

ПРАВОВІ АКТИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

LEGAL ACTS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE
UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

Рой О.В., к.ю.н., адвокат,
помічник-консультант народного депутата України,
консультант Комітету Верховної Ради України
з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів
Верховна Рада України

Актуальність теми наукового дослідження викликана тим, що наявні прогалини нормативно-правової бази та недоліки, не дозволяють швидко та всебічно вирішувати нагальні питання функціонування держави у період воєнного стану. Крім того, вказується, що проблематика нормотворчості та застосування правових актів Президента України, з урахуванням правового режиму воєнного стану, є малодослідженою, а тому, беззаперечно потребує більш детальної уваги.

У статті досліджено питання розширення повноважень Президента України у сфері національної безпеки і оборони, викликане повномасштабною військовою агресією проти України.

Вказується, що Президент України, в умовах воєнного стану: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; забезпечує правонаступництво держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України та до його компетенції належать, у тому числі, питання оборони та безпеки.

На основі аналізу чинної законодавчої бази України, виокремлено такі види правових актів, що має право приймати Президент України, в умовах правового режиму воєнного стану, як: укази і розпорядження, накази і директиви.

Натомість, звертається увага, що існує неузгодження норм Конституції із положеннями інших законодавчих актів, зокрема в частині видів правових актів, що видаються Президентом.

Звернуто увагу, що законодавець ототожнює поняття Президента України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, та, як наслідок, розширює саму компетенцію Верховного Головнокомандувача з правом приймати рішення у формі указів, які є обов'язковими для виконання на всій території України.

Зроблено висновок про необхідність прийняття законодавчого акту про діяльність Президента України: для визначення понятійно-категоріального апарату, прав, повноважень, механізмів та процедур, взаємодії Президента з іншими суб'єктами; врегулювання питання щодо віднесення Президента до одної із трьох гілок влади. Крім того, наслідком прийняття такого законодавчого акту має бути змінена оновлена нормативна база.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, правовий режим, воєнний стан, правовий акт, повноваження Президента України, суб'єкт владних повноважень.

The relevance of the topic of scientific research is caused by the fact that existing gaps in the legal framework and shortcomings do not allow for quick and comprehensive solutions to the urgent issues of the functioning of the state during the period of martial law. In addition, it is indicated that the issue of rule-making and the application of legal acts of the President of Ukraine, taking into account the legal regime of martial law is poorly researched, and therefore undoubtedly needs more detailed attention.

The article examines the issue of expanding the powers of the President of Ukraine in the field of national security and defense, caused by full-scale military aggression against Ukraine.

It is stated that the President of Ukraine, under the conditions of martial law, is the Supreme Commander of the Armed Forces of Ukraine, ensures legal succession of the state, heads the National Security and Defense Council of Ukraine, and his competence includes issues of defense and security.

Based on the analysis of the current legislative framework of Ukraine, the following types of legal acts, which the President of Ukraine has the right to adopt under the legal regime of martial law, are distinguished: decrees and orders, orders, and directives.

Instead, attention is drawn to the fact that there is a discrepancy between the provisions of the Constitution and the provisions of other legislative acts, in particular, in terms of the types of legal acts issued by the President.

It is noted that the legislator equates the concepts of the President of Ukraine and the Supreme Commander of the Armed Forces of Ukraine, and, as a result, expands the very competence of the Supreme Commander with the right to make decisions in the form of decrees, which are mandatory for implementation throughout the territory of Ukraine.

A conclusion was made about the need to adopt a legislative act on the activities of the President of Ukraine: to define the conceptual and categorical apparatus, rights, powers, mechanisms, and procedures; the interaction of the President with other subjects; and the settlement of the issue of assigning the President to one of the three branches of government. In addition, as a result of the adoption of such a legislative act, the updated regulatory framework should be changed.

Key words: normative legal act, legal regime, martial law, legal act, powers of the President of Ukraine, subject of power.

На даному етапі розвитку України, як правової демократичної держави, що поєднується із реаліями воєнного стану, виникають проблеми, у тому числі, нормативного характеру. У зв'язку із широкомасштабною збройною агресією проти України спостерігаються прогалини нормативно-правової бази або недоліки, що не дозволяють швидко та всебічно вирішувати нагальні питання функціонування держави у період воєнного стану. На жаль, минула та чинна нормативно-правова база не змогла адаптуватися до реалій з 2014 року, хоча і було зроблено певні кроки до правового врегулювання нових правовідносин та процесів.

Проблематика нормотворчості та застосування правових актів Президента України, з урахуванням правового режиму воєнного стану, є малодослідженою, а тому, безза-

перечно, потребує більш детального вивчення. Оскільки, під час військового стану, Президент України є главою держави, а також Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, а отже, поєднують у собі керівництво та управління, як політичним та управлінським, так і військово-оборонним напрямком.

Тому, на нашу думку, правові акти Президенти України, з точки зору юридичної науки, потребують більш детального дослідження, що дасть змогу вивести на більш досконалий рівень функціонування даного інституту, як ключового, у такий складний період історії.

Метою дослідження є аналіз нормативної бази щодо прав та повноважень Президента України в частині прийняття правових актів та їх видів; виявлення проблем нормотворчої діяльності Президента; напрацювання реко-

мендацій щодо вдосконалення правової бази і механізму функціонування інституту Президента України в умовах правового режиму воєнного стану.

Важливою ролі у дослідженнях має колективна монографія Д. С. Терлецького, О. В. Маруська, Ю. Д. Батана, М. В. Афанасьєвої та ін. «Права людини в особливих правових режимах: досвід України» [1]. Загальні дослідження вказаної проблематики здійснили такі вітчизняні науковці, як Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, С. В. Ківалов, В. Я. Настюк, О. М. Буханевич та інші. Крім того, слід звернути увагу, на окремі здобутки вчених з конституційного та порівняльного права: М. Козюбра, В. Погорілко, М. Цвік, Ю. Тодика.

Натомість, правові акти Президента в умовах воєнного стану потребують більш детального аналізу, так як становлять новизну дослідження.

Розширення повноважень Президента України у сфері національної безпеки і оборони, викликане повномасштабною військовою агресією проти України. Зокрема, Конституція України наділяє Президента, як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності особливими повноваженнями. По-перше, Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; по-друге, його основною метою є забезпечення правопорушення держави; по-третє глава держави очолює Раду національної безпеки і оборони України та до його компетенції належать можливість прийняття 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.

Звідси робиться висновок, про повну обґрунтованість наділення Президента більш широкими повноваженнями, так як Конституція покладає на нього вищевказані обов'язки. Натомість такі механізми містять прогалини правового регулювання, що потребують окремого дослідження та удосконалення.

Всі акти Президента України (в умовах воєнного стану) можна охарактеризувати кількома спільними ознаками:

- правові акти мають відповідати нормам Конституції та законів України, деталізуючи їх положення, тобто мати нормативний характер;
- правові акти повинні бути прийняті в межах, у спосіб та відповідно до Конституції та законів України, тобто мати чітку процедуру та зміст прийняття;
- правові акти Президента мають підзаконний характер для деталізації положень законодавчих актів, фактично на виконання норм законів, а не навпаки заміщувати собою існуючі закони;
- особливістю умов воєнного стану, у зв'язку із наявністю питань національної безпеки та оборони країни. Тому процедура розгляду проекту правового акту проводиться спільно з Радою національної безпеки і оборони України [2].

О. Скрипнюком та В. Федоренком було запропоновано декілька видів напрямів нормотворчості Президента. Науковцями виділено безпосередню правотворчість (що включає видання указів і розпоряджень), правотворчість у формі прямої або опосередкованої участі в інших видах правотворчої діяльності, маючи за собою право вето, Президент може прямо реалізовувати закріплені за ним конституційні права щодо прийнятих законів Верховною Радою України. І остання доктринальна правотворчість (тобто здійснення програмування та стимулювання нормотворчості інших суб'єктів нормотворчої діяльності, як приклад це може бути звернення з посланням до народу України та до Верховної Ради України, надання доручень та директив тим чи іншим суб'єктам [3]. В даному випадку це може бути щорічне і позачергове послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Або як приклад, Президент України з 24 лютого 2022 року здійснює щоденні звернення до народу України, піднімаючи болючі питання та звітуючи про стан справ.

На сьогодні, існує нагальна проблема в чіткому розмежуванні повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від повноважень Президента України. Дане питання досліджувалось в наукових працях В. Й. Пашинського, який стверджував, про те що вони не співвідносяться як ціле та частина, повноваження Верховного Головнокомандувача є логічним продовженням повноважень Президента України у нерозривному їх зв'язку [4; 5].

Дискусійним є питання детального та всебічного нормативного врегулювання повноважень Президента України, як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, оскільки чинне законодавство не дає чіткої відповіді на вказані питання, що призводить неефективного правозастосування.

Зокрема, Законом України «Про оборону України» у статті 6 визначено, що Президент України здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України; повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України визначаються законами; до повноважень належить видача наказів та директив [6]. А, Законом України «Про Збройні Сили України» визначається, що Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України; керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України [7].

Такі норми вказують, що законодавець ототожнює поняття Президента України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, а отже, в результаті, значно розширює саму компетенцію Верховного Головнокомандувача з правом приймати рішення у формі указів, які є обов'язковими для виконання на всій території України.

Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони, що не повною мірою узгоджується із можливостям реалізовувати свої повноваження відповідно до положень ст. 106 Конституції України, де Президент видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України [8].

Вказаний аналіз законодавчої бази дає можливість виокремити особливості посади Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та Президента України, виділити їх різницю та можливість бачити ознаки окремої (військової) посадової особи з відповідною компетенцією, яка має власні права та обов'язки, що визначені законом, та за своєю суттю є похідними від основних функцій та завдань Президента України, як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України.

Також, Закон України «Про основи національного спротиву» дає можливість видавати накази і директиви з питань територіальної оборони а також затверджувати Доктрину територіальної оборони [9].

Тому слід звернути увагу на повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, який наділений правом приймати рішення лише у формі директив і наказів у сфері оборони. До прикладу, правом приймати рішення про введення воєнного стану наділений виключно Президент. На відміну від владних повноважень Головнокомандувача Збройних Сил України, які стосуються обмеженого кола підпорядкованих йому осіб в межах керівництва Збройними Силами України.

Отже, можна констатувати, що Президент України є суб'єктом сфери військового управління та реалізовує свої повноваження в ній, видає відповідні правові акти, до яких зараховуються і укази й розпорядження. Проте, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України глава держави уповноважений видавати накази й директиви з питань оборони.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що закон не містить процедури розмежування самих актів за

формою їх реалізації та не містить чітких підстав їх видання. Саме указами Президента були затверджені основні документи з оборонного планування такі як Стратегія національної безпеки України [10], Стратегія воєнної безпеки України [11], Стратегія кібербезпеки України [12] та інші.

Норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку» чітко визначають повноваження Верховного Головнокомандувача щодо права видавати накази і директиви з питань оперативного доукомплектування в особливий період збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань військово-навченими людськими ресурсами із числа резервістів, без оголошення в державі мобілізації [13].

Зокрема Верховний Головнокомандувач також уповноважений визначати завдання, обсяги, строки та порядок проведення призову на військову службу осіб із числа резервістів в особливий період, що власне і стало підставою до видання Указу Президента напередодні збройної агресії РФ проти України. Президентом був виданий наказ, як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 22.02.2022 № 2 «Про призов резервістів на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період» [14].

У той же час, Президент України, керуючись ст. 106 Конституції України наділений правом приймати рішення про загальну мобілізацію, часткову мобілізацію, введення воєнного стану та введення воєнного стану в окремих місцевостях країни, виключно, у разі загрози нападу, який становить небезпеку державній незалежності України [8]. Тому, обґрунтовано та в межах повноважень, Президентом України видано Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб [15], та затверджено Верховною Радою законом [16]. Проте, слід акцентувати увагу, що видання такого указу передувало подання Ради національної безпеки та оборони України і Генерального штабу Збройних Сил України, пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або на окремих її територіях, включаючи питання залучення військових формувань та правоохоронних і силових органів та здійснення в цілому заходів правового режиму воєнного стану. Відповідно, після прийняття даного рішення Президент України подає звернення до Верховної Ради України щодо його затвердження з відповідним поданням проекту закону. Даний проект закону має бути затверджений Верховною Радою України та негайно офіційно оприлюднений разом з указом Президента України про введення воєнного стану в Україні або на окремих її територіях.

Така складна та ступінчаста процедура введення воєнного стану Президентом України передбачена задля уникнення зловживання повноваженнями кожного із суб'єктів прийняття рішень, балансу гілок влади та державних органів – як система стримання-противаг, доцільності та обґрунтованості прийняття важливих рішень.

Після затвердження Верховною Радою Указу Президента, глава держави здійснює загальне керівництво щодо запровадження та виконання заходів правового режиму воєнного стану.

З моменту початку збройної агресії проти України Президентом було прийнято чимало нормативно-правових документів, які безпосередньо стосувались, наприклад, загальної мобілізації. Так, посилаючись на ст. 85 Конституції України було затверджено Указ № 65/2022 «Про загальну мобілізацію», що затверджено законом [17].

Тому, для уникнення складнощів під час застосування законодавчих норм на практиці, безлічі інтерпретації та уникнення прийняття безкінечної правових актів, ефективним буде внесення змін у законодавчу базу для визначення повного, чіткого переліку прав та повноважень суб'єктів владних повноважень у сфері безпеки та оборони.

Окремо слід зазначити, що Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970 [18] не врегулює порядок підготовки та внесення проектів правових актів Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Реалізуючи свої повноваження в управлінні сектором безпеки, займаючи найвищий структурний ступінь даної системи, в процесі її загального управління в державі, Президент України зобов'язаний вживати всі необхідні заходи щодо управління сектором безпеки і оборони, відповідно реальної та потенційної загрози територіальної цілісності, та наділений правом видавати відповідні нормативно-правові акти. З моменту повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року Президентом України було видано понад 20 президентських указів, що безпосередньо стосуються питань впровадження військового стану, етапів стратегічного управління Збройними Силами України, мобілізації та вирішення інших гуманітарних питань.

Отже, як висновок, можна констатувати, що існуючі нині норми законодавства України фіксують повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України лише під час особливого правового режиму та за настання певних умов.

Разом з тим, виокремлено деякі проблеми нормотворчих повноважень Президента України, які безпосередньо стосуються управління сектором безпеки, і у контексті підзаконних нормативно-правових актів. Крім того, вбачається неузгодження норм Конституції із положеннями законодавчих актів, зокрема в частині видів правових актів, що видаються Президентом.

Опрацьований матеріал, дає підстави зробити висновок, що необхідним є прийняття законодавчого акту про Президентів України, що дасть змогу визначити необхідні дефініції, права, повноваження, процедури, взаємодію з іншими суб'єктами; а також, дасть відповідь, науковій спільноті, щодо віднесення Президента до одної із трьох гілок влади.

Чинна нормативно-правова база та наукові дослідження вказаної проблематики потребують змін та досліджень відповідно, так як, трагічні події військової агресії проти України показали недостатню ефективність врегулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки і оборони, функціонування державних механізмів, тому потребує подальшої уваги наукової спільноти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Терлецький Д. С., Марусяк О. В., Батан Ю. Д., Афанасьєва М. В. та ін. Права людини в особливих правових режимах: досвід України: монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 356 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/2b1c79a1-93ef-40ea-8906-bad3e5068333> (дата звернення: 20.02.2024).
2. Савчин М.В. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посібник / за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка; рец. : П. Ф. Мартиненко, І. О. Шумак; Ін-т громадян. сусп-ва, Акад. муніцип. упр. – Київ : Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. – 188 с. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2008/03/konflikt-c-c-c.pdf> (дата звернення: 20.02.2024).
3. Скрипнюк О.В., Федоренко В.Л. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення. Монографія. О.Л. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 344 с.
4. Пашинський В.І. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Том 2. № 6. С. 59–63.
5. Пашинський В.І. Забезпечення оборони держави: адміністративно-правові аспекти: монографія Текст / В.І. Пашинський. – Київ: ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

6. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII / *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1992, № 9, ст. 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 21.02.2024).
7. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. №1934-XII / *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1992, № 9, ст.108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 21.02.2024).
8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
9. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 22.02.2024).
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента від 14 вересня 2020 року № № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 26.02.2024).
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0022525-21#Text> (дата звернення: 25.02.2024).
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію кібербезпеки України» Указ Президента від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text> (дата звернення: 25.02.2024).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку: Закон України від 30 березня 2021 року № 1357-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1357-20#Text> (дата звернення: 25.02.2024).
14. Про призов резервістів на військову службу за призовом осіб з числа резервістів в особливий період: Наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 22.02.2022 № 2. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minoboroni-verhovnij-golovnokomanduvach-zsupidpisav-nakaz-pro-prizov-rezervistiv-na-vijskovu-sluzhbu-za-prizovom-osib-iz-chisla-rezervistiv-v-osoblivij-period> (дата звернення: 25.02.2024).
15. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № № 64/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 25.02.2024).
16. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 22.02.2024).
17. Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію»: Закон України від 03 березня 2022 р. № 2105- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2105-20#Text> (дата звернення: 22.02.2024).
18. Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Положення затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text> (дата звернення: 22.02.2024).