

УДК 342.511(477)

**НОСУЛЯ АРТЕМ,**

*слухач магістратури спеціальності "Адміністративний менеджмент"*

*Донецького державного університету управління, старший помічник начальника штабу з кадрів і строевої частини військової частини А1402*

**ЗЕЛІНСЬКА МАРИНА,**

*кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного менеджменту  
Донецького державного університету управління, м. Маріуполь*

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ВЕРХОВНОГО ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто повноваження Президента України, як керівника сектора безпеки і оборони держави та Верховного головнокомандувача Збройних Сил України, відповідність законодавчої бази реальній спроможності здійснювати повноваження в цій сфері Президентом України, якість виконання окремих повноважень у сфері оборони держави чинним Президентом України та їх наслідки.

**Ключові слова:** повноваження президента; верховний головнокомандувач; національна безпека і оборона.

**Постановка проблеми.** Сучасні виклики та загрози, які існують у світі, вказують на те, що керівництво будь-якої держави має вчасно та впевнено приймати адекватні рішення та вживати дієвих заходів в різних умовах. Подекуди воно повинно робити це і завчасно, щоб за виникнення необхідності бути максимально готовими до будь-якого розвитку подій, або не допустити їх розвитку за небажаним сценарієм.

Як показує світовий досвід, у таких випадках повинен діяти принцип єдиноначальності. Неможна зволікати в прийнятті рішення про заходи, що спрямовані на національну безпеку, захист державності, територіальної цілісності та незалежності, проводячи чисельні наради, сесії та надзвичайні збори. Право прийняття таких рішень та підготовка первинних документів для вжиття необхідних заходів повинно належати одній особі, яка в свою чергу може для більш якісної оцінки обстановки проводити цільові наради з обмеженим колом осіб, із залученням необхідних посадових осіб та фахівців.

Зважаючи на події, які відбуваються в Україні в останні півтора року, доречно буде звернути увагу на існуючу законодавчу базу, яка забезпечує правами певних посадових осіб, здійснювати такого роду повноваження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання окресленої проблеми.** Дуже ґрунтовно повноваження Президента України було розглянуто в аналітичних записках Регіонального філіалу національного інституту стратегічних досліджень (м. Дніпропетровськ) за липень 2009 року "Удосконалення порядку здійснення Президентом України повноважень у сфері контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави" [1]. У цій роботі проаналізовано існуючі повноваження Президента України в секторі безпеки й оборони держави та їх фактичне виконання, вказано на ряд недоліків у зако-

нодавчій сфері, що перешкоджають якісному виконанню повноважень Президентом. Наведено також досвід функціонування та законодавчого забезпечення роботи такого органу як Рада національної безпеки і оборони. Проте, на той час ми не мали змоги проаналізувати якість здійснення окремих важливих повноважень Президента, пов'язаних з протидією збройній агресії з боку іншої держави.

**Метою** нашого дослідження є визначення відповідності законодавчої бази реалізації повноважень Президента України в сфері безпеки і оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Найважливішими функціями держави є захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки [2].

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Згідно зі статтею 106 Конституції України, Президент України має широкі повноваження в різних сферах державного життя. В одних випадках ці повноваження належать виключно йому, в інших - вони перетинаються з повноваженнями інших органів державної влади. Конституція України чітко розмежує функції Президента України та Кабінету Міністрів України, а також функції Президента, як глави держави та Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади.

Водночас повноваження Президента в його відносинах з Верховною Радою дають можливість розглядати главу Української держави як повноправного учасника законодавчого процесу. По-перше, Президенту належить право законодавчої ініціативи, по-друге, законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою у позачерговому порядку. Крім того, Президент підписує закони, прийняті

Верховною Радою України. З іншого боку, Президент України має право вето щодо законопроектів, які були прийняті Верховною Радою України (частина 2 статті 94 Конституції).

Президент має повноваження призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України (статті 156 Конституції), а також проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених частиною 2 статті 90 Конституції України.

Президент звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до парламенту України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Основні повноваження Президента України передбачаються у статті 106 Конституції України. Зокрема, Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку й правонаступництво держави; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво її зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає і звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України

зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України; утворює суди у визначеному законом порядку; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, а також про надання притулку в Україні; здійснює помилування; 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; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України, за будь-яких обставин, не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент очолює Раду національної безпеки і оборони (далі - РНБО) України, яка, за Конституцією, є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони. Президент формує персональний склад цієї Ради. У свою чергу, РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони країни. До складу РНБО України входять за посадою Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У її засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради вводяться в дію указами Президента України.

Крім того, згідно з вимогами пункту 28 статті 106 Конституції України, Президент створює у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Головним з таких органів у даний час є Секретаріат Президента України.

Стосовно забезпечення національної безпеки та державного суверенітету Президента України, відповідно до ст. 106 Конституції України, а також ст. 13 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України:

вносить на затвердження Верховної Ради України пропозиції щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, присвоює вищі військові звання;

вносить до Верховної Ради України пропозиції 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 ста-

ну в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України з внесенням рішення на затвердження Верховною Радою України;

приймає у 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 визначенням участі в здійсненні пов'язаних з цим заходів Збройних Сил України та інших військових формувань - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

вживає заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, а також будь-яких спроб використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності;

приймає рішення - спільно з Верховною Радою України - про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми у сфері національної безпеки і оборони, програми військово-політичного та військово-технічного співробітництва України з іншими державами та міжнародними союзами.

Контроль за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності Президент України здійснює як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності відповідно до пункту 28 першої статті 106 Конституції України допоміжні служби.

У свою чергу Рада національної безпеки і оборони України здійснює контроль над Військовою організацією держави на підставі Конституції України в порядку і в межах компетенції, визначених Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" стосовно внесення пропозицій Президенту України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони як у мирний час, так і в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України.

Про свою діяльність РНБО України інформує громадськість, у тому числі через засоби масової інформації.

Окрім цього, із аналізу масиву нормативно-правових актів, можна зробити висновок, що Президент України:

забезпечує узгоджені дії усіх гілок державної влади між собою, а також із підсистемою недержавного забезпечення у сфері забезпечення національної безпеки;

видає нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки;

визначає реальні й потенційні загрози та небезпеки і вживає необхідних заходів по її забезпеченню;

приймає рішення про застосування інших військових формувань що не входять до складу Збройних Сил України, утворених відповідно до законодавства України.

Загалом наведений вище перелік повноважень Президента відповідає європейським нормам президентського контролю над сектором безпеки. Однак за деякими позиціями така юридична відповідність виливається у невідповідність на практиці. Так, у контексті повноважень з загального керівництва Президента структурами безпеки та оборони, слід відзначити, що ці повноваження не підкріплені прямим механізмом їх фінансового забезпечення. Це обмежує його вплив і відповідальність за стан Воєнної організації та правоохоронних органів.

У тому ж аспекті слід розглядати статус Президента як Верховного головнокомандувача Збройних Сил України. У західних країнах, де завдання складових секторів безпеки поділені на забезпечення оборони та справу безпеки, першу з яких виконують війська (збройні сили), другу - цивільні сили (поліція), таке правове положення досить чітко визначає позицію глави держави в системі управління національною безпекою та обороною [3]. В Україні ж до військ (військових формувань, які складають основу Воєнної організації держави [4]) належать не тільки Збройні Сили. І конституційно закріплене повноваження Президента лише як Верховного головнокомандувача ЗС (які складають близько 60 % загальної чисельності військовослужбовців) вносить нечіткість в управління системою Воєнної організації.

Нерівноцінним є й законодавчо встановлений ступінь контролю Президентом складових Воєнної організації та сектора безпеки. Так, згідно з профільними законами [5] письмовий звіт Президенту про свою діяльність щорічно подають (не враховуючи Збройні Сили) тільки Служба безпеки України та Управління державної охорони. Подібна норма для решти військових формувань і правоохоронних органів законодавчо не закріплена.

Проте, у ході реформування військових формувань (а саме переформування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ в Національну гвардію України), було виправлено ряд попередніх помилок.

Так, відповідно до Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" контроль за діяльністю цієї структури здійснював не Президент, а Міністр внутрішніх справ.

З прийняттям Закону України "Про Національну Гвардію України" (2014) було визначено, що контроль за діяльністю а також демократичний цивільний контроль Національної гвардії України здійснюються відповідно до законодавства [6].

Так само було вирішено й протиріччя стосовно повноважень Президента, пов'язаних з встановленням структури і чисельності військових формувань (перший пункт наведеного переліку його повноважень) по відношенню до тих самих внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ. Так, їх чисельність встановлювалася Кабінетом Міністрів - усупереч законодавчій нормі, що міститься в Законі України "Про демократичний ци-

вільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави".

У той же час невірним це питання залишилося в Державній спеціальній службі транспорту, відповідно до законодавства, загальна та гранична чисельність якої затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, погодженим з Генеральним штабом Збройних Сил України.

Проте й нинішня структура організації Збройних сил України неефективна й не відповідає викликам і вимогам воєнного часу. В Україні у складі ЗС України понад 1400 різних військових частин. Але тільки менше 100 з них - бойові. Структура неоптимальна, - необхідне нарощування бойової компоненти і скорочення допоміжних частин. Це промовисто демонструє ситуація з участю в бойових діях. У складі Міністерства оборони понад 300 тис. осіб. Із них 230 тис. військовослужбовців. З них 104 тис. мобілізованих громадян. Однак усього зі складу Міноборони службу в зоні антитерористичної операції впродовж цілого року пройшло менше 70 тисяч осіб. ЗСУ чомусь не обкатали в зоні бойових дій 70% наявного складу. Більше половини мобілізованих було використано не для участі в бойових діях, а для доукомплектування допоміжних та тилових підрозділів, а також бойових частин, які чомусь жодного разу не були послані на ротацію. Керівництво Генерального штабу не використовує війну на Донбасі, щоб дати бойовий досвід і пропустити через реальні бойові дії більшість особового складу.

Повноваження Президента, пов'язані з розглядом перед внесенням на затвердження Верховною Радою загальнодержавних програм (восьмий пункт повноважень), а отже і з відповідальністю за їх якість і реалізацію, не відповідають єдиним нормам і фактично ігноруються. Наприклад, Державна комплексна програма реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року введена в дію Указом Президента [7], а Державна програма розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на 2006-2009 рр. - Постановою Кабінету Міністрів [8]. Верховна Рада практично відсторонена від розгляду та затвердження програм розбудови і розвитку структур Воєнної організації.

Крім того, вбачається і незадовільний контроль з боку голови держави в питанні розробки воєнної доктрини. Хоча завдання було поставлене Міністру оборони України ще в жовтні 2014 року, на разі воно не виконане. А воєнна доктрина життєво необхідна - не як великий, об'ємний закон, а хоча б як стислий документ, що визначає характер бойових дій, основні загрози, стратегію і тактики оборони, необхідну структуру побудови Збройних сил, бойову підготовку, систему призову, мобілізації та комплектування, оснащення бойовою технікою. Вже більше року як іде війна. Але досі Україна не підготувала концепцію оборони та ведення бойових дій. Без воєнної доктрини неможливі системне реформування і програмування розвитку Збройних сил.

У частині здійснення повноважень Президента, пов'язаних з очолюванням РНБО України, у першу чергу слід відзначити недостатню ефективність цього координаційного органу держави з питань національної безпеки і оборони, на відміну від його ролі у таких західних країнах, як США, Великобританія, Туреччина, Польща, Франція.

У рекомендаціях Плану партнерських дій зі ство-

рення інститутів оборони й безпеки [9] (оголошеного невід'ємною частиною програми "Партнерство заради миру"), метою якого є допомога зацікавленим партнерам в реформуванні їх оборонних інститутів, зазначається, що Рада національної безпеки має сприяти тому, що саме цивільне керівництво держави, а не представники оборони і безпеки, будуть визначати загрози і приймати рішення в даній сфері, переглядати її цілі, потреби і політику. Рада національної безпеки не тільки координує діяльність суб'єктів оборони і безпеки, вона є головним консультативним органом для уряду країни з цих питань, інструктує органи виконавчої влади та парламентські комітети [3].

Практика західних країн показує, що ключем до забезпечення ефективного виконання радою національної безпеки своїх функцій є його професійний склад і міра повноважень. До її складу входять відповідні структури, що охоплюють сфери оборони і безпеки, а також сектори цивільної політики - фінансів, закордонних справ, економіки та юстиції. Це сприяє більш цілісному аналізу оборони та безпеки і кращій координації активності різних суб'єктів їх забезпечення.

Прикладом найбільш успішно діючого координуючого органу сектора безпеки є Рада національної безпеки США. Цьому сприяє рівень юридичної чіткості відповідного закону (в декілька разів більшого за український аналог), де конкретно й детально розписані структура Ради національної безпеки, функції та відповідальність кожного з її відділів. Це унеможливує їх дублювання, перехресну відповідальність або безвідповідальність [10].

Децо інший підхід до питання Ради національної безпеки демонструє польський досвід, де цей орган відіграє лише дорадчу роль і на практиці виступає як "комісія найвищих посадовців з питань безпеки держави". Проте її апарат - Бюро національної безпеки - набуває рис "державного аналітичного центру", який забезпечує інформаційну підтримку діяльності президента в сфері безпеки і його взаємодію з урядом. Президентським указом закріплено досить чітку структуру і функції департаментів Бюро. Таким чином забезпечуються відповідальність (в тому числі й адміністративна) за ухвалені рішення і чітка послідовність роботи цього органу. Приклад Польщі доводить, що навіть за відсутності такого фундаментального закону, як у США, і відносно слабкості на конституційному рівні самої Ради національної безпеки, на практиці можна створити ефективно діючу систему управління в сфері безпеки завдяки чітко окресленим функціям, повноваженням і відповідальності.

В українському законодавстві на відміну від західної практики не встановлена відповідальність структур РНБО за якість розроблених рішень і пропозицій Президенту. Це не сприяє їх належній обґрунтованості.

Разом з тим, ініціатива щодо створення Наукової ради з метою підвищення обґрунтованості рішень, що приймаються, так і не знайшла практичного розвитку. Хоча й були затверджені пріоритетні напрями та план науково-дослідних робіт у сфері національної безпеки і оборони. Така ж доля практично спіткала ініціативу (в межах громадянського проекту "Безпека XXI століття: суспільство і влада") з активізації та відпрацювання системного діалогу та консультацій Апарату РНБО з провідними аналітичними дослідницькими неурядовими структурами і громадськими організаціями, вико-

ристання їх потенціалу в ході підготовки та реалізації відповідних управлінських рішень.

Включення до сфери компетенції РНБО контролю за діяльністю органів виконавчої влади залишилось без чіткої законодавчої регламентації порядку його здійснення. Можливість Секретаря РНБО порушувати питання щодо відповідальності посадових осіб за невиконання рішень РНБО не підкріплена законодавчими нормами відповідальності уряду (підзвітний Верховній Раді). Усе це призводить до ігнорування завдань РНБО і відповідних Указів Президента (у 2008 р. їх виконання урядом склало 30 % від загальної кількості). Тому не дали належних результатів і заходи щодо контролю виконання державних програм, проведені під керівництвом РНБО. Незважаючи на роботу комісій (наприклад з питань перевірки наявності кількості основних типів озброєння і військової техніки та їх технічного стану у Збройних Силах [11]), робочих груп (наприклад з підготовки матеріалів стосовно реалізації Державної програми розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил на період до 2009 р.), спостерігається невиконання більшості з них [12].

Така ситуація не припустима для західних країн. Хоча їх досвід показує, що в президентських демократіях, де контроль над Збройними Силами належить президенту, він може ефективно реалізовувати свої повноваження в сфері безпеки за умови, що його партія є правлячою. В іншому випадку парламент може обмежувати його владні повноваження [13].

Вочевидь визнання Президентом контролюючої діяльності РНБО незадовільною пояснює створення у 2007 році в структурі його Секретаріату Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань. Нею здійснені перевірки стану готовності Міністерства оборони та Збройних Сил, Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ і Державної спеціальної служби транспорту. Разом з цим, результати перевірки не були доведені до фахівців сфери безпеки та громадськості.

На сучасному етапі про це може свідчити видання Кабінетом Міністрів України розпорядження "Про затвердження плану заходів з проведення комплексного огляду сектора безпеки і оборони України та методичних рекомендацій щодо його проведення" в лютому 2015 року [14].

Стосовно наступного пункту повноважень Президента - оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації і участі в здійсненні пов'язаних із цим заходів Збройних Сил та інших військових формувань (передбачених й європейськими стандартами) можна зазначити, що вони забезпечили в минулих роках надання ефективної допомоги постраждалому від повені населенню шести областей Західної України. Також, як і вживання заходів щодо спроб незаконного використання військових формувань (шостий пункт переліку повноважень) дозволили Президенту взяти під свій контроль і розв'язати конфлікт силових структур у 2007 році.

Наявність таких повноважень, керівництво військовими формуваннями, право прийняття певних рішень щодо їх застосування також виключає виникнення ситуації, подібної до тієї, що склалася в уряді Японії навесні 2011 року, при аварії на атомній електростанції (далі - АЕС) "Фукусіма-1". Тоді вище політичне керівництво Японії виявило свою нездатність до адекватного реагування на надзвичайні події. З огляду на традицій-

не колегіальне прийняття рішень урядом Японії протягом кількох днів так і не було прийнято рішення про оголошення мобілізації кількох тисяч осіб на ліквідацію аварії. Працювало лише кількасот людей, в чотиричасову зміну. Що було недостатнім, особливо з урахуванням заміни осіб, що отримали граничну дозу радіації, а також необхідності передачі отриманого досвіду й інформації. Навіть з приводу застосування військових вертольотів, екіпажі яких за визначенням мають перемогти або загинути у випадку національного лиха, тривали довгі дискусії.

У першу добу після землетрусу і цунамі не було негайних і рішучих дій з подачі води для охолодження, нехай навіть за допомогою автономних переносних pomp і пожежних автомобілів. І це при тому, що мобільні військові генератори або суднові енергетичні установки могли бути розташовані поряд з морем. Усе це призвело до того, що Голова ради директорів компанії-оператора станції ТЕРСО Цунехіса Кацумата аж через три тижні визнав неминуче і очевидне: "Перші чотири реактора аварійної АЕС не підлягають відновленню, а ситуація на них буде залишатися "нестабільною" протягом найближчого часу. Він додав, що ці чотири реактора ще не взяті під контроль, але фахівці "прикладають максимальні зусилля для того, щоб остаточно охудити їх" [15].

Достатньо ефективно в українській практиці використовувалось законодавче право Президента, пов'язане з миротворчою діяльністю Збройних Сил (сьомий пункт переліку повноважень). Як позитивний крок у даному контексті слід відзначити також прийняття Стратегії міжнародної миротворчої діяльності України [16], яка визначає пріоритетні цілі, завдання й механізми реалізації національних інтересів в цьому процесі.

Два пункти наведеного переліку повноважень Президента стосуються мобілізації, особливого періоду та воєнного стану. (В цілому вони відповідають європейським нормам). Адже мобілізація - це, так би мовити, чарівна лампа, яка показує всьому суспільству якість і ефективність роботи влади. Завдання номер один держави - забезпечити безпеку своїх громадян та вміти зібрати всі наявні сили для їх захисту. Такі повноваження в Україні вперше були застосовані виконуючим обов'язки Президента України О.Турчиновим в березні 2014 року з виникненням загрози збройного протистояння з військами Російською Федерації під час анексії АР Крим. В даному випадку порядок оголошення мобілізації та введення особливого періоду був витриманий та проведений у відповідності із законодавством. Надалі було оголошено та затверджено ще декілька указів про мобілізацію, під час проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей.

Проте, на початку цієї статті ми окреслили питання щодо завчасних дій, які повинно виконати керівництво держави, щоб бути готовими для реагування на будь-які обставини.

Проведення мобілізації у 2015 році було на межі зриву. Адже забезпечити ефективне проведення мобілізації повинні державні обласні й районні адміністрації та військові комісаріати Генерального штабу. На жаль, Президент і Верховний Головнокомандувач Петро Порошенко проявив повну неувагу до призначення ключових виконавців процесу мобілізації - влади на місцях. Саме президентська вертикаль - головний виконавець у структурі мобілізації, й основна відпові-

дальність - саме на місцевій владі. А ця вертикаль деградувала. У більшості областей України президент не призначив приблизно 50% керівників районних і обласних адміністрацій. Влада наполовину сама себе паралізувала. Дніпропетровська область входить до лідерів з мобілізації серед усіх регіонів України за всіма показниками. Тут у 2014 р. дуже ефективно спрацювала зв'язка місцевої адміністрації та військомів. У 2015-му цю систему знищено. У 15 із 22 районів глав адміністрації не призначено. Усі ці призначення зробив ще у квітні-травні 2014 року виконуючий обов'язки президента Олександр Турчинов. Відтоді Порошенко не призначив жодного керівника в область із найбільшим мобілізаційним ресурсом. І це типова ситуація. Найтяжче становище склалося в Запорізькій області - тут немає не тільки багатьох глав районів, а й більше восьми місяців не призначав керівник обласної державної адміністрації. Ставлення до призначення глав президентської вертикалі демонструє повну неувагу президента й Верховного Головнокомандувача до мобілізації.

### Висновки

1. Сформована нормативно-правова база забезпечення здійснення Президентом України повноважень у сфері контролю над Военною організацією та правоохоронними органами держави в цілому відповідає європейським нормам, хоча і має деякі недоліки в частині неузгодженості положень, нечіткості механізмів реалізації. Це стосується, перш за все, відсутності в повноваженнях Президента прямого механізму фінансового забезпечення його керівництва структурами сектора безпеки, його правового статусу як Верховного головнокомандувача Военної організації, різної визначеності управління та контролю деяких складових секторів безпеки.

Такі недоліки обмежують вплив Президента на Военну організацію та правоохоронні органи, вносять нечіткість в керівництво ними, знижують його ефективність.

Проте, дуже великий крок було зроблено під час розроблення законодавчої бази для забезпечення функціонування Національної гвардії України, яким було виправлено ряд цих недоліків.

2. Законодавча процедура розробки та затвердження державних оборонних програм не відповідає єдиним нормам і фактично ігнорується. Це призводить до зниження їх якості та нечіткості в розподілі відповідальності за їх виконання.

3. Ключовий механізм здійснення президентських повноважень щодо керівництва і контролю в сфері національної безпеки і оборони - РНБО - недостатньо ефективний, на відміну від його ролі у західній практиці. Стан, що склався, обумовлюється, в тому числі:

незадовільним ступенем обґрунтованості рішень, що приймаються;

відсутністю законодавчо встановленої відповідальності структур РНБО за якість розроблених рішень і пропозицій Президенту;

відсутністю чіткої законодавчої регламентації здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі за виконання рішень РНБО і відповідних указів Президента;

відсутністю в межах функцій РНБО цілісного аналізу сектора безпеки та системи Военної організації, їх пріоритетів та потреб;

невідповідністю її складу європейським нормам та рівню проблем, що опрацьовуються;

недостатнім рівнем співробітництва з державними і недержавними аналітичними структурами.

4. Існує серйозна проблема щодо якісного довгострокового планування дій уряду держави, щодо вирішення певних завдань, зокрема воєнного конфлікту на Донбасі. Приймаються рішення про вжиття заходів, спрямованих на точкове вирішення проблем, "тут і зараз". Немає комплексного підходу до вироблення стратегії в роботі, запровадження планових та радикальних заходів, які дозволять в майбутньому (нехай навіть далекому) виконувати завдання з найбільшою результативністю та меншими втратами.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Герасимов А. Удосконалення порядку здійснення Президентом України повноважень у сфері контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави / А. Герасимов, О. Шаталова // Аналітичні записки. - Дніпропетровськ : Регіональний філіал НІСД, 2009.

2. Конституція України [Електронний ресурс]: за станом на 15 травня 2014 року. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Шрейер Ф. Разделение труда в сфере обороны и безопасности / Ф. Шрейер // Иикелен, Виллем Ф. Ван. Построение обороны и безопасности : сб. материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAP-DIB) / В. Ф. Ван Иикелен, Ф. Х. Флури ; [пер. с англ.: А. Михалочко]. - Киев-Женева, 2007. - С. 26.

4. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-15 від 19.06.2003 р. (остання редакція від 05.03.2013 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

5. Про службу безпеки України : Закон України № 2229-III від 25.03.1992 р. (остання редакція від 26.10.2014 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>; Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України № 160/98-ВР від 04.03.1998 р. (остання редакція від 21.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.

6. Про Національну гвардію України : Закон України № 876-VII від 03.03.2014 р. (остання редакція від 26.10.2014 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2013 року "Про Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року" : Указ Президента України № 479/2013 від 02.09.2013 (остання редакція від 16.05.2014 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/479/2013>.

8. Про затвердження Державної програми розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2009 р. : Постанова Кабінету Міністрів України № 932 від 19.09.2005 р.

9. Иикелен, Виллем Ф. Ван. Построение обороны и безопасности : сб. материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAP-DIB) / В. Ф. Ван Иикелен, Ф. Х. Флури ; [пер. с англ.: А. Михалочко]. - Киев-Женева, 2007. - С. 414.

10. Біденко А. Законодавчі аспекти управління українською національною безпекою / А. Біденко // Політичний менеджмент. - 2006. - № 1 (16). - С. 128-139.

11. Розпорядження Президента № 1143 від 18.09.2005 р.  
 12. За матеріалами засідання РНБО від 27.03.2009 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rainbow.gov.ua/news/846.html>.  
 13. Борн Х. Демократический контроль над оборонной деятельностью / Борн Х. // Иикелен, Виллем Ф. Ван. Построение обороны и безопасности : сб. материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAP-DIB) / В. Ф. Ван Иикелен, Ф. Х. Флури ; [пер. с англ.: А. Михалочко]. - Киев-Женева, 2007. - С. 79.  
 14. Про затвердження плану заходів з проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та мето-

дичних рекомендацій щодо його проведення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 р. № 139-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139-2015-%D1%80>.

15. Відновити чотири реактори АЕС "Фукусіма-1" неможливо, вважають фахівці [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://palm.newsru.ua/world/30mar2011/tepco4.html>.

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року "Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України" : Указ Президента України від 15.06.2009 № 435/2009 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435/2009>.

**Носуля Артем,**

*слухатель магистратуры спеціальности "Административный менеджмент" Донецького державного університету управління, старший помічник начальника штаба по кадрам и строевой часті ВЧ А1402*

**Зелинская Марина,**

*кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры административного менеджмента Донецького державного університету управління, г. Мариуполь*

### **ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ КАК ВЕРХОВНОГО ГЛАВНОКОМАНДУЮЩЕГО ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ**

В статье рассмотрены полномочия Президента Украины, как руководителя сектора безопасности и обороны государства и Верховного главнокомандующего Вооруженных Сил Украины, соответствие законодательной базы реальной возможности осуществлять полномочия в этой сфере Президентом Украины, качество выполнения полномочий в сфере обороны государства действующим Президентом Украины и их последствия.

**Ключевые слова:** полномочия президента; верховный главнокомандующий; национальная безопасность и оборона.

**Nosulia Artem,**

*Listener of Magistracy of specialty "Civil Service", Donetsk State University of Management*

**Zelinska Marina,**

*PhD in Political Science, Associate Professor of the Department of Administrative Management, Donetsk State University of Management, Mariupol*

### **THE POWERS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE AS THE SUPREME COMMANDER OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE**

The article describes the powers of the President of Ukraine as the Head of the security sector and national defense and the Supreme Commander of the Armed Forces of Ukraine. The paper explores the legislative framework corresponding to real opportunity of exercising the power in this area by the President of Ukraine. The research focuses on the quality of implementing certain powers in the field of Ukraine's security and defense by the acting President.

**Keywords:** powers of the President; the Supreme commander; national security and defense.

© Носуля Артем, Зелінська Марина  
 Надійшла до редакції 10.04.2015