



УДК 351.865: 351.746.1 (327)

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна**

начальник наукового відділу проблем державної безпеки  
навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України,  
кандидат наук з державного управління

## **РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Анотація.* У статті визначено роль президента в забезпеченні національної безпеки. Серед особливостей інституційного державного управління в цій сфері запропоновано виокремлювати такі: функції управління, а також удосконалення правового забезпечення їх реалізації.

*Ключові слова:* президент, державне управління, функції, національна безпека.

### **Pomaza-Ponomarenko A. The role of the institute of the presidential authority in the defense of national security**

*Annotation.* The article defines the role of the president in ensuring national security. The article defines the role of the state in ensuring the social security of the regions. It was determined to allocate among the features of institutional public administration in this area: management functions, as well as improving the legal support for their implementation.

*Key words:* president, state administration, functions, national security.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Становлення інституту президентської влади в Україні відбувалося паралельно з формуванням нової її суспільно-політичної системи. З упевненістю можемо стверджувати, що період з 1991 р. до сьогодні характеризується еволюцією інституту Президента України, його іміджу як усередині країни, так і за кордоном. У контексті активізації зовнішньої та внутрішньої політики безпеки України очевидно і закономірно зростає роль Глави держави, оскільки за своїм конституційним статусом він є головним представником держави у сфері міжнародних відносин і наділений відповідними повноваженнями.

Актуальність теми дослідження визначається такими обставинами: по-перше, сьогодні, коли Україна бореться за зміцнення своїх позицій і



просування бренду «Сильна і демократична держава» за кордоном, формування міжнародного іміджу президентської влади стає особливо актуальним. Президентська влада в Україні є носієм державної ідеології. В умовах нав'язування нового світового порядку, «глобальної демократизації» постає потреба дослідження процесу становлення інституту президентської влади в Україні та його іміджу в аспекті міжнародної безпеки. По-друге, наявна потреба нашої держави вирішувати одночасно два завдання – розвивати інтеграційні прагнення, міжнародне партнерство і, у той же час, вчасно й оперативно розв'язувати суспільно-політичні конфлікти. Усе це свідчить на користь актуальності теми дослідження і важливість його здійснення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню шляхів та інструментів розв'язання проблем державного управління у сфері національної безпеки та суб'єктів її забезпечення присвячено наукові праці О. Борисенко, Є. Глухачова, А. Дегтяра, О. Дегтяра, С. Домбровської, Ю. Древалю, О. Євсюкова, О. Іляш, О. Коваль, О. Крюкова, С. Майстра, С. Полторака, О. Радченка, Є. Романенка, Г. Ситника, В. Степанова, В. Стрельцова та ін. [1-3; 6].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Не применшуючи наукових надбань науковців, відзначимо, що існує потреба визначення ролі та місця інституту президентської влади в умовах нової системи міжнародної безпеки та забезпечення національної безпеки.

**Формулювання цілей статті.** Отже, метою статті є визначення ролі інституту президентської влади в забезпеченні національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Соціально-правовому явищу влади присвячено значну кількість наукових досліджень, що визначають межі цієї категорії, її розуміння в контексті управління, організації, примусу, політичної системи, контролю тощо в забезпеченні оптимального



функціонування сфер суспільної життєдіяльності. З огляду на це, особливу теоретичну і практичну значущість набуло визначення природи системи публічної влади похідною від поняття «влади» і загальнотеоретичної сутності категорії «національна безпека», що передбачає стан захищеності інтересів держави, суспільства й особистості. Останнє досягається за умови результативної діяльності публічних інституцій, визначальне місце серед яких займає президент як гарант.

Погоджуємося з науковцями [1-3], які розглядають інститут президентської влади як спеціально створену систему вищої влади в країні, що має забезпечувати суверенітет, незалежність і державну цілісність, узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади, а також визначати основні пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики держави. Імідж президентської влади є специфічним феноменом сприйняття президента міжнародним співтовариством і вітчизняним суспільством, який має відповідати його цінностям, а також нормам права, інтересам забезпечення національної безпеки, утвердженню держави на світовій арені як демократичної, соціальної, правової держави. Таким чином, президент є «інструментом вирішення» завдань, що стоять перед державою, і відіграє істотну роль при відстоюванні національних інтересів у здійсненні державної політики. Власне він є умовою зміцнення системи національної безпеки.

Аналіз історичних подій і умов появи інституту президентства в дозволяє виокремити низку цілей і завдань, що він має зреалізувати, а саме: посилення виконавчої влади, підвищення її мобільності, оперативності в ухваленні управлінських, особливо соціально-економічних рішень, удосконалення механізму реалізації законів, зміцнення законності і правопорядку. Запровадження інституту президентства має стати символом єдності державної влади в умовах децентралізації та гарантією



суверенітету.

Історичний розвиток інституту президентства засвідчує, що досліджуваний інститут конституційований у державність за допомогою його легітимації через форми вираження публічної влади народу – референдум і вільні вибори. Кожен новий конституційний цикл президентської влади легітимізується через вибори. Залежно від форми правління держави обсяг повноважень і призначення президента як глави держави певною мірою варіюється. Чим сильніший парламент держави, тим більше він має контрольних повноважень щодо президента. За умови значної ролі президента в здійсненні керівництва державою сильнішою є його позиції як інституту представницької форми публічної влади народу.

Обрання глави держави в сучасних державах відбувається по-різному і залежить від конкретної форми правління. Як відомо, за парламентської форми правління президент як глава держави отримує мандат від парламенту. У цьому разі влада президента похідна від парламентської, і не може протиставлятися їй. Як наслідок, інститут президентства можна розглядати як третинну форму публічної влади. Обраний через таку процедуру президент має номінальні повноваження й не відіграє суттєвої ролі в державному управлінні країною [6].

У державах із президентською чи змішаною формою правління повноваження глави держави мають набагато більшу політичну силу, що врівноважує рішення національного парламенту. Проте в усіх наведених формах правління парламент не втрачає своїх контрольних повноважень над президентом і виконавчою гілкою влади, реалізуючи їх у різноманітних конституційних і політичних формах. У президентській республіці дієвих важелів тиску на президента з боку парламенту набагато менше, ніж у змішаній формі правління, але і їх політичне значення змушує президента шукати компромісу з парламентськими силами з метою



конструктивної взаємодії та недопущення суспільно-політичної кризи в державі [6].

На підставі викладеного можна в систематизованому вигляді визначити такі функції президента як гарантувально-охоронну, координувальну, установчу і представницьку. Гарантувально-охоронна функція виявляється в повноваженнях президента як гаранта конституції, прав і свобод людини і громадянина, охорони суверенітету країни. Координувальна функція спрямована на забезпечення узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади з метою ефективної роботи всього державного механізму й недопущення розвитку політичної кризи влади. Установча функція президента розкривається в сукупності повноважень щодо визначення і реалізації основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави. Щодо представницької функції, то вона наділяє президента як главу держави повноваженнями за поданням країни як перед усіма рівнями публічної влади та інститутами громадянського суспільства, так і на міжнародній арені.

Аналіз нормативно-правової бази показав, що конституційний статус президента має поступово еволюціонувати, окремі його повноваження і функції як гаранта Конституції, прав і свобод людини та громадянина доречно передати відповідним спеціалізованим органам, зокрема уповноваженому з прав людини. На наше переконання, в Основному Законі [4] слід прописати «гарантувальну функцію» Президента, акцентувавши увагу на тому аспекті, що він є гарантом суверенітету держави. Підставою для висловлення такого твердження є клятва Президента, яку він складає під час вступу на посаду («клянусь ... захищати суверенітет і незалежність, безпеку і цілісність держави ...»), а також набір повноважень, наданих Президенту як Верховному головнокомандувачу Збройних Сил. Крім того, потребують конкретизації



та більш чіткої законодавчої регламентації деякі інші функції (координаційна, представницька й установча). Викладене дозволяє стверджувати, що деякі функції Президента є нетиповими для нього як для Глави держави.

Принагідно відзначимо, що конституційна законність, яку має забезпечувати президент, розглядається як спеціальний правовий режим, відповідно до якого гарантується дотримання Конституції за нормотворчості всіх уповноважених суб'єктів. Як слушно зазначив Є. Глухачов [1], з цією метою президент може бути учасником законотворчого процесу, суб'єктом власної нормотворчості, інституцією контролю у сфері здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади. Визнаючи особливу роль президента в системі забезпечення конституційної законності й беручи до уваги вітчизняну законодавчу базу, робиться висновок, що повноваження Президента України щодо забезпечення конституційної законності мають бути окреслені певними межами.

Щодо функції контролю, яку виконує президент як глава держави, то вона передбачає насамперед гарантування безпеки суспільства загалом, а також підвищення ефективності функціонування державного апарату, забезпечення узгодженої діяльності органів державної влади. Президентський контроль можна умовно розподілити на дві складові, а саме: політичний контроль і адміністративний контроль. Своєю чергою адміністративний контроль можна класифікувати на власне адміністративний контроль, фінансовий контроль, контроль у сфері забезпечення національної безпеки, контроль у сфері забезпечення прав і свобод людини. Щодо політичного президентського контролю, то його можна розглядати в межах конституційних відносин президента й уряду,



а також парламенту в забезпеченні конституційної законності, забезпеченні узгодженого функціонування всіх гілок державної влади.

Крім того, відзначимо, що адміністративна складова президентського контролю характеризується тим, що цей вид контролю здійснюється за виконанням центральними та регіональними органами виконавчої влади,

а також (у певних межах) органами місцевого самоврядування законів та підзаконних нормативно-правових актів власне в управлінській сфері, що спрямована на підтримку фінансової, соціально-економічної та іншого виду національної безпеки.

Систему суб'єктів адміністративного президентського контролю в Україні складають такі органи і посадові особи: Президент; Адміністрація Президента; контрольне управління як самостійний підрозділ Адміністрації Президента; управління по роботі зі зверненнями громадян та організацій як самостійний підрозділ Адміністрації Президента; Рада безпеки й оборони України; Уповноважений при Президентові з прав дитини та ін.

Підтримуючи запровадження нової форми президентського контролю – інституту Уповноваженого з прав дитини, вважаємо, що існує потреба додаткового розширення президентського контролю таким же спеціалізованим інститутом, але у військовій сфері, зокрема за правами і свободами військовослужбовців. Зважаючи на це, пропонується заснувати посаду військового омбудсмена – Уповноваженого з прав військовослужбовців (див. інші наукові напрацювання [5]). Військовий Уповноважений так само мусить мати статус президентського Уповноваженого – призначатися на посаду і звільнятися з посади Президентом. Уповноваженому мають бути надані такі ж контрольні-слідчі, але рекомендаційні повноваження. Забезпечення діяльності Військового Уповноваженого має бути покладено на Апарат Ради безпеки





й оборони України – орган, що здійснює за дорученням Президента України контроль у військовій сфері, зокрема за дотриманням прав і свобод людини.

Отже, президентський контроль слід у певній частині модифікувати в напрямку корегування його політичного контролю в контексті забезпечення конституційної законності, а також розширити адміністративний контроль за військовим сектором і за забезпеченням прав і свобод людини в координаційній формі. Конституційні повноваження президента, їх основи та характер взаємовідносин з іншими органами публічної влади дозволяють наполягати на сформованій гілці влади – президентської влади, що становить собою вторинну форму публічної влади у сфері національної безпеки. Її основне призначення полягає в забезпеченні охорони державного суверенітету й узгодженому функціонуванні всього механізму держави.

**Висновки з даного дослідження.** З'ясовано, що статус президента як глави держави дозволяє визначити президентський контроль як домінуючий і координаційний вид державного контролю. Президентський контроль може бути класифікований на політичний контроль і адміністративний. Останній, своєю чергою, розподіляється на власне адміністративний контроль, фінансовий контроль, контроль у сфері забезпечення національної безпеки, контроль у сфері забезпечення прав і свобод людини. Політичний президентський контроль реалізується в межах конституційних відносин президента з урядом і парламентом під час забезпечення конституційної законності й узгодженого функціонування всіх гілок державної влади.

**Перспективи подальших розвідок.** Перспективним при цьому є проведення дослідження щодо системи суб'єктів адміністративного президентського контролю в Україні, особливостей їх інституційної





діяльності у сфері забезпечення її національної безпеки.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Глухачов Є. Ф. Законотворча і нормотворча діяльність : підруч. [затверджено МОН України] / Є. Ф. Глухачов ; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Харків). - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. - 188 с.
2. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2015. - № 1. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_21)
3. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - С. 123–127. - Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940>.
4. Законодавство [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
5. Помаза-Пономаренко А. Л. «Національна безпека». [in:] законодавство України : монографія / А. Л. Помаза-Пономаренко. - Х.: НУЦЗУ, 2018. - 168 с.
6. Помаза-Пономаренко А. Л. Теорія та історія державного управління : конспект лекцій / А. Л. Помаза-Пономаренко, О. І. Крюков. - Х.: НУЦЗУ, 2016. - 40 с.

**Statement of the problem.** The urgency of the research topic is determined by the following circumstances: today Ukraine is struggling to strengthen its positions abroad and must timely and promptly resolve socio-political conflicts. That is why it is so important to comprehensively study the role of the institute of the presidential authority in the defense of national security, and in particular, its functions.

**Urgency.** The works by S. Dombrovska, Yu. Dreval, O. Krukow, S. Poltorak, O. Radchenko, G. Sytnik and others are devoted to the analysis and solution of the problems of state administration and presidential authority in the context of provision of national security of state.

**The purpose of the article** is the determination of the role of the institute of the presidential authority in the defense of national security.

**Our task was to study** – to describe the necessity of solving scientific



and practical task as for working through the evaluation of functions of presidential authority concerning the provision of national security.

**Summary.** It is assumed that the status of the president as head of state allows to determine presidential control as the dominant and coordinating type of state control. Presidential control can be classified into political control and administrative. The latter, in turn, is divided into own administrative control, financial control, control in the field of ensuring national security, control over the provision of human rights and freedoms. Political presidential control is implemented within the framework of the constitutional relations of the president with the government and parliament, while ensuring the constitutional legality and consistent functioning of all branches of state power.

**Conclusions and outcomes.** Thus, the article defines the role of the institute of the presidential authority in the defense of national security. It was determined to allocate among the features of institutional public administration in this area: management functions, as well as improving the legal support for their implementation.