

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 як складова сектору національної безпеки і оборони»

Виконав студент II курсу, групи ЗМНб-21
Спеціальності 256 Національна безпека (за
окремими сферами забезпечення і видами
діяльності)

Охмак Євгеній Олегович

Керівник – кандидат політичних наук, доцент

Мартинюк Роман Станіславович

Рецензент – голова громадської організації

«Центр соціальної взаємодії та ініціативи»

Хомич Тетяна Миколаївна

Острог, 2022

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ I. ПОНЯТТЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ, ЙОГО СТРУКТУРА.....	10
1.1. Поняття сектору безпеки і оборони України, його складові	10
1.2. Демократичний цивільний контроль у секторі безпеки і оборони України, роль Президента у його здійсненні	23
1.3. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони	32
Розділ II. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	41
2.1. Роль та повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави	41
2.2. Рада національної безпеки і оборони України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави.....	55
2.3. Кабінет Міністрів України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави	65
ВИСНОВКИ.....	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	80

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Дослідження проблематики національної безпеки, системи забезпечення національної безпеки і оборони, її складових особливо активізувалося серед науковців політологів та правників з 2014-го р. після втягнення України у війну. Сфера національної безпеки є дуже широкою для дослідження, так само як і широке число її складових. Окремі сфери національної безпеки лише переживають своє становлення і є мало дослідженими науковцями.

За тридцять років незалежності Україна пройшла кілька етапів формування інституту президента і переживала неодноразові зміни форми правління: починаючи державне існування за президентської форми правління, пізніше Україна двічі трансформувалася з президентсько-парламентської в парламентсько-президентську. Відповідно кожного разу вносилися зміни в законодавство шляхом конституційних змін і постійно здійснювалася трансформація конституційно-правового статусу глави держави. Водночас в професійному середовищі існує переконання, що заснування і становлення інституту президента в Україні не ґрунтувалося на належних наукових теоретико-правових розробках і не враховувало особливостей національного досвіду державобудування. Відтак спроби механічного копіювання зарубіжних моделей організації державної влади, включаючи інститут глави держави без критичної оцінки власних можливостей призвели до негативних наслідків. Відповідно недосконалість інституту президента спричинила проблеми у функціонуванні вищих органів державної влади. Актуальним питанням для вивчення є інститут президента як складової сектору національної безпеки і оборони, проблематика реалізації його повноважень як гаранта через інші державні органи національної безпеки і оборони.

Актуальним залишається питання про механізм реалізації функцій і повноважень Президента України у сфері національної безпеки і оборони. Правове регулювання згаданого механізму позначене суттєвими прорахунками,

які об'єктивно ускладнюють реалізацію статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, її національної безпеки та обороноздатності. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Він забезпечує державну незалежність, національну безпеку, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, здійснює загальне керівництво Службою безпеки України та розвідувальними органами держави, призначає глав дипломатичних представництв України за кордоном, призначає вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Водночас, реалізація статусу Президента України як гаранта державного суверенітету та керівника у сферах національної безпеки та оборони пов'язана з низкою правових проблем, які виникли внаслідок конституційної реформи 2004-го року. Тоді Президент України втратив юридичні механізми впливу на Кабінет Міністрів України, які б забезпечували його повноваження у сферах національної безпеки та оборони. Наразі Президент України реалізовує свої повноваження гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності через систему повноважень Кабінету Міністрів України. Президент України не має необхідних юридичних важелів впливу на Уряд, які б дозволили йому ефективно реалізовувати свої функції і повноваження гаранта у сфері національної безпеки і оборони. Він має можливість здійснювати такий вплив політично, але без правового підкріплення. Адже в разі, якщо Президент України і Прем'єр-міністр України належать до супротивних політичних партій, глава держави опиниться в ситуації своєї функціональної недостатності у відповідальних для нього сферах. Водночас Президент України може впливати на роботу Кабінету Міністрів України через Раду національної безпеки і оборони (далі – РНБОУ), рішення якої, введені в дію указами Президента, є обов'язковими для виконання Урядом. Водночас це є свідченням невідповідності повноважень РНБОУ ідеї консультативно-дорадчого органу, яка лежить в утворенні подібних органів. Відповідно до Конституції

України, РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Президент України частково залежний від Верховної Ради України у реалізації своїх повноважень гаранта національної безпеки і оборони. Наприклад, проблемним є порядок призначення голови Служби безпеки України, адже зі змісту завдань Служби безпеки України є очевидним, що вона опосередковує діяльність Президента України у сфері національної безпеки. І тому логічно, якби Президент України міг призначати Голову такого державного органу одноосібно, як це зазначено в ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України». Але ця стаття суперечить п. 12 ст. 85 Конституції України, в якій зазначено, що до повноважень Верховної Ради належить призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України. Тому відповідне призначення відбувається у відповідності до Конституції України, що перешкоджає Президенту України повністю скористатися своїми повноваженнями гаранта національної безпеки.

Отже, дослідження потребують дискусійні аспекти взаємодії Президента України з такими важливими органами, як Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, РНБОУ.

Мета дослідження: визначити роль і місце Президента України в системі органів державної влади, що забезпечують національну безпеку обороноздатність та України.

Сформульована мета дослідження зумовлює постановку наступних дослідницьких завдань:

- розкрити зміст понять сектору безпеки і оборони та національної безпеки і оборони;
- визначити найважливіші складові національної безпеки і оборони, її суб'єктів та об'єкти;
- розкрити роль та місце Президента України в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України;

- проаналізувати функції та повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони України, вади механізму їх реалізації;
- дослідити повноваження Президента України щодо керівництва органами, що забезпечують національну безпеку і обороноздатність України, проблематику взаємодії цих суб'єктів;
- запропонувати авторське бачення шляхів вирішення сформульованих у дослідженні проблем.

Об'єктом дослідження є інститут президента як складова сектору безпеки і оборони.

Предметом дослідження є Президент України як складова сектору безпеки і оборони України.

Джерельна база дослідження. У процесі дослідження проблематики роботи було проаналізовано вітчизняне законодавство у сфері національної безпеки і оборони, зокрема відповідні положення Основного Закону України у сфері національної безпеки і оборони та нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері національної безпеки і оборони – Закони України «Про національну безпеку», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони», «Про оборону», «Про розвідку», «Про військовий обов'язок і військову службу», Стратегія національної безпеки, Стратегія воєнної безпеки, Доктрина інформаційної безпеки тощо. Було досліджено монографічні праці та публікації в наукових періодичних виданнях, міжнародні нормативно-правові акти.

Проблематика національної безпеки і оборони, зокрема роль і місце у сфері національної безпеки і оборони Президента України є об'єктом дослідження у роботах широкого кола науковців. Водночас питання місця та ролі інституту Президента як складової сектору національної безпеки і оборони є відкритим і потребує додаткового вивчення.

В основу нашого дослідження були покладені роботи Р. Мартинюка, О. Олабина, О. Буханевича, З. Чуйко, В. Шатіло, Г. Ситника, В. Ліпкана, С. Пономарьова, В. Авер'янова, В. Шлемко та інших.

У процесі виконання роботи використовувалися такі **якісні методи наукового дослідження:**

- логічний метод і його складові: аналіз, за допомогою якого було здійснено вивчення окремих повноважень Президента України в сфері національної безпеки; синтез, який використовувався для створення цілісного уявлення про місце і роль Президента в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки; індукція та дедукція – методи, які використані для формування уявлення про реальний стан розподілу компетенції серед органів національної безпеки.
- інституційний метод;
- аналіз нормативних документів.

Практичне значення дослідження. Результати дослідження можуть бути використані в навчальних цілях, а також на практиці політологами, правниками та дослідниками сектору безпеки і оборони України, повноважень Президента України в сфері національної безпеки і оборони.

Структура наукової роботи. Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків та списку використаних джерел.

У Розділі 1 «Поняття сектору безпеки і оборони України, його структура» 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 України, його складові» досліджено історію становлення та різні способи розуміння цього поняття, а у підрозділі 1.2. «Демократичний цивільний контроль у секторі безпеки і оборони України, роль Президента України у його здійсненні» серед маси складових національної безпеки виділено, на нашу думку, основоположні складові, їхню коротку характеристику, встановлено суб'єктів та об'єктів національної безпеки України. Виділено основні види демократичного цивільного контролю в системі державного управління за суб'єктами сектору національної безпеки і оборони, їх особливості. У підрозділі 1.3 «Комплексний огляд сектору безпеки і оборони» наведено основні принципи міжнародного, за

якими повинен формуватися і функціонувати сектор національної безпеки і оборони, його сучасний стан, причини та рішення, які дозволили прийти до існуючого стану сектору національної безпеки і оборони, майбутні цілі розвитку. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими регулюється сектор національної безпеки і оборони. Розділ 2 «Президент України у сфері національної безпеки й оборони України» присвячено питанням специфіки діяльності сектору національної безпеки і оборони, їхньої взаємодії з Президентом України. У підрозділі 2.1. «Роль та повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави» розглянуто інститут глави держави як один з центральних органів національної безпеки, його компетенцію щодо керівництва іншими суб'єктами національної безпеки та його вплив на призначення керівників цих суб'єктів. Проаналізовано власні повноваження Президента України в сфері зовнішньої політики, військового управління і гарантування Конституції У підрозділі 2.2. «Рада національної безпеки і оборони України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави» досліджено суперечливий правовий статус РНБОУ, його повноваження щодо координації центральними органами виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони. Вивчено особливості впливу Президента на ці органи через рішення РНБОУ. У підрозділі 2.3. «Кабінет Міністрів України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави» проаналізовано основні проблемні аспекти взаємодії Президента України з вищим органом у системі органів виконавчої влади, взаємопов'язаність повноважень щодо керівництва і здійснення державної політики у сфері національної безпеки і оборони держави. Досліджено особливості реалізації функцій Президента як гаранта національної безпеки через систему повноважень Уряду. Вивчено умови, за яких Президент і Кабінет Міністрів України можуть проводити ефективну державну політику щодо забезпечення державного суверенітету, забезпечення обороноздатності та

національної безпеки держави. У висновках відображено підсумкові результати дослідження.

Обсяг роботи – 85 сторінок, з них основного тексту – 76 сторінок.

РОЗДІЛ I

ПОНЯТТЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ, ЙОГО СТРУКТУРА

1.1. Поняття сектору безпеки і оборони України, його складові

Основне завдання сектору національної безпеки і оборони – захист національних інтересів від різного роду загроз.

Для природнього та гармонійного розвитку людини необхідною умовою є її безпека. Це поняття є доступним на інтуїтивно-побутовому рівні. Під «безпекою» ми, зазвичай, розуміємо стан, за якого нам нічого не загрожує. Безпека – це відсутність загрози нашим основним цінностям. У відомій «піраміді потреб» А. Маслоу визначає безпеку як основну потребу людини після фізіологічних. Те саме ми можемо сказати про суспільство і державу. Обов'язковим елементом їхнього розвитку є безпека.

У процесі життєдіяльності термін «безпека» може набувати різних змістовних форм, наприклад як: національна безпека, державна безпека, міжнародна безпека тощо.

В контексті забезпечення національної безпеки і оборони ми, зазвичай, розуміємо поняття «безпека» як захищеність від небезпек і загроз невоєнного характеру, а «оборона» як комплекс дій, спрямованих на протидію небезпекам і загрозам воєнного характеру.

Безпека – це категорія філософська і її суть в науковому плані ще не досліджена повністю. Ми також можемо її розуміти як захист або стійкість від потенційних загроз. Залежно від основних теоретичних підходів, серед вчених існують дискусії щодо визначення та розуміння таких понять як безпека, національна безпека тощо.

В. Ліпкан вважає, що національна безпека є складним динамічним процесом, у якому виникнення, зміна і знищення безпеки перебувають у

діалектичній взаємозалежності. Через це будь-які намагання дати визначення поняттю «національна безпека» будуть неповними [22]. Спроби дослідження кожного нового поняття безпеки як комплексної характеристики соціального об'єкта породжують необхідність визначення та врахування інших додаткових характеристик для більш ґрунтовного розкриття сутності, що призвели до появи нових альтернативних визначень поняття безпеки, які можна поділити на групи, де: безпеку розуміють як відсутність небезпеки; безпека розглядається як невід'ємна властивість (атрибут) системи; безпека розглядається, як результат специфічної діяльності, передусім державних інститутів; безпека розглядається як певний стан [58].

Водночас В. Ліпкан виокремлює чотири головні підходи до визначення безпеки: 1) статичний (стан захищеності); 2) апофатичний (відсутність загроз і небезпек); 3) діяльнісний (система заходів, спрямованих на створення певних умов); 4) пасивний (дотримання певних норм). Очевидно, що стратегія національної безпеки спирається саме на діяльнісний підхід, адже її реалізація можлива лише у випадку ефективної взаємодії суб'єктів сектору безпеки і оборони.

У спеціальній юридичній літературі та наукових роботах військової теорії єдиного визначення поняття «оборона держави» ми не знайдемо, хоча понятійному апарату національної безпеки і оборони присвячено багато наукових робіт.

Закон України «Про оборону України» містить наступне визначення: оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з

мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [39].

На думку Ю. Битяка, оборона України – це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України [10]. Дещо ширше розглядає питання оборони В. Авер'янов, визначаючи сферу оборони України як комплекс різноманітних суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності держави із забезпечення її здатності в разі збройної агресії або збройного конфлікту, практичного здійснення військового захисту держави, включаючи використання Збройних Сил України, у разі агресії проти неї, а також під час виконання завдань, що передбачені міжнародними договірними обов'язками держави [5]. Тобто оборона трактується в контексті державної забезпечувальної діяльності, сфери її діяльності.

Обороздатність держави, в Законі України «Про оборону», трактується як «здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вона складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації» [39].

Наразі поширеною є практика виокремлення серед всієї сукупності суб'єктів забезпечення національної безпеки України, органів та сил безпеки і оборони. Йдеться про достатньо аргументовану теоретичну конструкцію стосовно відокремлення сектора безпеки і оборони як ключового елементу системи забезпечення національної безпеки України.

Закон України «Про національну безпеку» визначає сектор безпеки і оборони як систему органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним

цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

З цього визначення ми розуміємо, що на сектор безпеки і оборони покладено забезпечення воєнної безпеки (Збройні Сили України), державної та національної безпеки (розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями), цивільної безпеки (сили цивільного захисту, правоохоронні органи) тощо.

Основними завданнями сектора безпеки і оборони є: оборона України, захист її державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; захист конституційного ладу, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України; запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України; боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і економіки; захист інформаційної та кібербезпеки; участь у забезпеченні міжнародної стабільності та безпеки [46].

Важливою складовою сектору національної безпеки та оборони держави є її оборонно-промисловий комплекс. Вперше цей термін вжив президент Сполучених Штатів Америки Дуайт Ейзенхауер у своїй прощальній промові до американського народу 1961 р.

Закон України «Про національну безпеку» надає визначення оборонно-промислового комплексу України - сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг

військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами [37].

Питання національної безпеки для України сьогодні відіграє визначальну роль в ситуації війни з Росією, а також в контексті реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Термін «національна безпека» в політичному лексиконі, з погляду історичної науки, виник нещодавно і вперше був використаний президентом Сполучених Штатів Америки (далі – США) Т. Рузвельтом у 1904 р., під час його звернення до конгресу США, де він обґрунтовував приєднання зони Панамського каналу інтересами «національної безпеки» США. Тоді і до кінця 80-х рр. до системи національної безпеки, частіше за все, відносили воєнний та зовнішньополітичний компонент, тобто фактично прирівнювали до системи обороноздатності країни. У 1947 р. було прийнято законодавчий акт США «Про національну безпеку» (англ. *National Security Act of 1947*), згідно з яким було створено і донині функціонуючу Раду національної безпеки. Цікаво, що цей акт не приділяв особливої уваги термінологічним питанням, як його сучасні українські відповідники, а зосереджувався на організаційних проблемах, і тому в цьому документі не було визначення поняття «національна безпека». Поясненням цьому є те, що серед американців панує думка, що сенс, яким наділений термін «національна безпека», постійно змінюється в залежності від політичних обставин (загроз, національних інтересів тощо).

Відомо, що в Союзі Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) уникали користуватися таким поняттям, як «національна безпека». Натомість серед партійного апарату та науковців широко застосовувалися терміни «державна безпека» і «міжнародна безпека». Більш звичним для радянської доби була категорія «обороноздатності». Поясненням цьому факту є те, що в СРСР перевага надавалася інтересам держави, а не суспільства чи особи. Термін «державна безпека» в СРСР був закріплений Конституцією СРСР від 1936 р., хоча використовувався й раніше: у структурі сумнозвісного Народного

комісаріату внутрішніх справ існувало Головне управління державної безпеки. Першочергово акцент ставився на розвитку захищеності державних інтересів через інститути державної влади. Очевидно, що в період існування СРСР, під терміном «державна безпека» розуміли не лише захист життєво важливих інтересів держави та її інститутів, а й інтересів самої партії, яка керувала державою.

Після розпаду СРСР, в наукових та політичних колах колишніх радянських республік, звичайно, відбулося переосмислення питань безпеки. Відтоді значення терміну «державна безпека», зокрема в Україні, збулося.

Сьогодні в законодавстві сказано, що державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [38].

Поняття «державна безпека» є частиною поняття «національна безпека». Поняття «національна безпека» охоплює значно ширше коло об'єктів, має міждисциплінарний, міжгалузевий характер та дозволяє об'єднати всі відомі види безпеки, які забезпечуються державою [62].

Сьогодні правову основу національної безпеки України становлять Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України», міжнародні договори, згода на обов'язковість виконання яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання цих Законів інші нормативно-правові акти. Відповідно до нормативно-правових актів, 14 вересня 2020 р. було затверджено нову Стратегію національної безпеки України.

Можна вважати, що в Україні перші окремі елементи національної безпеки були закріплені 1990 р. в Декларації про державний суверенітет України. В 1991 р. було утворено Службу національної безпеки України, хоча вже в 1992 р. службу перейменовано в Службу безпеки України, оскільки Служба, все ж таки, відповідає за державну безпеку. А в 1997 р. вперше в українському законодавстві з'явився термін «національна безпека»: постановою Верховної Ради України було прийнято Концепцію (основи державної політики)

національної безпеки України, в якій було зазначено, що національна безпека України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей [38]. Після тривалих обговорень та досліджень, в 2003 р. було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України», де було надано чіткіше визначення терміну «національна безпека». Згідно першої редакції цього Закону, національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [40]. З наступними редакціями цього Закону, законодавець значно розширив визначення терміну «національна безпека». Багато українських експертів з національної безпеки піддавали критиці таке явище і взагалі визнавали, що цим Законом недостатньо чітко визначено сферу національної безпеки.

Наразі Закон України «Про основи національної безпеки України» вже не чинний, а Закон України «Про національну безпеку України» трактує «національну безпеку» як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [38].

Аналіз літературних джерел дає змогу дійти висновку, що постійні дискусії серед вітчизняних та іноземних науковців навколо підходів до розуміння терміну «національна безпека» досі не вирішені. І сьогодні не існує усталеного терміну «національна безпека» та переліку компонентів, які вона має охоплювати.

Вітчизняні дослідники О. Гончаренко, Е. Лисицин, В. Вагапов схильні вважати, що національна безпека – категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [15].

3. Чуйко розглядає національну безпеку як динамічний політико-правовий режим, метою якого є стан забезпеченості національних інтересів від різного роду загроз, що досягається завдяки цілеспрямованій діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою гарантування прав людини і основоположних свобод, їх прогресивного розвитку та стабільності конституційного ладу [62].

Г. Браун зазначав, що національна безпека – це здатність зберігати фізичну цілісність й територію, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу, на різних рівнях захищати від зовнішнього негативного впливу свої інститути та систему управління, контролювати свої кордони [2].

Дослідники Європейського Центру з питань вивчення питань безпеки ім. Дж. Маршалла (Німеччина) вважають, що національна безпека це загальний термін, який включає як поняття національної оборони, так і відносини країни з іноземними державами. Зокрема, умови, які створюються воєнною та оборонною перевагою над будь-якою країною чи групою країн, або сприятливою позицією в міжнародних відносинах, або ж рівнем обороноздатності, що надає можливість успішно відбивати ворожі або підривні дії як в середині країни, так і зовні, за допомогою секретних і несекретних засобів [14]. Умовно можна виділити два шляхи трактування цього терміну [57].

Згідно з першим підходом національна безпека охоплює практично всі сфери суспільного життя і розглядається як:

- 1) захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;
- 2) відсутність загроз національним цінностям та життєво важливим інтересам громадян, суспільства, держави;
- 3) сукупність чинників, які забезпечують сприятливі умови для розвитку країни.

Другий підхід до визначення терміну «національна безпека» звужує сферу його застосування і може трактувати національну безпеку як:

1) сферу застосування спільних зусиль певних видів державної політики (комбінація видів політики може бути різною, але частіше мова йде про воєнну і зовнішню політики);

2) стан, за якого виключається загроза війни, загроза суверенітету країни, її незалежності і територіальній цілісності.

Безумовно, важливими складовими національної безпеки є: політична безпека, державна безпека, громадська безпека, економічна безпека, суспільна безпека, інформаційна безпека, соціокультурна безпека, воєнна безпека, кібербезпека, екологічна безпека та інші види. Звичайно, всі ці складові тісно взаємопов'язані, але в межах цієї роботи ми зможемо розглянути загально лише найважливіші, на нашу думку, складові національної безпеки.

Зі складовими національної безпеки склалася така ж ситуація – немає однозначного та єдиного розуміння щодо визначення цих понять серед науковців. Це, звичайно, негативно позначається на формуванні їхніх концептуальних засад. Коротко ці складові можна охарактеризувати наступним чином.

Ключовим елементом та основою національної безпеки є політична безпека. Це пояснюється зокрема тим, що політичні інтереси та політичні загрози є частиною сукупності тих елементів, що загалом називаються національні. До прикладу, такі політичні загрози, що стосуються політичної влади держави, а також громадянського суспільства безпосередньо пов'язані з національною безпекою. Однією з найважливіших складових політичної безпеки є політика. Політика, за Максом Вебером, означає прагнення до влади або до здійснення впливу на розподіл влади між державами, або всередині держави між групами людей. На сьогодні, так само як і для «політики», єдино правильного визначення «політичної безпеки» не існує.

Вітчизняні дослідники під поняттям «політична безпека» розуміють комплекс заходів, спрямованих на збереження конституційно легітимізованого політичного ладу тієї чи іншої держави, забезпечення державотворення і конструктивної політики.

Сутність політичної безпеки полягає в наявності стійкого політичного суверенітету в галузі міждержавних відносин та політичної стабільності суспільства, яка досягається формуванням стійкої політичної системи [32]. Отже, політичну безпеку можна розглядати як комплекс заходів, що спрямовані на захист інтересів держави, суспільства та особистості у політичній сфері від внутрішніх та зовнішніх загроз [29].

Держава водночас є важливим об'єктом та суб'єктом національної безпеки. Держава виступає як окремий суб'єкт конституційно-правових відносин у цілому та суб'єкт забезпечення державної безпеки зокрема, виконує функції забезпечення оборони й національної безпеки.

Державна безпека утворюється через широку кількість процесів і як складна система розглядається у взаємозв'язку таких її базових функціональних елементів, як державні інтереси, загрози, захист тощо.

Широке коло науковців, при розгляді проблематики державної безпеки, звертають увагу на ст. 111 Кримінального кодексу України, зазначаючи, що для глибшого розуміння суті поняття державна безпека, необхідно звернути увагу на основні посягання проти державної безпеки, які законодавець сам і визначає: «Державна зрада ... діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України» [21].

Підсумовуючи вищесказане, державну безпеку можна розглядати як комплекс заходів, що спрямовані на захист державного суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, державних інституцій.

До прийняття Закону України «Про національну безпеку» 2018 р. в українському законодавстві не надавалося визначення терміну «громадська безпека», хоча законодавець користувався цим терміном у відповідних нормативно-правових актах.

Законодавець визначив, що громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

Бачимо, що було в одне визначення було об'єднано одразу два терміни: «громадська безпека» та «громадський порядок». Зазвичай, вітчизняні та іноземні науковці розділяли ці два поняття. Німецький науковець Т. Манн [1] вважає, що захист громадської безпеки означає захист об'єктивного правопорядку, який охоплює три складники:

- 1) захист недоторканості правопорядку;
- 2) захист цілісності держави, її установ та організацій;
- 3) захист суб'єктивних прав та майнових благ окремих осіб.

Поняття «громадський порядок» трактується по-різному. Наприклад, В. Нагребельний визначає громадський порядок як систему суспільних відносин, урегульовану правовими та іншими соціальними нормами, яка забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [28]. Інші автори, розкриваючи зміст поняття громадського порядку, акцентують увагу на тому, що громадський порядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а й всіма іншими соціальними нормами [18].

Економічну безпеку як стан національної економіки, який дозволяє зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і здатний задовольнити потреби особи, сім'ї, суспільства, держави розглядають В. Шлемко, І. Бінько [66].

Г. Пастернак-Таранушенко пропонує широке та повне визначення: «економічна безпека – це стан держави, що забезпечує можливість створення і розвитку умов для плідного життя її населення, перспективного розвитку її економіки в майбутньому та зростання добробуту її мешканців» [31].

Економічна безпека також містить вужчі складові, як-от: фінансова безпека, інвестиційна безпека, зовнішньоекономічна безпека, макроекономічна безпека, енергетична безпека, демографічна безпека тощо.

Економічна безпека держави передбачає такий стан захищеності від потенційних небезпек, що забезпечує економічну незалежність, стабільність та розвиток в довготривалій перспективі. Пріоритетом, при цьому, повинна бути адекватна політика держави щодо структурної перебудови економіки, сприяння розвитку підприємницької діяльності, стимулювання інвестиційної діяльності тощо.

Сьогодні людство живе в епоху інформації. Інформація стала джерелом багатства та влади. Не менш напружене ніж на реальному воєнному фронті, триває протиборство між Російською Федерацією (далі – РФ) та Україною в інформаційно-цифровому просторі. РФ випробовує і застосовує найновіші інформаційні технології для вигідного собі впливу на українське населення. Протягом 8 років після початку війни (2014-2022 рр.), Україна опанувала методи та засоби, які дозволили дати адекватну відсіч РФ в інформаційному протиборстві і захистити свої інформаційні інтереси. Зрештою, перші результати нового етапу вже повномасштабної війни показали, що попри існуючі недоліки, українська держава змогла провести ефективну інформаційну кампанію до 2022-го р., спрямовану на збільшення частки патріотично налаштованих громадян. Результатом тому була значно більша кількість громадян, готових захищати свою країну, аніж в 2014-му році. Тому зрозуміло, що питання інформаційної безпеки, в умовах війни «четвертого покоління», є нагальним для України.

Українське законодавство надає наступне визначення цьому терміну: інформаційна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, який запобігає нанесенню шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [41].

Можна сказати, що система інформаційної безпеки успішно функціонує, якщо забезпечується доступність, вірогідність, цілісність, конфіденційність інформації.

Стратегією воєнної безпеки України від 2021 р. визначається, що воєнна безпека України є однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизначення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей [43]. Воєнна безпека тісно пов'язана з іншими складовими суспільних правовідносин та життєздатності держави. Сфера питань, які відносяться до воєнної безпеки стосуються не лише оборонного та воєнно-політичного аспектів. Сьогодні перед системою воєнної безпеки стоять складні виклики, які призводять до її оновлення.

В п. 2 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про національну безпеку» визначає воєнну безпеку як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз [38].

Г. Ситник під воєнною безпекою розуміє «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від чинників, які породжують небезпеки воєнного характеру для реалізації вказаних інтересів й за якої імовірність війни зводиться до мінімуму. Її прийнятний рівень може бути гарантованим за умов, коли відсутні спонукальні мотиви до застосування військової сили або коли нема необхідності у відновленні балансу сил» [58].

Аналізуючи об'єкти національної безпеки як об'єкт (предмет) правового регулювання, слід констатувати, що це суспільні відносини, які виникають у процесі захисту особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах їх життєдіяльності та регламентуються правовим шляхом врегулювання діяльності суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки. Важливим є те, що таким об'єктом права можуть бути лише вольові, наперед

усвідомлені, відносини, які до того ж виявляються у діях, що їх можна піддати зовнішньому контролю і впливу [7].

У Законі України «Про національну безпеку», на відміну від попереднього відповідного Закону, не міститься переліку об'єктів національної безпеки. Проте об'єктами національної безпеки і надалі традиційно визначають:

- людину і громадянина;
- суспільство загалом;
- державу.

Зазвичай, коли говорять про людину і громадянина як об'єкта національної безпеки, то мають на увазі захищеність його конституційних та громадянських прав і свобод.

У випадку з суспільством передбачається захищеність його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних, інформаційних та матеріальних цінностей.

Для захищеності держави важливим є її конституційний лад, суверенітет та недоторканість кордонів.

Зрозуміло, що першим об'єктом національної безпеки є людина та громадянин. Адже і суспільство і держава є похідними від людини. Людина у своїй взаємодії з іншими представниками людського виду створює суспільство і процеси, які в ньому відбуваються. До того ж, потреби особистості та суспільства, у суті своїй, зазвичай збігаються. Отже, безпека суспільства і держави неможлива, якщо не існує безпеки людини. Забезпечення безпеки людини і громадянина це обов'язкова умова, без якої не можливо створити механізми захищеності інших об'єктів національної безпеки.

1.2. Демократичний цивільний контроль у секторі безпеки і оборони України, роль Президента у його здійсненні

Загальна сучасна тенденція, яка притаманна більшості розвинених країн, полягає в посиленні контролю держави і суспільства за сектором безпеки і оборони.

В міжнародному праві основні принципи побудови демократичного нагляду за діяльністю державних органів безпеки та оборони визначено рекомендаціями Парламентської асамблеї Ради Європи 1402 «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах-членах Ради Європи» (1999) [3] і 1713 «Про демократичний нагляд за положенням у сфері безпеки в країнах-членах» (2005). У Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи 1713 вказано, що «демократичний нагляд здійснюється за допомогою ряду спеціальних інструментів, покликаних забезпечити політичну підзвітність і прозорість у сфері безпеки. До цих інструментів належать конституційні принципи, правові норми, положення інституційного та матеріально-організаційного характеру, а також більш загальні напрями діяльності, спрямовані на зміцнення нормальних відносин між різними структурами, що утворюють сферу безпеки: з одного боку – політичною владою, з іншого – представниками громадянського суспільства» [4].

Там само сформульовані основні принципи діяльності спеціальних служб, поліції, сектору оборони, з погляду дотримання принципу демократичного нагляду у сфері безпеки. Наприклад:

- кожна держава має створити власну правову базу, необхідну для функціонування демократичних поліцейських сил та нагляду за ними;
- функціонування спеціальних служб має бути засноване на чіткому і належному законодавстві під наглядом судів;
- кожен парламент повинен мати в своєму складі спеціальний комітет із нагляду за спеціальними службами;
- не допускається політизація розвідувальних служб, поліції, служб безпеки;

- рівновага між конфіденційністю і підзвітністю спеціальних служб має підтримуватися за допомогою принципу відкладеної транспарентності;
- враховуючи відмінності у завданнях та повноваженнях служб безпеки та розвідувальних служб, з одного боку, та правоохоронних органів – з іншого, дуже важливо, щоб ці відмінності знайшли закріплення у законодавстві;
- парламент повинен регулярно отримувати інформацію про загальну політику щодо спецслужб;
- забезпечення національної безпеки є першорядним завданням збройних сил. Ця основна функція не повинна розмиватись покладенням на збройні сили другорядних завдань, що допускається лише у виняткових обставинах [4].

Загалом, при ухваленні рішень щодо заходів в секторі національної безпеки, належна увага має приділятися ієрархії цінностей в демократичному суспільстві. Важливо, щоб в цій сфері, яка традиційно є недостатньо прозорою, здійснювався нагляд через демократичні інститути і процедури. Виняткові заходи в будь-якій діяльності повинні бути предметом парламентського нагляду і не повинні серйозно перешкоджати здійсненню основних конституційних прав.

Основними способами забезпечення законності в державному управлінні, зокрема в секторі безпеки і оборони України, є контроль та нагляд – схожі види державної діяльності, проте між ними присутні суттєві відмінності.

Контроль є основним способом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Функція контролю полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи тій галузі з поставленими вимогами, виявленні відхилень у виконанні поставлених завдань і причин цих відхилень, оцінці діяльності та доцільності саме такого шляху. Контроль здійснюється у формі перевірок, обстежень, вивчення окремих напрямів діяльності тощо.

Під наглядом розуміють безперервне спостереження і перевірку, пов'язану із забезпеченням неухильного виконання законів. Характерна ознака нагляду в

тому, що він пов'язаний з юридичною діяльністю. Нагляд – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління й їх оцінки, це юридичний аналіз стану справ додержання законності й дисципліни щодо об'єкта управління, який здійснює суб'єкт управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкта.

Це означає, що контрольний орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підмінюючи собою керівний орган цього об'єкту) і самостійно притягати винних до юридичної відповідальності.

Отже, контроль належить до однієї з управлінських функцій, а нагляд здійснюється з метою виконання законів.

Законодавство України надає загальне тлумачення поняття «демократичний цивільний контроль». Це – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових, та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [22].

Основна мета контролю і нагляду за сектором безпеки і оборони полягає в створенні умов, за яких принципи діяльності і дії органів безпеки та оборони будуть відповідати принципам законності, підзвітності, ефективності, доцільності, аполітичності тощо.

Залежно від місця суб'єкту (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю:

- парламентський контроль;
- президентський контроль;
- урядовий контроль;

- контроль з боку органів судової влади;
- контроль з боку органів центральної виконавчої влади;
- контроль з боку органів місцевого самоврядування;
- громадський контроль тощо.

Визначено, що сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових, а саме:

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

Предметом цивільного контролю законодавець визначає: 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони; 3) стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період; 4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони [38].

Згідно із Законом України «Про національну безпеку», 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, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат РНБОУ, 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 сектора безпеки і оборони [38].

Згідно із запропонованим підходом виконання завдань у сфері безпеки і оборони вимагає спільних зусиль з використанням усіх засобів, які є в розпорядженні держави. Збройні Сили є тільки одним із цих засобів, але вони не завжди є самодостатніми для виконання завдань забезпечення національної безпеки України. Нині державна складова сектору безпеки і оборони України включає ланку стратегічного управління і виконавчу ланку. Ланку стратегічного управління становлять Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, РНБОУ. Виконавча ланка включає:

сили безпеки: правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та українським законодавством покладено функції із забезпечення національної безпеки України, до яких відносяться:

- Служба безпеки України;
- Служба зовнішньої розвідки України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Національна поліція України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Управління державної охорони України;
- Державна служба спецзв'язку та захисту інформації України;
- Державна кримінально-виконавча служба України;
- Національне антикорупційне бюро;
- Національне агентство з питань запобігання корупції.

сили оборони: Збройні Сили України, а також інші утворенні відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні

органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [37], зокрема:

- Збройні Сили України;
- Головне управління розвідки Міністерства оборони України;
- Національна гвардія України;
- Державна прикордонна служба України;
- Розвідувальний орган Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Отже, маємо підстави стверджувати, що сектор безпеки і оборони є цілісною системою, елементи якої тісно пов'язані між собою. Розрив цих зв'язків може призвести до руйнації всієї системи.

Основний Закон України є базовим орієнтиром для функціонування сектору безпеки і оборони. Важливими також є закони та підзаконні нормативні акти, що встановлюють завдання та повноваження суб'єктів національної безпеки як загалом, так і по конкретних напрямках їхньої діяльності. Конституція України визначає основні засади організації й управління у сфері національної безпеки і оборони. Конституцією України встановлюються принципи та основи національної безпеки, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству й громадянинові захищеність від загроз. Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. За допомогою законів України, зокрема, визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та забезпечення громадського порядку.

Обов'язки і права органів системи цивільного контролю сектору безпеки і оборони та відповідальність за порушення законодавства про національну безпеку викладені у Законі України «Про національну безпеку України». Цим визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та

процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Цим Законом було структуровано систему підпорядкування у секторі безпеки і оборони; окреслено шляхи для створення стратегічних планів; визначено склад Збройних сил України та встановлено обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони.

Законом затверджуються положення про демократичний цивільний контроль. Внормовано, що у межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю. Система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; а також громадського контролю.

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

Враховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені в Основному Законі України та в Законі України «Про національну безпеку», було створено

Стратегію національної безпеки. Цей документ є основою для планування та реалізації державної політики в сфері національної безпеки. Цим документом визначаються основні внутрішні та зовнішньополітичні напрями діяльності, за якими будуть реалізовуватися пріоритети національних інтересів, а також шляхи реагування на ті виклики, які постають зараз перед Україною. З урахуванням внутрішніх та зовнішньополітичних умов, цим актом також визначаються новітні загрози перед світом й Україною, до яких мають бути готів суб'єкти національної безпеки України. Окреслюються плани розвитку партнерства з іншими державами, організаціями, з метою захисту власних національних інтересів. Визначаються пріоритетні завдання правоохоронних, спеціальних, розвідувальних органів відповідно до їх компетенції. Визначаються основні напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони. Стратегія національної безпеки є основою для розроблення стратегій складових національної безпеки.

Грунтуючись на положеннях Стратегії національної безпеки, у 2021 р. було затверджено Стратегію воєнної безпеки України, яка визначає цілі, пріоритети та завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективах. Було окреслено шляхи, якими будуть досягатися цілі державної політики у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва. Цим документом, зокрема, було визначено відповідальні державні органи за координацію і контроль за виконанням завдань у сфері воєнної безпеки та досягнення визначених пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва. Цією стратегією визначено основні ризики у сфері воєнної безпеки та умови, за яких буде можливий успіх реалізації цієї стратегії.

У 2017 р. було затверджено Доктрину інформаційної безпеки України. Цим нормативно-правовим документом визначено національні інтереси України в інформаційній сфері, життєво важливі інтереси особи та суспільства в інформаційній сфері. Вказано на актуальні загрози реалізації українських

інтересів в інформаційній сфері. Окреслено напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері та вказано механізми реалізації цілей доктрини, між державними органами розподілено обов'язки по виконанню завдань доктрини.

В документі вказується, що: «метою Доктрини є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни» [48]. Варто зауважити, що в науковій літературі зустрічається думка про те, що нелогічним є спрямовувати державну доктрину проти конкретної держави, навіть якщо вона країна-агресор, тому що це залишає поза увагою інші країни, з якими Україна теж має інформаційні відносини.

1.3. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони

Керуючись Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи 1713 (2007 р.), де вказано, що сектор безпеки може складатися з вищих органів управління, збройних сил, поліції у формі або в цивільному, жандармерії, служб розвідки, прикордонних служб, служб внутрішньої безпеки, а також міліції та військових формувань, що працюють на країну або пов'язані з нею, політична еліта нашої держави вжила заходів щодо запровадження такого комплексного утворення, яке б мало змогу охопити всі органи державної влади, Збройні Сили України, інші військові формування й отримало назву «сектор безпеки і оборони» [17]. У Конституції України не згадано терміну «сектор безпеки і оборони», але серед українських науковців не зустрічається спротиву щодо його впровадження та використання на рівні законодавства.

Ще у 2014 р., оцінивши стан системи забезпечення національної безпеки України і її ключового елемента (сектора безпеки і оборони), керівництво держави прийняло рішення щодо їх невідкладного, кардинального, та системного реформування. Насамперед цей процес потребував оновлення

системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарськими суб'єктами, громадськими організаціями та громадянами з питань забезпечення національної безпеки.

Сектор безпеки і оборони є найважливішою складовою системи забезпечення національної безпеки. Сьогодні перед нашою державою, зокрема, стоїть завдання досягнення повної сумісності сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав-членів НАТО, що має забезпечити можливість набуття у майбутньому членства України в Північноатлантичному альянсі. Формування та розвиток сектору безпеки і оборони, який має забезпечити адекватне і гнучке реагування на загрози, раціонально використовуючи можливості і ресурси. При цьому необхідно забезпечити виконання цілей, визначених ще в Стратегії національної безпеки від 6 травня 2015 р. :

- комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони;
- централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію та взаємодію;
- узгодження концепцій реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу за єдиним задумом;
- удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у секторі безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектора безпеки і оборони;
- запровадження інтегрованої системи освіти, бойової і спеціальної підготовки для органів сектора безпеки і оборони із залученням викладачів, інструкторів із держав-членів НАТО;

- професіоналізацію сектора безпеки і оборони, підвищення фахового рівня персоналу, ефективну його мотивацію до належного виконання завдань за призначенням, максимально доцільне скорочення обслуговуючих підрозділів цього сектора [45].

Стратегічним завданням сектору безпеки і оборони є відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів на всій її території, реінтеграція тимчасово окупованих територій після їх звільнення. Запорукою національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України є потужні Збройні Сили, інші утворені відповідно до законів України військові формування, що забезпечені сучасним озброєнням і військовою технікою, активна зовнішньополітична діяльність, ефективні розвідувальні, контррозвідувальні і правоохоронні органи [45].

Сектор безпеки і оборони відповідальний за забезпечення необхідних умов для розвитку держави навіть в умовах воєнного конфлікту і воєнного стану.

Стабільний розвиток країни потребує забезпечення готовності держави, її економіки і суспільства до оборони та відбиття зовнішньої агресії у будь-яких формах і проявах, підвищення рівня обороноздатності держави. Основними завданнями у цій сфері є: підготовка держави до відсічі збройній агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу; реформування сил оборони з орієнтацією на створення високоефективних боєздатних підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, забезпечення пріоритету їх якісних, а не кількісних характеристик; реформування системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, формування належних умов для комплектування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань фаховим персоналом; створення потужного, численного військово-навченого резерву, удосконалення системи територіальної оборони; поглиблення оборонно-промислового та військово-технічного співробітництва з іншими державами, насамперед

державами-членами НАТО, ЄС, досягнення повної незалежності від військового озброєння часів СРСР; підтримка перспективних, практично спрямованих наукових досліджень у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку», комплексний огляд сектору безпеки і оборони – процедура оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [37]. Отже, від того наскільки ґрунтовно, незалежно, об'єктивно і якісно буде проведено цю процедуру оцінювання, буде залежати подальша робота по усуненню недоліків в системі, впровадження новітніх практик і технологій, реформування, що дозволить сектору безпеки і оборони ефективно виконувати свої завдання, визначатиметься його стратегія розвитку, планування заходів щодо відбиття можливих загроз.

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, сектор безпеки і оборони нараховує велику кількість державних органів, які для ефективного виконання своїх завдань потребують тісної співпраці для між собою та іншими державними інститутами, що не входять в цей перелік.

При його функціонуванні головними універсальними завданнями для всіх його складових та суб'єктів, як вбачається, повинно бути: дотримання принципів верховенства права, патріотизму, компетентності та департизації у функціонуванні сектору безпеки і оборони, забезпеченні його реформування та розвитку з дотриманням принципів демократичного цивільного контролю; підвищення рівня координації та взаємодії у секторі безпеки і оборони; формування уніфікованої системи логістичного забезпечення, здатної централізовано здійснювати управління ресурсами в інтересах забезпечення військ (сил) і засобів сектору безпеки і оборони під час їх оперативного застосування; створення національної системи кібербезпеки; здійснення

професіоналізації сил оборони та створення необхідного військового резерву; забезпеченні максимально доцільної консолідації правоохоронної діяльності у сфері відповідальності Міністерства внутрішніх справ України, підвищенні рівня довіри громадян до правоохоронних органів, розвитку Міністерства як цивільного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує політику у сфері правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту; ефективному виконанні Національною поліцією України як центральним органом виконавчої влади функцій у сферах протидії злочинності, зокрема організованих, та забезпечення громадського порядку; удосконалення та забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу; забезпечення ефективної реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг, ефективного контролю за міграційними процесами, дієвої боротьби з нелегальною міграцією, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом; зміцнення взаємодії з партнерськими спецслужбами держав – членів НАТО, зокрема, вжиття конкретних заходів взаємної довіри; підвищення спроможностей Національної гвардії України до виконання завдань з підтримання громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні і обороні державного кордону України, а також підтримки операцій Збройних Сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період; удосконалення системи планування застосування, управління та взаємодії сил безпеки і оборони під час ліквідації (нейтралізації) актуальних загроз; створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів, що входять до сектору безпеки і оборони, а також інших органів державної та місцевої влади, забезпечення її ефективної координації з використанням можливостей Головного ситуаційного центру України, формування умов для забезпечення

взаємодії цієї системи із Ситуаційним центром НАТО (SITCEN); удосконалення державного управління та керівництва сектором безпеки і оборони, у тому числі систем забезпечення інформаційної і кібербезпеки, систем захисту інформації та безпеки інформаційних ресурсів.

На думку С. Полякова, для того, щоб повноцінно використовувати відносно новий термін «сектор безпеки і оборони України», обов'язково необхідно його запровадити на законодавчому рівні шляхом ухвали окремого кодифікованого Закону України «Про сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним». Як вбачає науковець, це створить належне законодавче підґрунтя для реформування такої важливої сфери державного життя, а також буде відповідати ч. 1 п. 12, 17 і 19 ст. 92 і не суперечити ст. 17 Основного Закону України. Цей Закон повинен, як вбачається: давати визначення сектору безпеки та оборони України, наводити перелік органів і посадових осіб, що входять до його структури, а також пов'язані з його діяльністю; визначати основи державної політики, спрямовані на гарантування безпеки держави, суспільства та окремого індивіда від зовнішніх і внутрішніх загроз всіма структурними підрозділами сектору безпеки та оборони України; встановлювати засади оборони, а також повноваження органів державної влади, основні завдання та функції Збройних Сил та інших військових формувань, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, а також обов'язки та права громадян у сфері оборони; передбачати вичерпний перелік обмеження прав і свобод людини та громадянина на підставі Конституції України у зв'язку із функціонуванням структурних підрозділів сектору безпеки і оборони України; визначати правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над структурними елементами сектору безпеки та оборони України [54]. Разом з тим, чинний головний галузевий Закон з питань забезпечення національної безпеки «Про національну безпеку України» також широко оперує понятійною категорією «сектор безпеки і оборони», проте зі звуженим та іншим змістом, ніж заявлений законопроект.

Очевидно, таке складне і багатовекторне явище, як сектор безпеки і оборони, регулюється не тільки базовим Законом, а й цілісною, взаємопов'язаною сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють діяльність як цілих систем, так і підсистем у тій чи іншій сфері безпеки і оборони, серед яких закони України: «Про Збройні Сили України», «Про Національну поліцію України», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про розвідку», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів» тощо.

Забезпечення регулювання діяльності сектору безпеки і оборони держави є одним з елементів всієї системи і охоплює весь комплекс, пов'язаний з її формуванням і функціонуванням. При законодавчому регулюванні враховуються основоположні норми, поняття і механізми безпеки (цілі, функції, принципи методи), об'єднання методології комплексного міждисциплінарного підходу. Необхідність детальної регламентації законодавчого регулювання викликана потребами народу України у захисті та розвитку, наявністю великої кількості органів, відповідальних за прийняття та організацію виконання тих чи інших управлінських рішень у сфері безпеки, високою відповідальністю і їх великою цінністю як для окремого індивіда, так і для держави в цілому. Цій аксіомі теоретично повинен відповідати Закон України «Про національну безпеку України», прийняттям якого були зняті певні системні неузгодженості. До пріоритетних напрямів та концептів, визначених вказаним Законом або ним зумовлених, входить: захист національних інтересів; пріоритет договірних (мирних) засобів при вирішенні конфліктів; своєчасність й адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; сумлінне виконання взятих міжнародних зобов'язань; використання в інтересах України механізмів міжнародної безпеки; чітке розмежування повноважень і скоординована взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над сектором безпеки та оборони; професіоналізм, відкритість та прозорість у процесі формування і реалізації державної політики [17].

Науковець С. Пономарьов наголошує на необхідності удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування сектору безпеки і оборони з урахуванням європейських стандартів шляхом: визначення поняття, змісту та адміністративно-правових засад функціонування сектору безпеки і оборони України; всебічного аналізу ефективності чинної системи та структури сектору безпеки і оборони України; з'ясування співвідношення сектору безпеки і оборони України та національної безпеки України; окреслення принципів функціонування сектору безпеки і оборони; розкриття змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони України; з'ясування понять, системи та завдань адміністративно-правового регулювання сектору безпеки і оборони України; визначення кола адміністративно-правових актів центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері сектору безпеки і оборони України; з'ясування правової природи адміністративно-правових актів ЗСУ, інших збройних формувань, розвідувальних та правоохоронних органів щодо забезпечення сфери сектору безпеки і оборони України; з'ясування місця Міністерства оборони України в системі суб'єктів забезпечення сектору безпеки і оборони України; визначення кола окремих правоохоронних органів, які мають основні, фундаментальні повноваження щодо забезпечення сектору безпеки і оборони; окреслення шляхів реформування соціально-економічної та політичної системи України як стратегічного курсу на зміцнення безпеки і оборони держави; визначення завдання, стану реалізації, контролю та виконання Стратегії національної безпеки України як базового правового акту в адміністративно-правовому забезпеченні діяльності сектору безпеки і оборони; формулювання напрямків адміністративно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи держави; виявлення деструктивних факторів у сфері безпеки і оборони та шляхів їх усунення адміністративно-правовими заходами; характеристики парламентського та громадського контролю в секторі безпеки і оборони як чинників підвищення ефективності діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони [55].

Практично весь сектор безпеки і оборони України зараз перебуває на етапі інтенсивного розвитку, який стимулює агресія РФ проти України.

РОЗДІЛ II

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1 . Роль та повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави

Як зазначає О. Олабин, інститут президентства в Україні сьогодні можна розглядати як «результат суспільного запиту населення незалежної України на авторитетного лідера, здатного вивести країну з кризи» [30].

О. Буханевич вважає, що «назріла потреба запровадження такої форми державного правління, за якої Президент мав би право визначальним чином впливати на формування та функціонування виконавчої влади. Вищезазначене має поєднуватись із відповідальністю Президента за ефективність державно-управлінських рішень» [13].

Ф. Бурчак підтримував ідею про те, що Президент стоїть над гілками влади, над інститутами держави не як особа, що зосереджує у своїх руках владні повноваження іншої влади, а як арбітр у відносинах з ними. Він поділяв думку про доповнення класичної моделі щонайменше ще однією гілкою влади, якою він називав президентську владу [12].

Думку про наявність окремої президентської влади поділяв В. Шатіло, але водночас зазначав, що президент «стоїть не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, закріплені у ст. 106 Конституції України, що «проникають» у сфері функціонування усіх гілок влади» [64]. А «становлення інституту президента в сучасній Україні характеризується періодичними змінами конституційно-

правового статусу Президента України, які віддзеркалюють особливості розвитку українського суспільства та держави» [65].

За часів незалежної України переважна більшість громадян України надають перевагу саме змішаній формі правління (взірцем є приклад П'ятої Французької республіки, який є характерним для європейського континенту нарівні з парламентською формою правління), з впливовим Президентом, який часто, де-факто, має більший вплив на суспільне життя країни, ніж де-юре. Адже досі зберігається характерне українцям бажання перекласти відповідальність на одну конкретну людину, як символ і причину успіхів або невдач усієї країни. Президент України обирається шляхом прямих виборів, що підвищує рівень його легітимності. Такий кредит довіри до новообраного Президента породжує в нього спокусу зловживати своїми повноваженнями (особливо за наявності провладної більшості в парламенті), персоналізувати систему державної влади, зокрема в сфері національної безпеки і оборони (особливо чітко прослідковується на прикладі другого Президента України та четвертого, який зрештою був позбавлений цього звання). Цьому також спонукає те, що акти Президента України не потребують затвердження іншими вищим державним органами влади, хоча в окремих випадках передбачається контрасигнування. Проте сучасний стан вітчизняного законодавства щодо механізму контрасигнування характеризується невизначеністю і тому практично не застосовується.

Наразі популярність Президента в Україні досягла свого піку. Тому, як вважають політологи, після закінчення російсько-української війни, незалежно від результату і від персон, крива легітимності інституту президента в Україні різко і неминуче піде вниз, що своєю чергою може привезти до змін в формі правління нашої країни. Сьогодні Україна за формою правління є парламентсько-президентською республікою, яка надає главі державі важливі повноваження в системі забезпечення національної безпеки. Президент України відіграє важливу роль у функціонуванні законодавчої, виконавчої та судової влади. Президент України не належить до жодної з гілок влади, а виступає як

глава держави – перебуває між ними, гарантуючи їх злагоджене функціонування і забезпечуючи єдність державної влади. Як глава держави в напівпрезидентській системі, Президент України має важливі повноваження, що дають йому змогу впливати на політику і діяльність Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Наприклад, Кабінет Міністрів України може бути скликаним за проханням Президента України для розгляду питання, яке глава держави вважає позачерговим. Президент України може зупиняти урядові постанови з мотивів їхньої неконституційності і може ветоувати закони, прийняті Верховною Радою України. Отже, він є арбітром між вищими органами державної влади. За визначених умов, Президент України може розпустити Верховну Раду України, передбачаючи також зміни в складі Уряду.

У системі органів, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність України, Президент України посідає ключове місце, оскільки очолює ієрархію цих органів. Відтак, Президент України як глава Української держави є ключовим суб'єктом забезпечення її національної безпеки й обороноздатності.

В Україні прийнята змішана республіканська форма правління. У змішаній республіці повноваження президента 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 змішаної республіки – координатор механізму взаємодії вищих органів держави й поряд з органом конституційної юрисдикції – гарант конституційних цінностей. Це пояснює, чому більшість повноважень президента змішаної республіки є елементами системи стримувань і противаг, конституційно-правовими інструментами забезпечення єдності (цілісності) державної влади.

Президент України здійснює широкий комплекс функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави. Роль Президента України у сфері забезпечення національної безпеки й

обороздатності України пов'язана із загальним (політичним) керівництвом органами, які забезпечують національну безпеку й оборооздатність України.

У ст. 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» [20]. Згадані функції здійснює ціла система органів державної влади (державних органів) в межах своєї компетенції. Забезпечення національної безпеки України, гарантування її суверенітету й територіальної цілісності вирішальною мірою залежать від чіткої взаємодії відповідних органів державної влади (державних органів) у сфері національної безпеки й оборони. Як глава держави, координатор механізму взаємодії вищих органів держави, Президент України покликаний забезпечити їх взаємодію й у сфері забезпечення національної безпеки й оборооздатності України.

Відповідно до ст. 104 Конституції України, Президент України, складаючи присягу, обіцяє «всіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України» [20]. Згідно ст. 102 Конституції 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 [59].

Складне і багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки й оборооздатності держави потребує узгодження дій відповідних органів у межах єдиної державної політики. Координаційна роль Президента України у сфері національної безпеки й оборони відповідає універсальному характеру його компетенції, яка охоплює всі сфери державно-владної діяльності. Президент України як Глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, гарант державного суверенітету та територіальної цілісності України здійснює координує діяльність органів державної влади, покликаних

забезпечувати національну безпеку й обороноздатність держави. Президент України впливає на процес забезпечення національної безпеки й обороноздатності України насамперед через діяльність Кабінету Міністрів України. Саме Уряд володіє необхідними засобами і забезпечує реалізацію законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері національної безпеки й оборони [60].

Гарантування незалежності країни, її безпеки та територіальної цілісності президент здійснює, зокрема, засобом керівництва збройними силами країни. Навіть за умов парламентарної республіки керівництво збройними силами країни зазвичай належить до компетенції президента. Повноваження, пов'язані з керівництвом Збройними Силами України, статус їх Верховного Головнокомандувача – принципівий момент, який характеризує безпосередню участь Президента України в забезпеченні національної безпеки й обороноздатності держави. Керівництво Збройними Силами України є найважливішим інструментом гарантування Президентом України державного суверенітету та територіальної цілісності України.

Глава української держави, як одноособовий державний орган, посідає центральне місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки. Президент України є одним із суб'єктів розроблення та впровадження державної політики в секторі національної безпеки і оборони. Такими суб'єктами також є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, РНБОУ тощо.

Президент України належить до органів загальної компетенції. Ядро конституційно-правового статусу Президента становлять норми Конституції України, які визначають функції глави держави. Зміст функцій глави держави складають його повноваження. Під повноваженнями Президента прийнято розуміти сукупність прав та обов'язків, наданих йому для здійснення визначених за ним функцій. Норми Конституції визначають місце та роль Президента України в системі органів державної влади та його взаємовідносини з іншими органами державної влади. Половина усіх повноважень глави української держави – це повноваження у сфері національної безпеки та оборони.

Президент України наділений широкими повноваженнями, значущість яких дозволяє вважати його одним з центрів управління й прийняття рішень в основних сферах забезпечення національної безпеки – зовнішній політиці та оборони держави.

В. Шатіло стверджує, що діяльність і повноваження Президента України опосередковують здійснення ним самостійного виду державної влади, яку умовно можна назвати «президентською владою». Для такого твердження є відповідні підстави, зокрема, те, що Президент видає самостійні нормативні акти (укази), а також виконує функції і повноваження властиві лише йому і які не можна делегувати, має допоміжні органи та служби. Реальна влада глави держави залежить від багатьох чинників: конституційних повноважень, від форми правління, характеру державного режиму, історичних традицій та співвідношення політичних сил країни у той чи інший період [63].

Згідно ст. 102 Конституції України, Президент України виконує роль представника держави, гаранта Конституції й конституційного ладу; гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності; гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Роль Президента України є унікальною, тому що він наділений особливими повноваженнями, які властиві тільки йому. Про важливість Президента України як органу державної влади свідчить, зокрема, те, що Розділ V, який присвячений статусу Президента України, слідує після розділу II, що присвячений правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, розділу III про референдум – як вияву безпосереднього народовладдя, та розділу IV, що регулює діяльність Верховної Ради України.

У сфері національної безпеки й оборони Президент України здійснює політичне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність України [23].

Наприклад, законодавством України встановлено, що Президентіві України підпорядковані Служба зовнішньої розвідки, Служба безпеки України,

Управління державної охорони. Також Президент України здійснює керівництво РНБОУ як її голова, та Збройними силами України (далі – ЗСУ) як їхній Верховний Головнокомандувач.

Служба зовнішньої розвідки забезпечує Президента України розвідувальною інформацією, яка є необхідною для здійснення його повноважень в сфері національної безпеки і оборони. Президент України здійснює загальне керівництво Службою зовнішньої розвідки та є її основним споживачем інформації. Згідно Закону України «Про службу зовнішньої розвідки України», він також призначає та звільняє з посади Голову Службу зовнішньої розвідки.

Зі змісту завдань Служби безпеки України, визначених Законом України «Про Службу безпеки України», очевидно, що цей орган суттєво опосередковує діяльність Глави держави у сфері забезпечення державного суверенітету та національної безпеки [51]. Водночас, існує певна несумісність зазначеного Закону та Конституції України. Згідно чинної редакції 2230-ХІІ Закону України «Про Службу безпеки України» Голову Служби безпеки України призначає і звільняє Президент України, але Конституція України в п. 14 ч. 1 ст. 106 чітко вказує, що «Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України» [20]. Така умова перешкоджає Президенту України скористатися своїми повноваженнями гаранта національної безпеки в необхідному обсязі.

Зовнішня політика, безумовно, є одним з центральних напрямків діяльності держави, а умовою її успішної реалізації є узгоджена співпраця усіх гілок влади. Зовнішня політика є пріоритетною діяльністю глави держави і, за нашими спостереженнями, сьогодні роль Президента у сфері здійснення зовнішньої політики набуває визначального значення. Закони України визначають, що глава української держави здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю України. Згідно зі ст. 106 Конституції України у сфері зовнішньої політики Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, представляє

державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав, вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра закордонних справ України, присвоює вищі дипломатичні ранги. А також, як гарант Конституції, він відповідальний за реалізацію стратегічного зовнішньополітичного курсу України щодо пришвидшення процесу інтеграції України до Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору.

Згідно ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Президент України є одним з тих державних органів, які визначають та реалізують засади внутрішньої і зовнішньої політики. Безпосередньо він здійснює це «шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і Законів України, указів та розпоряджень» [42].

Рішенням Конституційного Суду України від 15 січня 2009 р. за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» було встановлено, що «...лише

Президент України як глава держави наділений повноваженням здійснювати керівництво цією діяльністю. Положення Конституції України, у яких встановлено зазначені повноваження Президента України та інших суб'єктів зовнішньополітичної діяльності держави, є нормами прямої дії. Це означає, що глава держави не тільки здійснює загальне спрямування зовнішньополітичного курсу держави згідно з визначеними Верховною Радою України засадами зовнішньої політики України, але й застосовує відповідні засоби впливу на діяльність суб'єктів зовнішньополітичної діяльності з метою забезпечення національних інтересів і безпеки України [61].

Президент України безпосередньо впливає на формування кадрового складу органів зовнішньополітичної діяльності. Згідно Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» в редакції від 12.10.2019 р., кандидатури на посади першого заступника, заступника Міністра закордонних справ України та Генерального консула України попередньо погоджуються з Президентом України. Матеріали щодо погодження кандидатур на посади першого заступника, заступника Міністра закордонних справ України подаються Президентові України Міністром закордонних справ України до внесення Кабінетом Міністрів України подань про призначення відповідних осіб на зазначені посади [49].

Згідно Указу Президента України «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави», з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру можуть виступати лише Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України. Виступи посадових осіб, їх коментарі щодо питань реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин здійснюються виключно в межах їх компетенції за відповідними дорученнями Президента України, Прем'єр-міністра України або Міністра закордонних справ України [50].

Сьогодні, під час війни, роль Президента України у сфері реалізації зовнішньої політики досягла свого піку. Президент Зеленський став для всього світу символом боротьби української держави за свою незалежність та

територіальну цілісність. Не в останню чергу завдяки діяльності Президента, як глави зовнішньополітичної діяльності нашої країни, і її головного актора, Україна стала набагато популярнішою в цивілізованому світі. Глава держави змушений докладати значних зусиль для консолідації світового співтовариства для підтримки України у боротьбі з російською агресією. Також глава держави, згідно своїх функцій, мусить докладати значних зусиль для підвищення ефективності діяльності державних органів у сфері євроатлантичної інтеграції, в якій Україна просунулася наразі максимально за всі роки незалежності.

Підсумовуючи вищесказане, Президент України сьогодні ефективно виконує свої представницькі функції у відносинах з іноземними партнерами, налагоджує ефективні партнерські відносини з Європейським Союзом та Організацією Північноатлантичного договору, що в майбутньому може призвести до приєднання України в ці організації. Керуючи і безпосередньо здійснюючи переговори з державами-партнерами, що стосуються, зокрема, надання нашій державі військово-технічної та фінансової допомоги, Президент успішно виконує одразу два свої найголовніші завдання – у сфері зовнішньої політики та забезпечення національної безпеки і оборони держави. Отже, Президент сьогодні забезпечує виконання своїх повноважень, закріплених за ним у ст. 102 Конституції України.

У сфері забезпечення оборони, згідно Конституції України, Президент України уповноважений: 1) здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; 2) призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; 3) присвоювати вищі військові звання; 4) очолювати РНБОУ; 5) затверджувати загальну структуру, чисельність, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до Законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; 6) приймати 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; 7) вносити до

Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України; приймати рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до Законів України військових формувань; 8) приймати рішення про загальну або часткову мобілізацію, демобілізацію із внесенням їх на затвердження до Верховної Ради України; 9) приймати у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошувати, у разі необхідності, окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; 10) схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України [20].

Згідно ст. 17 Конституції України, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України [20], які перебувають у підпорядкуванні Міністерства оборони, а Президент України здійснює загальне керівництво ЗСУ і за його поданням Верховна Рада України призначає Міністра оборони. Також Гарант призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби, а за його поданням Верховна Рада України призначає Прем'єр-міністра України та Міністра закордонних справ України та Голову Національного банку України.

Право призначати Президентом вище військове командування та 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 за сектором безпеки і оборони [32].

Також Указом Президента України для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка

Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період [39]. Указом Президента України від 10 жовтня 2017 р. уведено в дію рішення РНБОУ «Про Ставку Верховного Головнокомандуючого», яким регламентується діяльність Ставки Верховного Головнокомандуючого як органу стратегічного керівництва Збройними Силами, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період [43].

Опираючись на проаналізоване законодавство, яке стосується питань оборони та військової сфери, можемо стверджувати, що Президент України наділений особливими нормотворчими повноваженнями у сфері військового та оборонного управління. Наприклад, в ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оборону» визначено, що «Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує структуру плану оборони України, план оборони України та військово-адміністративний поділ території України». Згідно ч. 3 ст. 6 того ж Закону «як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони» [39].

В ч. 4 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» сказано, що «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». В ч. 2 ст. 6 цього Закону вказано наступне: «перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України» [35].

Отже, глава української держави уповноважений здійснювати кадрову політику в сфері військової служби і управління найвищого рівня. Президент України може називатися особливим суб'єктом військового управління, який очолює систему військового управління.

Варто також звернути увагу на повноваження Президента як гаранта Конституції України. Згідно ст. 102 Конституції України Президент України є

гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. У механізмі захисту Конституції Президенту України належить провідна роль, про що свідчить Основний Закон України, який надає гаранту наступні повноваження: призначати третину складу Конституційного Суду України; звертатися до Конституційного Суду щодо надання висновків про: 1) відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 2) про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Конституцією Президент наділений владою зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Президент уповноважений здійснювати конституційне подання до Конституційного Суду України з метою перевірки відповідності конституції України актів Верховної Ради України [20].

Президент України як гарант Конституції України наділений арбітражно-інтегративною функцією. Це пояснюється тим, що Конституція України розподіляє владу на законодавчу, виконавчу і судову. Розподіл влади передбачає необхідність їх узгодженої взаємодії, стабільного співробітництва, забезпечити яке повинен Президент. Прагнення зробити Президента арбітром у відносинах між вищими державними органами влади, є однією з головних рис президентської влади у змішаній формі правління.

Отже, Президент України, здійснюючи зазначені повноваження, може забезпечувати належне виконання конституційних обов'язків усіма державними органами.

У Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [38] визначено повноваження Президента України щодо здійснення контролю за сектором безпеки і оборони. В ст. 5 Закону зазначено, що відповідно до ст. 106 і ст. 107 Конституції України, Президент України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним РНБОУ та створювані ним, у разі необхідності, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Повноваження Президента України у сфері національної безпеки й оборони уточнено і цілісно викладено у ст. 13 цього ж Закону. Відповідно до Закону, керівництво Президента України у сфері національної безпеки й оборони полягає в тому, що він забезпечує державну незалежність та національну безпеку; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і в цьому статусі 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 й оборони, які є обов'язковими до виконання на території України (саме указами Президента України затверджуються доктрини, концепції, які визначають актуальні загрози національній безпеці України, основні напрями і завдання державної політики у сфері національної безпеки й оборони України, розвитку сектору безпеки й оборони); звертається з посланнями до народу та з 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 й оборони; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України і Міністра внутрішніх справ 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 виконавчої влади, яким підпорядковані 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 [38].

На думку Л. Бобрицького, визначення функцій Президента України, саме у такому вигляді, є окремою прогалиною чинного законодавства і за відповідних умов може створити певні перешкоди щодо здійснення Президентом своїх повноважень у сфері контролю за сектором безпеки і оборони [10].

У сфері національної безпеки й оборони Президент України здійснює політичне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність України.

Отже, встановлений Конституцією України порядок призначення і звільнення з посади Голови Служби безпеки України ослаблює статус Президента України як гаранта державного суверенітету і національної безпеки, вважає Р. Мартинюк [24].

2.2. Рада національної безпеки і оборони України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави

Під час створення РНБОУ у 1996 р. за основу було взято Раду національної безпеки США, яка покликана надавати консультативну допомогу главі держави в сфері національної безпеки і оборони шляхом колегіального обговорення між радниками Президента і вищими посадовими особами держави. Важливість РНБОУ в секторі національної безпеки і оборони підтверджується її конституційним рівнем інституалізації. Адже РНБОУ, по суті, покликана узгоджувати державну політику в сфері національної безпеки та оборони, заходи сектору безпеки і оборони для виконання найважливіших завдань держави: захист державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу тощо.

Конституція України визначає РНБОУ як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, який є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України і очолює РНБОУ. Це очевидно, адже саме Президент забезпечує державну незалежність та національну безпеку, є гарантом державного суверенітету й Конституції України, територіальної цілісності держави. РНБОУ покликаний допомогти Президенту консолідувати зусилля вищих державних органів влади в сфері національної безпеки і оборони. Тобто РНБОУ є підзвітним і підконтрольним своєму очільнику-главі держави і не є самостійним державним органом. РНБОУ виступає допоміжним органом при главі держави. Але РНБОУ наділений специфічними компетенціями, які дозволяють координувати всі органи влади в чітко визначеній сфері – національній безпеці і оборони.

Президент України очолює РНБОУ і в цьому статусі формує її склад, спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою РНБОУ; затверджує перспективні та поточні плани роботи Ради національної безпеки і оборони України, час і порядок проведення її засідань; особисто головує на засіданнях РНБОУ; дає доручення членам РНБОУ, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій; заслуховує Секретаря РНБОУ про хід виконання її рішень, у разі потреби виносить питання про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України на її засідання; затверджує Положення

про апарат РНБОУ, його структуру; своїми указами вводить у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України, здійснює інші повноваження, передбачені Законом «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. [53].

Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного і прогностичного супроводження діяльності РНБОУ за її рішенням у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, Президент України може утворювати тимчасові міжвідомчі комісії, робочі й консультативні органи. Одним із таких робочих органів Ради національної безпеки і оборони України є, зокрема, – Національний координаційний центр кібербезпеки [53].

У сфері забезпечення національної безпеки й оборони Президент України наділений іншими особливими повноваженнями. Глава держави як одноосібно, так і разом з іншими органами державної влади ухвалює оперативні рішення як у мирний час, так і в умовах надзвичайних ситуацій, що загрожують безпеці держави. Саме Президент України є ключовим суб'єктом, від рішення якого залежить можливість введення надзвичайного стану або воєнного стану.

Персональний склад РНБОУ формує глава держави через видання указу. Сьогодні, серед 22-х членів РНБОУ, серед яких і Президент України, 11 членів РНБОУ призначаються на свої посади за участі глави держави. Але так чи так, всі інші члени, які не входять до РНБОУ за посадою згідно Закону, потрапляють туди тільки за рішенням Президента.

Згідно ст. 107 Основного Закону України, РНБОУ є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, а також координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Зазначена стаття Конституції дає привід для неоднозначного трактування конституційно-правового статусу РНБОУ в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави. Адже координаційно-дорадчий орган не повинен бути наділений повноваженнями

контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Проте РНБОУ наділений такою компетенцією, який фактично одночасно підтверджує його статус як консультативно-дорадчого органу, так і контролюючого.

Наприклад, РНБОУ, для виконання своїх завдань консультативно-дорадчого органу, наділена відповідними повноваженнями: вносить пропозиції Президентові України стосовно реалізації внутрішньої та зовнішньої політики у безпосередній сфері своєї діяльності, а також приймає участь в обговореннях, що стосуються проблем національної безпеки та оборони України. Проте саме Президент України видає відповідні укази, які закріплюють на законодавчому рівні рішення РНБОУ. Згідно ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБОУ розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України.

Та ж ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» закріплює за РНБОУ повноваження, які підтверджують її координаційно-контролюючий статус: РНБОУ координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України 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.

РНБОУ також приймає рішення щодо:

- визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;
- удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

- матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;
- заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам 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;
- невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [52] тощо.

РНБОУ є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, в результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у даній сфері. У юридичній літературі РНБОУ визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки і оборони [56].

РНБОУ контролює і координує діяльність органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони як в мирний час, так і за умов дії воєнного чи надзвичайного стану. Рішення РНБОУ, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади.

Доказом того, що РНБОУ тісно пов'язаний з органами виконавчої влади є те, що за посадою до складу цього органу входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, а також Голова Служби безпеки України. Це саме ті посадові особи, до компетенції яких безпосередньо належить забезпечення

національної безпеки і оборони. Голова Верховної Ради України, своєю чергою, може брати участь у засіданнях за власною ініціативою або за запрошенням Голови РНБОУ. Голова Верховної Ради України представляє позицію парламенту на засіданнях РНБОУ. Він не входить до неї за посадою і не голосує при ухваленні рішень, а лише може висловити свою думку про прийняте рішення РНБОУ. Ця думка підлягає занесенню до протоколу засідання РНБОУ. Тобто думка Голови Верховної Ради України не має жодного юридичного значення для прийняття рішення на засіданні РНБОУ. Це ще раз підкреслює тяжіння РНБОУ саме до виконавчої гілки влади і незалежності від інших вищих органів державної влади, окрім Президента України. Голови комітетів Верховної Ради України, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами РНБОУ, можуть брати участь у її засіданнях тільки за запрошенням Голови РНБОУ. Попри другорядну роль Голови Верховної Ради України в складі РНБОУ, саме на Голову Верховної Ради України, згідно ст. 112 Конституції України і ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», покладається виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України, у разі дострокового припинення повноважень Президента України. Така норма діє з грудня 2014 р. згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони». До 2014 р., в разі дострокового припинення повноважень Президента України, такі обов'язки поклалися саме на Прем'єр-міністра України, що відповідає самій сутності РНБОУ та її компетенцією в координації та контролі за органами виконавчої влади. Причиною таких нелогічних законодавчих змін були саме політичні чинники: політична криза 2013-2014 р., дискредитація влади М. Азарова та В. Януковича, черговий перехід України до парламентсько-президентської форми правління. Водночас, на нашу думку, зазначені законодавчі зміни не знайшли свого послідовного завершення. Адже, якщо від 2014 р. Голова Верховної Ради України отримав нові важливі

повноваження, як от можливість очолювати РНБОУ, в разі дострокового припинення глави держави, то розумно було б закріпити за ним постійне місце у РНБОУ, надати йому право голосу при прийнятті рішень, а не обмежуватися консультативно-декоративним характером його присутності на засіданнях.

Голова Служби безпеки України входить до складу РНБОУ за посадою. Це очевидно, адже Служба безпеки України за своїми компетенціями, як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, продовжує діяльність глави держави в сфері забезпечення національної безпеки і відповідає за захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, законних інтересів України від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб тощо.

Служба безпеки України відповідає за забезпечення державної безпеки, боротьбу із загрозами зовнішніми та внутрішніми, здійснює контррозвідувальні заходи щодо діяльності іноземних розвідувальних органів. Служба безпеки також є одним із суб'єктів розвідувального співтовариства України, чітко визначених Законом України «Про розвідку».

Водночас Служба зовнішньої розвідки України, так само як і Служба безпеки України, є окремим державним органом, але який відповідає за розвідувальну діяльність і є одним із суб'єктів розвідувального співтовариства. Так само як і Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки перебуває під загальним керівництвом Президента України, відповідає за забезпечення державної безпеки України. Служба зовнішньої розвідки веде розвідку за іншими державами та зовнішню контррозвідку проти іноземних спеціальних служб, веде боротьбу із іншими зовнішніми загрозами національній безпеці України. Також ця служба посідає провідне місце серед розвідувальних органів України. Про це свідчить хоча б те, що серед трьох існуючих розвідувальних органів країни (Головне управління розвідки МО України, Управління розвідки АДПС України, Служба зовнішньої розвідки України) вона єдина наділена статусом самостійного державного розвідувального органу і не входить до структури центрального органу виконавчої влади. Президент України є її

основним споживачем інформації. Служба зовнішньої розвідки України була створена 2004 р. на базі Департаменту розвідки Служби безпеки України і, таким чином, до 2004 р. політична розвідка, хоч і в складі відомства Служби безпеки, була присутня в складі РНБОУ обов'язково. Враховуючи вищезазначені аргументи, а також схожість повноважень Голоів Служби зовнішньої розвідки та Служби безпеки як керівників органів спеціального призначення, що безпосередньо інформують Президента та інших вищих політичних керівників держави, ми вважаємо, що Голова Служби зовнішньої розвідки, як і Голова Служби безпеки, повинен входити до складу РНБОУ за посадою. Про це також свідчить його перебування в складі РНБОУ при всіх Президентах України з 2005 р.

Згадуючи про розвідувальне співтовариство, до якого належать вже згадані розвідувальні органи та Служба безпеки України, наголошуємо на важливості ролі РНБОУ у його формуванні, адже згідно ст. 4 Закону України «Про розвідку», суб'єктами розвідувального співтовариства також можуть бути визначені Радою національної безпеки і оборони України інші складові сектору безпеки і оборони, що залучаються розвідувальними органами до виконання розвідувальних завдань та посилення розвідувальних спроможностей держави [47]. Це ще раз засвідчує про великий вплив РНБОУ у таких сферах забезпечення безпеки країни як розвідка та контррозвідка, а тому й підкреслює важливість постійної присутності представника розвідки в складі РНБОУ.

В умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, РНБОУ координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування, відповідно до законодавства, спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів тощо.

Особливий етап модернізації роботи РНБОУ відбувся в період 2014-2017 р. Показовим прикладом стало створення в 2015 р. Воєнного кабінету Ради національної безпеки і оборони України [44]. На Воєнний кабінет (в умовах воєнного стану трансформований в Ставку Верховного Головнокомандувача)

покладені функції підготовки пропозицій щодо застосування сил сектора безпеки і оборони, організації їх взаємодії, визначення потреб у ресурсному забезпеченні та вирішення інших питань щодо стратегічного керівництва силами сектора в умовах особливого періоду [46].

Тоді Президент України проголосив, що РНБОУ має стати ключовою ланкою у системі комплексного управління сектором безпеки і оборони. Забезпечення ефективного стратегічного управління та належної взаємодії і координації дій між органами виконавчої влади та силовими структурами є основним завданням реформування всього сектору національної безпеки і оборони. В контексті виконання цього завдання пройшла модернізація роботи апарату РНБОУ, в його рамках сформувалося кілька постійно діючих комітетів і служб (Воєнний кабінет – Ставка Верховного Головнокомандувача, Служба з питань воєнної безпеки, Служба з питань зовнішньої безпеки тощо).

Інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності РНБОУ здійснює її апарат, який очолюється керівником апарату і підпорядковується Секретарю РНБОУ. Структура Апарату РНБОУ затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2021 р. №76 [33]. Основними структурними підрозділами РНБОУ є: Секретар та його заступники, Служба Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Керівник апарату та його заступники, Служба з питань інформаційної безпеки та кібербезпеки, Служба з питань державної та громадської безпеки, Служба з питань мобілізації та територіальної оборони, Служба з питань безпеки критичної інфраструктури, Служба з питань зовнішньополітичної безпеки та міжнародного співробітництва, Служба з питань економічної безпеки, Служба Головного ситуаційного центру, Служба режимно-секретної роботи, Служба з питань стратегічного планування та аналізу тощо.

РНБОУ, відповідно до своїх функцій, має повноваження розробляти та розробляти питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, може подавати Президенту пропозиції щодо визначення стратегічних національних інтересів, напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у

воєнній, політичній, економічній, інформаційній сфері тощо. РНБОУ вносить пропозиції до проектів державних програм, доктрин, Законів України та інших нормативних актів, що стосуються національної безпеки (наприклад, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, Закон України «Про національну безпеку» тощо). РНБОУ може подавати Президенту пропозиції щодо утворення, ліквідації чи реорганізації органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Чи не найважливішим повноваженням РНБОУ є попередній аналіз та подання пропозицій Президенту України проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, що стосуються забезпечення національної безпеки і оборони.

Президентський контроль є одним із різновидів демократичного цивільного контролю в системі державного управління. РНБОУ є також тим допоміжним органом, який дозволяє здійснювати контроль над сектором безпеки і оборони. Через РНБОУ глава держави здійснює контроль за правоохоронними органами, органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, органами виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законодавства України.

Загалом функції та компетенція РНБОУ свідчать про те, що цей орган посідає чільне місце в механізмі забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні. Фактично жодне питання, яке має суттєве значення для забезпечення національної безпеки і оборони нашої держави, не вирішується без попереднього розгляду на засідання РНБОУ.

За роки своєї діяльності, РНБОУ розглянула сотні питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Рішення РНБОУ відіграли вагомий роль у забезпеченні стабільності суспільно-політичної ситуації в Україні та окремих її регіонах, подоланні економічної кризи, формуванні воєнної політики держави, вирішенні нагальних

питань будівництва та розвитку Збройних Сил, розв'язанні гострих проблем забезпечення інформаційної, екологічної, науково-технологічної безпеки [9].

Сталим є принцип, що такий орган як РНБОУ повинен бути деполітизованим. Проте минулорічні рішення РНБОУ від 2 лютого 2021 р. «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», уведені в дію указом Президента, змусило багатьох експертів говорити про невідповідність такого рішення Закону України «Про санкції», і висловлювати думку, що власне об'єктами санкцій мусили б займатися правоохоронні органи, а не РНБОУ. РНБОУ тоді порушила принцип деполітизованості і в сучасному вигляді її повноваження значно перевищують повноваження класичного консультативно-дорадчого органу Президента.

Підсумовуючи вищесказане, доходимо висновку, що Президент України через РНБОУ «проникає» в сферу виконавчої влади і спрямовує її діяльність в системі національної безпеки і оборони, а також може суттєво впливати та визначати діяльність Кабінету Міністрів України в сфері національної безпеки і оборони.

Тому, ми вважаємо, що правовий статус РНБОУ остаточно досі не закріплений і це породжує дискусії між законодавцями і дослідниками. РНБОУ потребує синхронізації своїх повноважень із конкретним статусом: консультативно-дорадчого органу або координаційного центру. Виходячи з практики, яка вже склалася, і становлення РНБОУ як стратегічного органу в системі забезпечення національної безпеки і оборони зрозуміло, що РНБОУ повинен бути позбавлений статусу дорадчого органу при Президентові, а натомість має залишитися його закріплений статус координаційного центру.

2.3. Кабінет Міністрів України в механізмі забезпечення Президентом України національної безпеки й обороноздатності держави

Змішана республіканська форма правління не допускає володіння Президентом України усієї повноти виконавчої влади. Він не є главою Кабінету

Міністрів України і бере лише обмежену участь у його формуванні (Міністр оборони, Міністр закордонних справ, Прем'єр-міністр), адже склад Уряду формується залежно від співвідношення фракцій в парламенті країни. Також Президент України, при поданні до Верховної Ради України кандидатури Прем'єр-міністра, повинен враховувати думку Верховної Ради України, від якого залежить вотум довіри Кабінету Міністрів. Тобто у сфері виконавчої влади Президент України обмежений парламентом. На практиці, якщо проти Президента у Верховній Раді України перебуває опозиційна більшість, Президент не матиме іншого вибору, як призначити опозиційного собі Прем'єр-міністра, як це було за каденції В. Ющенка. Або ж навпаки, як сьогодні, Президент В. Зеленський має підтримку своєї фракції, яка має більшість в парламенті і тому вільний у призначенні або ж звільненні Прем'єр-міністра України. Водночас Парламент завжди зберігає за собою право у висловленні вотуму недовіри Уряду, незалежно від партійної приналежності його глави.

Складність та багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій відповідальних органів влади. Конституцією за Президентом визначені повноваження здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю, національною безпекою і обороною. Отже, саме Президенту надані повноваження виробляти державну політику в цих сферах.

Існують актуальні питання, які стосуються взаємодії Президента України і Уряду в сфері національної безпеки і оборони, адже Президент України, згідно Основного Закону України, реалізовує свої функції гаранта національної безпеки через систему повноважень уряду. Статус РНБОУ є суперечливим, тому що згідно ст. 107 Конституції України РНБОУ є координаційним органом при Президентові України, а разом з тим, згідно ч. 2 та ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБОУ координує та здійснює контроль за діяльністю уряду [53]. Такі повноваження не іманентні консультативно-дорадчому органу.

Хоча Президент України не належить до жодної із класичних гілок влади, найближче, за суттю своїх повноважень, він наблизений до виконавчої влади. Вплив Президента України на діяльність виконавчої влади засвідчує порядок призначення Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, як про це йдеться в ст. 113 Конституції України. Проте, за чинної редакції Конституції України, Президент потребує підтримки Кабінету Міністрів України для ефективного виконання своїх функцій як гаранта додержання прав та свобод людини і громадянина, державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Згідно ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Кабінет міністрів України», Кабінет Міністрів України у сфері зовнішньої політики:

- забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;
- забезпечує відповідно до Закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України;
- приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України [36].

Згідно ч. 5 ст. 20 Закону України «Про Кабінет міністрів України», Кабінет Міністрів України у сфері національної безпеки та обороноздатності:

- здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;
- здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;
- здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону

чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу;

- вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до Закону військових формувань;
- забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;
- 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;
- забезпечує планування відновлення функціонування критичної інфраструктури у випадках надзвичайних ситуацій, яким не можна запобігти;
- забезпечує стійкість критичної інфраструктури до ідентифікованих загроз і небезпек;
- вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;
- визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу [36].

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а тому має відповідні повноваження у сфері військового управління. Згідно ст. 116 Конституції, Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 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;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади [20] тощо.

Закон України «Про національну безпеку» в ст. 7 надає Кабінету Міністрів України повноваження здійснювати контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, зі звітуванням з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України; забезпечувати 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. Центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони.

Разом з тим, як вважає С. Мельник, оборонне законодавство надає Кабінету Міністрів України набагато більше повноважень, пов'язаних з військовим управлінням, аніж це має місце в межах безпекового законодавства [27]. Адже згідно ст. 9 «Про оборону України», Кабінету Міністрів України в сфері оборони надані наступні повноваження:

- забезпечує в межах своєї компетенції державний суверенітет України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері оборони держави;
- визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах;
- організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;
- здійснює передбачені законодавством заходи у сфері оборонних закупівель для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;
- встановлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна, в тому числі земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна і послуг, використання повітряного і водного простору, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), засобів зв'язку і радіочастотного ресурсу, комунікацій, інших об'єктів інфраструктури держави, навігаційної, топогеодезичної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, ведення геодезичних і картографічних робіт, необхідних для належного

- виконання покладених на ці органи функцій та завдань, як на платній, так і безоплатній основі, у грошовій та інших формах розрахунків;
- здійснює загальнодержавні заходи щодо забезпечення живучості важливих об'єктів національної економіки, об'єктів критичної інфраструктури та державного управління у воєнний час;
 - забезпечує комплектування особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів, здійснює заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу;
 - здійснює згідно із законодавством України заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, територіальної оборони, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;
 - організовує підготовку населення і території держави до оборони;
 - вирішує питання щодо врегулювання діяльності місцевих органів військового управління (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки), допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, виконання військово-транспортного обов'язку;
 - встановлює відповідно до Закону порядок і терміни повного відшкодування вартості об'єктів права приватної власності, що згідно із законом відчужувалися у зв'язку із здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;
 - утворює, реорганізовує, ліквідовує науково-дослідні установи Збройних Сил України, інших військових формувань і військові навчальні заклади та військові кафедри (відділення, факультети) інших державних вищих навчальних закладів;
 - забезпечує реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів

їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- здійснює у визначених законом випадках регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України та інших військових формуваннях;
- встановлює відповідно до Закону порядок реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них;
- забезпечує здійснення передбачених законодавством заходів щодо цивільного захисту України, надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України та участі України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;
- установлює порядок здійснення заходів щодо поводження з військовополоненими в особливий період відповідно до норм міжнародного права;
- установлює порядок тримання військовополонених в особливий період відповідно до норм міжнародного права;
- визначає за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань тимчасово окупованих територій України, а також прилеглих до них територій, державне підприємство, на яке покладаються функції Національного інформаційного бюро відповідно до статті 122 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р., для збирання та аналізу інформації про військовополонених, ведення

централізованого обліку військовополонених, збирання та передачі особистих цінних речей військовополонених, обміну інформацією про військовополонених з органами державної влади, Міжнародним комітетом Червоного Хреста, а також Центральним агентством (у разі його створення);

- 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 [38].

Порівняння повноважень Президента України та Кабінет Міністрів України свідчить про те, що існують окремі сфери суспільного життя країни, де ці повноваження поєднані між собою. Наприклад, забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України. Взаємопов'язаність одночасних компетенцій Президента України та Уряду у сфері безпеки і оборони засвідчує низка положень Конституції. Президент України керує зовнішньою політикою, а Кабінет Міністрів України, згідно ч. 1 ст. 116 Конституції, здійснює її. Отже, Кабінет Міністрів України не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну зовнішню політику, але ця функція поділяється між Президентом і урядом. Президент є гарантом прав і свобод людини і громадянина, а Кабінет Міністрів України, згідно ч. 2 ст. 116, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Згідно ч. 17, ст. 106 Конституції, Президент здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Водночас в ч. 7 ст. 116 Конституції, передбачається, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

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 державно-владної діяльності, як зовнішня політика, оборона, а прем'єр-міністр вирішує тактичні завдання і здійснює оперативне, повсякденне управління [26]. Саме тому згідно з ч. 3 ст. 113 Конституції України, «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... указами Президента України», а відповідно до п. 1 ст. 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 [16]. Відтак засобом своїх відповідних указів Глава держави спрямовує діяльність Уряду [25].

Досліджуючи відносини між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, необхідно враховувати, що їх діяльність обумовлена не лише правовими, а й політичними факторами.

При існуючій дуалістичній організації виконавчої влади, в умовах «співіснування» супротивних, з погляду їх партійної належності, Президента України і прем'єр-міністра України, утворюється функціональна недостатність глави держави. Президент України втрачає необхідні інструменти реалізації свого статусу гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання прав та свобод людини і громадянина, оскільки зумовлені цим статусом функції не забезпечені належним обсягом власних конституційних повноважень президента України, насамперед тих, які є елементами системи стримувань і противаг [24].

Взаємодія Президента та Кабінет Міністрів України в сфері забезпечення національної безпеки і оборони проявляється через участь членів Уряду в діяльності РНБОУ. Важливим також є те, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень РНБОУ, які введені в дію указом Президента.

Через РНБОУ загалом та через її окремих членів Президент України може цілеспрямовано впливати на діяльність відповідних вищих органів державної влади у сфері національної безпеки й оборони. Зокрема, визначальним є вплив Президента України на діяльність Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони через таких членів РНБОУ як Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України. І хоча відповідно до Конституції України, пряме підпорядкування цих членів Кабінету Міністрів України Президенту України без участі Уряду неможливе [7], їх включення до складу РНБОУ засвідчує безпосередній вплив на них із боку Президента України [6].

Таким чином, існування РНБОУ й головування Президента України в цьому органі відіграють суттєву роль у поєднанні функцій Глави держави з виконавчою владою [23].

ВИСНОВКИ

1. Вперше термін «національна безпека» було застосовано в 1904 р. президентом США Т. Рузвельтом, а в українському законодавстві термін з'являється в 1997 р. в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України. Національна безпека охоплює широке коло таких складових, як-от політична, державна, воєнна, економічна, інформаційна, екологічна безпека тощо. А ці складові, своєю чергою, також мають свої складові. І щодо визначення відповідних понять теж тривають дискусії між науковцями. Тому сьогодні неможливо надати єдиного точного і правильного визначення поняттю національної безпеки. На нашу думку, під поняттям національної безпеки слід розуміти здатність системи суб'єктів національної безпеки держави забезпечувати необхідний рівень захисту від загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства, держави в усіх її складових.

Безпека – це категорія філософська і її суть в науковому плані ще не досліджена повністю. Також не існує єдиного визначення для поняття «оборона держави». В контексті забезпечення національної безпеки і оборони ми, зазвичай, розуміємо поняття «безпека» як захищеність від небезпек і загроз невоєнного характеру, а «оборона» як комплекс дій, спрямованих на протидію небезпекам і загрозам воєнного характеру.

Сектор безпеки і оборони виокремлюють як найважливішу складову системи забезпечення національної безпеки і оборони України. Законодавець дав визначення сектору безпеки і оборони, але дослідники пропонують також своє розуміння визначення цього терміну. Однозначним є те, що під сектором безпеки і оборони ми розуміємо сукупність взаємопов'язаних державних органів безпеки і оборони, організацій воєнно-промислового комплексу та громадян і їх об'єднань, що добровільно приймають участь у забезпеченні національної безпеки.

2. Хоча національна безпека містить широке коло складових, ми вважаємо, що найважливішими з них є ті складові, з якими спочатку її

ототожнювали. А це воєнна і зовнішньополітична складова. Проте сьогодні доречно відносити до кола найважливіших також державну, економічну, інформаційну складові, власне безпеку людини і суспільства в усіх цих складових.

До суб'єктів сектору безпеки і оборони відносяться вищі органи державної влади: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, а також РНБОУ, 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. Основоположним орієнтиром системи національної безпеки є Конституція України. Іншими нормативно-правовими документами, які є загальними орієнтирами для суб'єктів національної безпеки є міжнародно-правові акти, які ратифіковані Верховною Радою України, Закон України «Про національну безпеку України», Закон України «Про оборону України», Стратегія національної безпеки, Стратегія воєнної безпеки, Доктрина інформаційної безпеки тощо.

4. Місце Президента України, як глави держави, знаходиться між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади. Президент, як гарант Конституції, повинен забезпечувати їхнє злагоджене функціонування в сфері національної безпеки, зокрема. Президент України здійснює політичне керівництво органами, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність України.

Роль Президента України є унікальною, адже він наділений широкими повноваженнями, значущість яких дозволяє йому бути одним з центрів управління й прийняття рішень в сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони.

Законодавство України побудовано так, що фактична влада Президента в секторі безпеки і оборони залежить від його політичного впливу, підтримки парламенту, адже в законодавстві існує ряд умов, які можуть перешкоджати

йому здійснювати свої повноваження в повному обсязі. На нашу думку, повноваження Президент України, в секторі національної безпеки і оборони повинні бути забезпеченні юридично, а не залежати від мінливості політичної ситуації в країні, підтримки його парламентом. Наведена думка чутко підтверджується згаданою раніше колізією щодо призначення Голови Служби безпеки України.

5-6. Половину усіх повноважень Президента України становлять його повноваження в сфері національної безпеки і оборони. Діяльність Президента пріоритетно зосереджена на керівництві з питань зовнішньої політики, національної безпеки і оборони. Так, Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю України і представляє державу в міжнародних відносинах, відповідає за реалізацію стратегічного зовнішньополітичного курсу України щодо пришвидшення процесу інтеграції України до Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору. Як Головнокомандувач, забезпечує єдину ефективну систему військово-політичного керівництва та управління обороною, призначає та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України. Затверджує загальну структуру, чисельність, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до Законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. Президент України може забезпечувати належне виконання конституційних обов'язків усіма державними органами, адже він уповноважений зупиняти дію актів Кабінет Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України Законів і уповноважений здійснювати конституційне подання до Конституційного Суду України з метою перевірки відповідності конституції України актів Верховної Ради України.

За наявного характеру дуалізму виконавчої влади, компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України тісно пов'язані. Президент України

здійснює керівництво в сфері зовнішньої політики, національної безпеки, а Кабінет Міністрів України власне забезпечує реалізацію основних засад в цих сферах. Отже, Президент України зможе ефективно виконувати свої функції, якщо матиме політичну підтримку Прем'єр-міністра України. Водночас, через РНБОУ глава держави може суттєво впливати та визначати діяльність Уряду в сфері національної безпеки.

Отже, Президент України як глава змішаної республіки, наділений широкими повноваженнями у трьох основних сферах діяльності держави – зовнішньополітичній діяльності, національної безпеки і оборони. Президент України, в системі гілок влади, перебуває між ними, консолідує та скеровує діяльність їхню діяльність в згаданих сферах. Глава держави контролює діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності, як безпосередньо, так і через очолювану ним РНБОУ та створювані ним у разі необхідності допоміжні служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Besonderes Verwaltungsrecht : Kommunalrecht, Polizei und Ordnungsrecht, Baurecht von Peter J. Tettinger, Wilfried Erbguth und Thomas Mann. – 9, neu bearb. Aufl. M., 2007. S. 556.
2. Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. C., 1983. P. 4.
3. Control of internal security services in council of Europe member states. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en/>. (дата звернення: 15.10.2022).
4. Democratic oversight of the security sector in member states. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17360&lang=en/>. (дата звернення: 15.10.2022).
5. Авер'янов В. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. С. 106-115.
6. Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39-46.
7. Антонов В. Об'єкти національної безпеки та їх особливості. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. № 59. С. 65-71.
8. Битяк Ю., Гаращук В., Дьяченко О. Адміністративне право України: підручник. К., 2005. 422 с.
9. Битяк Ю., Серьогіна С., Бодрова І. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід. Х. 2012. 140 с.
10. Бобрицький Л. Контроль, що здійснюється Президентом України за сектором безпеки і оборони. *Менеджер*. 2020. № 1. Ст. 118–128.
11. Білоконь М. Критичні організаційно-правові аспекти ефективності чинної системи сектору безпеки і оборони України. *Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки держави*. К. 2021. С. 62-64.

12. Бурчак Ф. Президент України. К., *Ін Юре*. 1997. 24 с.
13. Буханевич О. Президент України в системі органів державної влади. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави*. Х., 2018. С. 46-49.
14. Глосарій термінів. Гарміш-Партенкірхен (Німеччина). Європейський Центр з вивчення питань безпеки ім. Джорджа Маршалла. Коледж з вивчення міжнародних відносин і питань безпеки. 2002. 30 с.
15. Гончаренко О., Лисицин Е., Вагапов В. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. № 1. С. 18-24.
16. Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монограф. К., *Юрінком Інтер*. 2008. 237 с.
17. Горовенко В., Тютюнник В. Актуальні проблеми сектора безпеки та оборони України. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 20-25.
18. Колодій А., Копейчиков В., Лисенков С., Пастухов В., Тихомиров О. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. *Юрінформ*. 1999. 320 с.
19. Крегул Ю. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К., 2007. 627 с.
20. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
21. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341–ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
22. Ліпкан В. Національна безпека України – нормативно-правові аспекти забезпечення. К. 2006. 180 с.
23. Мартинюк Р. Проблемні аспекти реалізації функції Президента України із забезпечення національної безпеки і оборони України. *Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку*: матеріали ІІІ міжнар. наук.-практ. конф., м. Острог, 14 червня 2019 р. С. 149-152.
24. Мартинюк Р. Деякі проблемні аспекти реалізації статусу Президента України як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності

України. *Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку*: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., м. Острог, 8 червня 2018 р. С. 218-222.

25. Мартинюк Р. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі забезпечення національної безпеки: конституційна модель розподілу повноважень. *Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки держави*: тези наук.-практ. конф., К., 25 листопада 2021 р. С. 124-126.

26. Мартинюк Р. Президент і виконавча влада: співвідношення інститутів у практиці сучасних республік. *Право України*. 2020. № 3. С. 256-269.

27. Мельник С. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право*. Х., 2019. № 4.

28. Нагребельний В. Громадський порядок: юрид. енциклопедія. К., 1988. 639 с.

29. Охмак Є. Аналіз політики як покликання і професії для політичної безпеки держави за працями Вебера. *Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми і пріоритети розвитку*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Острог, 8 червня 2018 р. С. 316-321.

30. Олабин О. Інститут президента в системі органів державного управління. *Інститут Президента України в системі державної влади України*. К., 2014. С. 78-81.

31. Пастернак–Таранушенко Г. Економічна безпека держави. *Методологія забезпечення* : монографія. К., 2003. 320 с.

32. Пашинський В. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. №6 (2). 2017. С. 59-63.

33. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 26 лютого 2021 р. № 76/2021.

34. Політологічний енциклопедичний словник. *Генеza*. К., 2004. 398 с.

35. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
36. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222
37. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 10. Ст. 85.
38. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
39. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
40. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
41. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537–V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.
42. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №40. Ст. 527.
43. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ Президента України від 10 жовтня 2017 р. № 313/2017.
44. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року "Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України": Указ Президента України від 12.03.2015 р. № 139/2015.
45. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015.

46. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021.

47. Про розвідку: Закон України від 17 вересня 2020 р. № 912-IX. *Голос України*. 2020. № 195.

48. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017.

49. Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави: Указ Президента України від 12 жовтня 2019 р. № 740/2019.

50. Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави: Указ Президента України від 22 листопада 2021 р. № 671/2021.

51. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

52. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015.

53. Про Раду національної безпеки України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 2561-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

54. 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.

55. Пономарьов С. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України: дис. док. юр. наук: 12.00.07. Х., 2018. 513 с.

56. Петрів І.М. Конституційно-правові засади організації та діяльності РНБОУ: дис. канд. юр. наук: 12.00.02. К., 2004. 194 с.

57. Резнікова О., Цюкало В., Паливода В., Дрьомов С., Сьомін С. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. К., 2015. 58 с.

58. Ситник Г. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно–правові засади). К., 2012. 544 с.
59. У справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» : Рішення Конституційного Суду України від 15 січня 2009 р. *Вісник Конституційного Суду України*. К., 2009. № 2. 104 с.
60. Тодыка Ю., Яворский В. Президент Украины: конституционно-правовой статус : моногр. Х.: Факт, 1999. С. 154.
61. Тодыка Ю., Яворский В. Президент Украины: конституционно-правовой статус : моногр. Х.: Факт, 1999. С. 156.
62. Чуйко З. Конституційні основи національної безпеки : автореферат дис. канд. юр. наук : 12.00.02. Х., 2008. 20 с.
63. Шатило В. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : автореферат дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2005. 18 с.
64. Шатило В. Президент у механізмі державної влади: деякі питання вітчизняної та зарубіжної теорії і практики. *Вісник Академії адвокатури України*. К., 2014. № 11. С. 12-18.
65. Шатило В. Институт президентства в механизме государственной власти зарубежных стран и Украины. *Центр исследований проблем прав человека*. К., 2014. 18 с.
66. Шлемко В. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. К., 1997. 144 с.