
В. САЗОНОВ,

*здобувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного університету
«Юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого»*



УДК 342.95:351

Повноваження Президента України у сфері забезпечення державної безпеки

Статтю присвячено дослідженню питання щодо повноважень Президента України, які безпосередньо або побічно пов'язані зі сферою державної безпеки. У роботі визначено місце та роль Глави держави у забезпеченні державної безпеки.

Ключові слова: державна безпека; повноваження Президента України; функції глави держави.

Конституція України достатньо чітко визначає роль, місце і співвідношення різних гілок влади між собою у вирішенні найважливіших суспільно-політичних питань, у тому числі й у сфері забезпечення державної безпеки. Можна констатувати, що у сфері забезпечення державної безпеки України глава держави, на відміну від інших державних органів, наділяється особливими повноваженнями. Президент України як одноособово, так і разом з іншими державними органами, може (а в деяких випадках зобов'язаний) приймати оперативні рішення як у мирний час, так і в умовах надзви-

чайних ситуацій, що загрожують безпеці держави.

Проблемними питаннями різних аспектів сектору безпеки, її складових, а також категоріально-понятійного апарату безпеки у різні часи займалися багато відомих вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема, С. Г. Гордієнко, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, М. Ю. Зеленков, В. А. Ліпкан, А. В. Опальов, М. І. Панов, В. Г. Пилипчук, В. А. Рубанов, В. П. Тихий та ін.

Необхідно зазначити, що останнім часом спостерігається підвищена актуалізація дослідження проблем державної безпеки та її забезпечення. Серед

науковців, які займаються цією проблемою, можна виділити роботи В. В. Бєлевцевої, С. Г. Гордієнка, О. П. Дзьобаня, В. В. Ласточкіна, В. О. Ліпкана, І. Ф. Коржа, В. Я. Настюка, О. В. Опальова, В. Г. Пилипчука та ін.

Утім у працях цих авторів наголос, головним чином, робиться на аналізі базових категорій теорії безпеки, визначенні її основних понять, розгляді окремих складових національної безпеки з точки зору кримінального права, а також аналізі системи національної безпеки у структурно-функціональному вимірі. У цій статті автор ставить за мету дослідити аналіз та систематизацію повноважень Президента України, що безпосередньо або побічно пов'язані зі сферою державної безпеки.

Отже, повноваження Президента України у сфері забезпечення державної безпеки досить широкі та різноманітні. Конституція України закріплює деякі з них, як правило, у загальному вигляді, а подальша їх деталізація (конкретизація) знаходить своє відображення у спеціальних законах.

Так, у практику президентського нормотворення запроваджено видання указів, які випереджають прийняття законів. Аналіз повноважень глави держави у сфері забезпечення державної безпеки показує, що Президенту України законодавством надана можливість, а не обов'язок, у реалізації деяких важливих повноважень із забезпечення верховенства Конституції.

Закріплення в нормативно-правових актах таких повноважень, як «може скасувати», «надано право» тощо, містить загрозу безпеці держави у разі невиконання (і відповідно відсутність юридич-

ної відповідальності Президента України за це невиконання) того, що зобов'язаний робити Президент України згідно зі своїм конституційним статусом як гарант Конституції при виявленні суперечностей Основному Закону інших правових актів. Такий стан потребує змін в українському законодавстві на належну, а не можливу поведінку глави держави у прийнятті рішень.

Як зазначається в науковій літературі, в положеннях Конституції України, якими регулюється питання повноважень Президента України, можна побачити, що Президент України хоч і не належить до жодної з гілок державної влади, проте має широку компетенцію у сфері виконавчої влади щодо забезпечення безпеки держави [6, с. 286]. Його повноваження визначено у статтях 106 і 107 Конституції України [3]. Вони стосуються насамперед забезпечення державної незалежності, національної безпеки та здійснення керівництва в зазначених сферах, призначення вищого керівництва військових формувань тощо.

Згідно зі ст. 102 Конституції України, Президент України є також гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України Президент наділяється особливими повноваженнями, він: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; забезпечує правонаступництво держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєн-

ного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України тощо [3].

Повноваження Президента України, які зазначені насамперед у ст. 106 Конституції України [3], для зручності аналізу можна систематизувати за такими групами:

1. Представницькі повноваження – повноваження із представництва держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах.

2. Повноваження Президента України стосовно Верховної Ради України та у сфері законодавчої влади. Президент України та Верховна Рада України здійснюють різні конституційні функції, і компетенція Президента не конкурує з компетенцією парламенту – Конституція України, керуючись принципом розподілу влад, чітко розмежовує сфери їх повноважень. Одночасно Президент України згідно з Конституцією України є суб'єктом законодавчого процесу і здійснює повноваження стосовно Верховної Ради України та у сфері законодавчої влади.

3. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади. Не належачи безпосередньо до виконавчої гілки влади, Президент України водночас наділяється Конституцією України досить широкими повноваженнями виконавчої гілки державної влади щодо Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, які характеризують його «особливі зв'язки» з виконавчою владою, тобто фактично очолюючи виконавчу владу.

4. Повноваження Президента України у сфері судової влади. Згідно з прин-

ципом розподілу влад та незалежності судів Президент України не може втручатися в діяльність судових органів, проте він активно взаємодіє з цими органами, здійснюючи при цьому певні установчі функції. Це знаходить свій вияв у його повноваженнях, пов'язаних із формуванням органів судової влади.

5. Повноваження Президента України у сфері національної безпеки, оборони та військової політики. Як глава держави Президент України здійснює в цій сфері такі повноваження:

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, а також Голову Служби безпеки України;

- здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

- є Головою Ради національної безпеки і оборони України, яка згідно зі ст. 107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України;

- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України в разі збройної агресії проти України;

- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

- приймає 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 подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

6. Повноваження Президента України з формування органів та призначення посадових осіб. Президент бере участь у формуванні органів, які безпосередньо не належать до виконавчої та судової гілок влади, зокрема органів зі спеціальним статусом.

Фактично в Україні існує подвійний характер виконавчої влади, або її дуалізм, який після конституційних змін 2010 р. хоч і послабився, оскільки право формування виконавчої влади в основному перейшло від парламенту до Президента України, але все ж таки має певні прояви. У зв'язку з цим постає питання про правовий статус глави держави у сфері забезпечення державної безпеки.

Одним із важливих елементів механізму державної влади будь-якої держави є її глава. Глава держави – це особа, яка формально займає вище місце в структурі державних інститутів і разом з тим здійснює функцію представництва держави в цілому. Також глава держави розглядається як один з її вищих органів. «Глава держави – посадова особа або спеціальний державний орган, що здійснює верховне представництво держави у внутрішньополітичному житті країни та у відносинах з іншими державами» [1, с. 132]. Глава держави – це найвищий представник як у самій державі, так і зовні, а разом із тим символ єдності нації, держави (народу і держави).

Конституційно-правовий статус Президента України встановлюється нормами Конституції України, які визначають його місце та роль в системі органів державної влади та його взаємовідносини з іншими органами державної влади; закріплюють порядок заміщення поста Президента України; передбачають конституційно-правову відповідальність за державну зраду та інші злочини; визначають функції та повноваження Президента України.

В умовах посилення парламентаризму посада Президента України залишається досить важливим і авторитетним полюсом визначення політики держави, її стратегічного розвитку. Він постає своєрідним арбітром нації. Засади легітимації цього інституту, форма його всенародного обрання означають, що це досить потужний владний інститут. Однією з особливостей статусу Президента є те, що він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. «Це є важливою гарантією як статусу Президента, так і конституційного ладу в цілому» [2, с. 500].

Незважаючи на те, що межі повноважень Президента України, як і органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, встановлюються Конституцією України (ст. 6) і реалізує він їх відповідно до закону, необхідно мати на увазі, що реальна влада Президента, її реалізація, певною мірою і відчутно, залежать від його особистих якостей та конкретних політичних дій відповідно до перебігу подій як у державі, так і за її межами. Президент може бути активним чи пасивним діячем. Практика багатьох країн переконливо свідчить, що президенти уособлюють не лише відпо-

відну націю, а й мають великий моральний авторитет.

Відповідно до положення ст. 102 Конституції України Президент України несе персональну відповідальність за безперебійну роботу усіх механізмів захисту Конституції України і прав людини, зобов'язаний застосовувати заходи у випадку збою в їхній реалізації з будь-яких обставин, тобто забезпечувати належний захист державної безпеки [3].

Здійснюючи функцію гаранта додержання Конституції України, Президент наділений правом законодавчої ініціативи, що дозволяє йому порушувати питання щодо реалізації конституційних положень, приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції України. Президент користується правом вносити до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та призначати всеукраїнський референдум для затвердження цих змін. Забезпечуючи додержання Конституції України, Президент може накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою, направляє до Конституційного Суду України звернення щодо встановлення конституційності законів та інших актів Верховної Ради, скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Виступаючи гарантом прав і свобод людини і громадянина, Президент реалізує свою конституційну функцію шляхом здійснення свого права законодавчої ініціативи; видає укази, які передбачають захист прав і свобод людини і громадянина, окремих категорій на-

селення; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

На сьогодні до компетенції Президента України, який керує сферою державної безпеки, відповідно до Конституції та законів України належить питання щодо концептуального визначення напрямів та шляхів забезпечення державної безпеки України. Для прикладу можна навести: Концепцію економічної та господарської діяльності Збройних Сил України в сучасних умовах; Концепцію виховної роботи у Збройних Силах та інших військових формуваннях України, призначенням якої є окреслення шляхів і засобів перебудови виховної роботи у військових формуваннях та приведення її у відповідність із вимогами забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; Концепцію переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 року, якою визначені основні напрями зазначеного переходу комплектування; Концепцію допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді; Концепцію гуманітарного і соціального розвитку у Збройних Силах України, яка містить положення про основні принципи, завдання органів військового управління щодо впровадження гуманітарної і соціальної політики держави, механізмів їх реалізації; Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України

на період до 2015 року, яка визначає основні напрями розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року і спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні; Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, якою передбачено створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків; рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про Концепцію реформування Служби безпеки України», якою визначено мету, завдання та основні напрями дальшого реформування Служби безпеки України як складової сектору безпеки держави. Аналогічні напрацювання здійснюються і щодо Служби зовнішньої розвідки України та Управління державної охорони України.

Для здійснення своїх повноважень Президент України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які об'єднані в єдину службу [4; 5].

Отже, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що функції із забезпечення державної безпеки здійснюються через певний механізм, в якому задіяні всі органи державної влади, основну роль серед яких відіграє Президент України. Його функції та повноваження в цій галузі посідають особливе місце в системі функцій органів державної влади у сфері державної безпеки.

З існуванням держави виникають внутрішні та зовнішні загрози. Для того щоб держава попереджувала ці загрози, і сформовано певні структури. Наведене найбільше виявляється у функції Президента України із забезпечення державної безпеки, який не входить безпосередньо до жодної з гілок влади. Проте його статус як глави держави наділяє його повноваженнями, згідно з якими він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

На нього покладатися обов'язок забезпечення як недоторканності зовнішніх кордонів України, так і безумовного припинення спроб будь-яких сил усередині країни розділити територію України або відокремити якусь її частину. Оскільки ці повноваження більше чи менше властиві всім органам державної влади, Президент, безумовно, впливає на діяльність усієї системи державних органів у сфері державної безпеки України і особливо на організацію та діяльність органів виконавчої влади у цій сфері, тому що він особисто їх формує. Саме тому він наділений відповідними конкретними повноваженнями: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та інших військових формувань, очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Таким чином, за фактичної наявності в Україні дуалізму виконавчої влади основним адміністративним органом в системі забезпечення державної безпеки є Президент України, який, згідно зі ст. 102 Конституції України, є гла-

вою держави, тобто вищою посадовою особою в державі. У процесі його діяльності щодо забезпечення захисту державної безпеки виникають адміністративно-правові відносини різного

виду, насамперед вертикальні, а також субординаційного (на принципі підпорядкування), координаційного (вертикального типу) та реординаційного (зворотного впливу) типу.

Список використаної літератури

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
2. Конституційне право України : підручник / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 734 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Питання Адміністрації Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 березня 2010 р. № 364/2010. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Про Положення про Адміністрацію Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Феликс Шамхалов. – М. : ЗАО «Изд-во “Экономика”», 2002. – 638 с.

Стаття надійшла до редколегії 12.03.2013.

Сазонов В. Полномочия Президента Украины в сфере обеспечения государственной безопасности

Статья посвящена исследованию вопроса относительно полномочий Президента Украины, которые непосредственно или побочно связаны со сферой государственной безопасности. В работе определены место и роль главы государства в обеспечение государственной безопасности.

Ключевые слова: государственная безопасность, полномочия Президента Украины, функции главы государства.

Sazonov V. Plenary Powers of President of Ukraine in the field of providing of state security

The article is devoted to research of question in relation to plenary powers of President of Ukraine, which or side are direct-coupled with the sphere of state security. In-process certainly place and role of country's Leader in providing of state security.

Keywords: public safety, the powers of the President of Ukraine, head of the State.