військові формування, правоохоронні органи, державні структури, які об'єднані у полісистемне державне утворення яке має назву Сектор безпеки і оборони, мета якого захист національних інтересів України. Ми розуміємо, що це сукупність взаємопов'язаних державних органів, сил оборони та безпеки, оборонно-промислового комплексу та громадян і їх об'єднань, що беруть участь у забезпеченні національної безпеки. З опрацьованих нормативно-правових актів можна зробити висновок, що поняття сектору безпеки і оборони держави є дуже комплексним та включає в себе «сферу національної безпеки і оборони», «сферу військової безпеки», «військову організацію держави».

2. Україна щодня стикається із численними спробами порушення свого суверенітету та територіальної цілісності, що вимагає від уповноважених суб'єктів рішучих дій для забезпечення оборони держави й воєнної безпеки. Забезпечення національної безпеки країни може бути досягнуте через спільну діяльність відповідальних органів, які реалізують державну політику в цій сфері. Ефективність такої системи прямо залежить від чіткого розподілу обов'язків між суб'єктами сектору безпеки і оборони. Забезпечення

консолідованого державного управління може згладити й узгодити діяльність відповідних інститутів, що залучені до цієї сфери. До суб'єктів сектору безпеки і оборони відносяться вищі органи державної влади: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, а також Рада національної безпеки і оборони, міністерства, центральні органи виконавчої влади, правоохоронні органи, розвідувальні органи, Збройні Сили та інші військові формування, утворення відповідно до законів України, органи прокуратури та органи судової влади, громадяни України та їх об'єднання.

3. Керівним органом у сфері національної безпеки і оборони держави є Президент України. Він є інституційним уособленням єдності державної влади та як глава держави, покликаний об'єднувати суспільні сили навколо ключових конституційних цінностей та завдань. Президент України здійснює широкий комплекс функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави, його роль пов'язана із загальним (політичним) керівництвом органами, які забезпечують національну безпеку і обороноздатність України. Аналіз конституційного статусу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України засвідчує, що всі ці органи мають окремі конституційні повноваження у сфері національної безпеки і оборони держави. Водночас лише Президент України наділений конституційними повноваженнями здійснювати керівництво в цій сфері. Це означає що здійснюючи загальне (політичне) керівництво органами Президент України спрямовує діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони. Статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України це принциповий момент, який характеризує безпосередню участь Президента України в забезпеченні національної безпеки і обороноздатності держави. Верховне керівництво Збройними Силами України є найважливішим інструментом гарантування Президентом України державного суверенітету та територіальної цілісності України.

4. Рада національної безпеки і оборони України відіграє ключову роль у механізмі реалізації компетенцій Президента України у сфері національної безпеки і оборони. Основна функція РНБО полягає в координації діяльності різних відомств та органів влади щодо забезпечення національної безпеки і оборони. Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України і в цьому статусі формує її склад, спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Ради національної безпеки і оборони України; затверджує перспективні та поточні плани роботи Ради національної безпеки і оборони України, час і порядок проведення її засідань; особисто головує на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. Через Раду національної безпеки і оборони України Президент України керує урядовою діяльністю у сфері національної безпеки і оборони України. Саме тому в статті 107 Конституції України вказано, що «Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони». По суті, Рада національної безпеки і оборони України забезпечує через систему органів виконавчої влади реалізацію відповідних функцій та повноважень Президента України.

5. Президент України гарантує державний суверенітет і територіальну цілісність України, забезпечує незалежність і національну безпеку України через Кабінет Міністрів України і підпорядковану Уряду систему відповідних органів виконавчої влади. У п. 5 ч. 1 статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони. Національна безпека і оборона – одна зі сфер сумісної компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України. Тому забезпечення Президентом України національної безпеки і обороноздатності України безпосередньо пов'язане з діяльністю в цій сфері Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України та очолювана ним система органів виконавчої влади, з огляду на їхню компетенцію, є ключовими суб'єктами забезпечення національної безпеки і обороноздатності України.



б. Так як ми визначили, що національна безпека і оборона є однією зі сфер сумісної компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України, варто проаналізувати та визначити актуальні проблеми взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України. Загальний для змішаних республік підхід до розподілу повноважень між президентом і прем'єр-міністром у виконавчій галузі полягає в тому, що хоча відповідні повноваження цих суб'єктів «переплітаються», повноваження президента мають вирішальне значення.

Вважаємо, що серйозною прогалиною в регулювання правовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України є повторне дублювання правових норм, закріплених в Конституції України, в інших нормативно-правових актах. Зокрема, згідно з п. 17 статті 106 Конституції України перераховані взаємопов'язані певними сферами, але спрямовані в різні напрямки. Відсутність чіткого визначення функцій між Кабінетом Міністрів України та Президентом України у сфері оборони та національної безпеки створює проблеми інституційної координації і впливає на ефективність державного управління.

Недостатня конкретизація повноважень Ради національної безпеки і оборони України у законодавстві створює потенціал для того, щоб Президент України використовував цей орган для розширення своєї влади та втручання у справи, які традиційно належать до компетенції Кабінету Міністрів України. Це може породжувати ризик перетворення Ради національної безпеки і оборони на так званий «тіньовий уряд», який не має чіткої законодавчої бази. Порівняно з Кабінетом Міністрів України Президент України знаходиться у більш привілейованому становищі та наділений більш широким колом повноважень. Власне бачення Президента щодо стратегії оборони, яке може не збігатися з поглядами Уряду, може призводити до конфліктів у вирішенні пріоритетів та напрямків розвитку військової сфери.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2233-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. №27. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 14.03.2024).
3. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 16.04.2024).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 17.04.2024).
5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 №3543-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12> (дата звернення: 14.03.2024).
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. №31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 15.04.2024).
7. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991р. № 1932-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. №9.Ст.107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 15.04.2024).
8. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021р. № 1702-ІХ. Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (дата звернення: 14.03.2024).
9. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №

35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98> (дата звернення: 15.04.2024).
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992р. № 2229-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 14.03.2024).
11. Про Стратегію національної безпеки: Указ Президента від 12.02.2007р. №105/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007> (дата звернення: 15.04.2024).
12. Про Стратегію національної безпеки: Указ Президента від 14.09.2020 №392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20> (дата звернення 15.04.2024).
13. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Рішення Ради національної безпеки і оборони від 14.03.2016р. №92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-16> (дата звернення 15.04.2024).
14. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11. 2014 р. №671 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п> (дата звернення 28.05.2024).
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10. 2015 р. №878 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п> (дата звернення 28.05.2024).
16. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 №941 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941-2018-п> (дата звернення: 22.04.2024).
17. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 №507 URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-п> (дата звернення: 22.04.2024).
18. Про затвердження Порядку проведення огляду оборонно-промислового комплексу : Постанова Кабінету Міністрів від 22.05.2019 №490 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/490-2019-п> (дата звернення: 22.04.2024).
19. Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. Право України. 2009. № 12. С. 42.
20. Авер'янов В. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 3. С. 111.
21. Бодрова І. Система допоміжних органів при Президентіві України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 94-105.
22. Бережной С. Система суб'єктів захисту державного суверенітету та територіальної цілісності. Адміністративне право і процес. Київський часопис права. 2023. №1. С. 149-156.
23. Бойко І. Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України. Адміністративний процес і право. 2020. С.107.
24. Гончаренко Г. Компетенція Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки: адміністративно-правову регулювання. Серія: Право, 2020. №2 (68). 77-81.
25. Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : моногр. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 71.
26. Доронін І. Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи. Адміністративне право і процес. 2019. №2. С.95-100.
27. Кисильова К. Організаційно-правова основа діяльності Ради національної безпеки і оборони України. Правоохорона функція

- держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Хакрів. 2017. С. 97-100.
28. Ковальчук А. Місце Ради національної безпеки і оборони України у механізмі забезпечення національної безпеки. Наукові праці МАУП. 2016. Вип.48(1). С. 78-82.
29. Кузьмук О.І. Від Воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України // Наука і оборона. 2012. № 4. С. 12-21 .
30. Купченко Т. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 76-80.
31. Лемак В. Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти. Вісник Центральної виборчої комісії. 2007. № 2 (8). С. 33-39.
32. Лобко М. Саганюк Ф. Сектор безпеки і оборони: проблеми формування та розвитку. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. № 1(50). 2014. С. 134-139.
33. Мартинюк Р. Проблемні аспекти реалізації функції Президента України із забезпечення національної безпеки і оборони України : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції “Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку” (м. Острог, 14 червня 2019 р.). Острог, 2019. С. 149-152.
34. Мартинюк Р. Роль та місце виконавчої влади в конституційній державі. Функціонування органів державної влади в умовах сучасного конституціоналізму : моногр. / За заг. ред. В. Б. Ковальчука. Львів. 2020. С. 272.
35. Масензов О. Система конституційних повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2012. Вип.3-4. С. 31-36.

36. Мельник С. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та перспективи. *Право і суспільство*. №4/2019. 211-216.
37. Мельник С. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : юридичні науки*. 2019. Т. 30, №1. С. 141-145.
38. Нестеренко О. В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 33–39.
39. Нижник Н. Проблеми президентської влади в Україні. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1999. № 8: Президент в Україні: Законодавче забезпечення діяльності. С. 10.
40. Олабин О. Інститут президента в системі органів державного управління. *Інститут Президента України в системі державної влади України*. К., 2014. С. 78-81.
41. Ославський М. Виконавча влада в Україні: Організаційно-правові засади: Навч. посіб. Рекомендовано МОН/Ославський. Київ. 2008. С. 216.
42. Пашинський В. Рада Національної безпеки і оборони України як суб'єкт забезпечення оборони держави . *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. Вип. 5. С. 259-265.
43. Пашинський В. Збройні сили України в системі забезпечення оборони держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. №4/2018. С. 101-106.
44. Пашинський В. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право*. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 59-63.
45. Петрів І. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. Петрів. Київ. 2004. С.120.

- 46.Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі. Право України. 2014. № 8. С. 105-111.
- 47.Поляков С. Особливості формування сектора безпеки та оборони в контексті забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України. Теорія і практика юриспруденції. Х., 2012. 9 с.
- 48.Пономарьов С. Компетенція і повноваження Кабінету Міністрів України в системі сектору безпеки і оборони держави. Право UA №1. 2018. С. 35-42.
- 49.Слинько Д. Юридична природа нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право. 2017. Вип. 24. С. 24–27.
50. Сушинський О. Конституційна відповідальність: засади компетенційної концепції. Вибори та демократія. 2009. № 3 (21). С. 36-45.
- 51.Тарасенко К. Місце Ради національної безпеки і оборони України в системі органів, що забезпечують національну безпеку і оборону в Україні. Форум права. 2009. № 3. С. 610-620.
- 52.Тарасенко К. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України. Форум права № 2012. С. 679-692.
- 53.Ткаченко В., Смірнов Є.,Астахов О. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки. Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил.2015. Вип.2 (43). С.3-8.
- 54.Тодика Ю., Яворский В. Президент України: конституційно-правовий статус : моногр. Х.: Факт, 1999. С. 154.
- 55.Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України. Вісник Академії правових наук України. 1999. № 1. С. 51-61.

56. Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). Право України. 2016. № 4. С. 74.
57. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. Право України. 2003. С. 25-29.
58. Яровой Т.С. Суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки України як опосередковані об'єкти лобістського впливу. Public Administration and Local Government. 2019. 4(43) С. 33.
59. Martyniuk R., Datsiuk O., Khomych T. The president of Ukraine at the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine: issues of realizing his constitutional status // Сучасні тенденції розвитку законодавства України в умовах воєнного стану: матеріали круглого столу (м. Острог, 16 травня 2022 р.). за ред. проф. І. В. Дробуш, доц. О. О. Дацюка. Острог, 2022 С. 21-26.
60. Law Rev. Kyiv. U.L/ 90(2011) Structure of the Council of National Security and Defense of Ukraine as an Important Element of Its Constitutional Legal Status. 2011.