

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто питання щодо повноважень Президента України як суб'єкта забезпечення оборони держави. Визначено місце та роль Президента України серед суб'єктів забезпечення оборони держави. Обґрунтовано необхідність уточнення та законодавчого закріплення повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача під час проведення оборонної реформи.

Ключові слова: оборона держави, сектор безпеки і оборони, адміністративно-правове забезпечення оборони, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони, повноваження Президента України.

В статье рассмотрены вопросы полномочий Президента Украины как субъекта обеспечения обороны государства. Определено место и роль Президента Украины среди субъектов обеспечения обороны государства. Обоснована необходимость уточнения и законодательного закрепления полномочий Президента как Верховного Главнокомандующего в ходе проведения оборонной реформы.

Ключевые слова: оборона государства, сектор безопасности и обороны, административно-правовое обеспечение обороны, субъекты административно-правового обеспечения обороны, полномочия Президента Украины.

The article deals with the powers of the President of Ukraine as a subject of defense of the state. The place and role of the President of Ukraine among the subjects of defense of the state are determined. The necessity of clarification and legislative consolidation of powers of the President as the Supreme Commander in the course of carrying out defensive reform is substantiated.

Key words: defense of the state, security and defense sector, administrative-legal protection of defense, subjects of administrative-legal protection of defense, powers of the President of Ukraine.

Вступ. Сьогодні для України, як держави, що зазнала російської збройної агресії, створення та наявність ефективної системи оборони стає визначальним чинником забезпечення національної безпеки. Водночас для створення сучасної та ефективної системи оборони держави під час оборонної реформи потребують подальшого наукового дослідження та вирішення питання щодо визначення, розмежування та законодавчого закріплення повноважень усіх суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, серед яких провідне місце належить Президенту як гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичні питання щодо повноважень суб'єктів публічного управління у своїх наукових працях розглядали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, С.І. Стеценко, В.В. Цветков та інші вчені. Безпосередньо питання щодо повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки й оборони, зокрема повноважень Президента України, досліджували В.П. Горбулін, В.Л. Зьолка, В.А. Ліпкан, В.В. Сакурченко, Г.П. Ситник та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження повноважень Президента України як суб'єкта забезпечення оборони держави та обґрунтування пропозиції щодо необхідності їхнього уточнення та законодавчого закріплення під час проведення оборонної реформи.

Результати дослідження. Систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України складають суб'єкти публічного управління, що за допомогою адміністратив-

но-правових засобів, методів і процедур визначають та організовують реалізацію державної політики у сфері оборони. Повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, до яких належить широке коло суб'єктів адміністративних правовідносин, наділених правами, обов'язками та відповідальністю у сфері оборони, визначаються законами України [1, с. 148–151]. Суб'єкт забезпечення, оцінюючи рівень загроз національним інтересам у сфері оборони, розробляє комплекс заходів і ухвалює відповідне державно-управлінське рішення про їхнє виконання у межах повноважень, визначених законодавством. Президент України, як один із суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції та законів України. Під повноваженнями публічних органів управління у сфері оборони, які є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення оборони, треба розуміти систему прав та обов'язків (власних або делегованих), наданих державою органам публічної адміністрації, що здійснюють адміністрування у сфері оборони, їхнім посадовим і службовим особам із метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства [2, с. 265].

Згідно з Конституцією України до повноважень Президента України, як глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, належить забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони [3]. Конституційні повноваження Президента України у сфері оборони, як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України, деталізовано у відповідних законодавчих актах із питань оборони держави. Для здійснення визначених Конституцією та законами України повноважень у сфері оборони Президент України видає укази і розпорядження, а як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України – видає накази й директиви з питань оборони.

Загалом, як зазначають науковці, Президент України, як глава держави, може здійснювати загальне керівництво у всіх сферах суспільного життя. Його статус дозволяє здійснювати координацію між усіма гілками влади щодо забезпечення національної безпеки й оборони [4, с. 47; 5, с. 157]. Функція із забезпечення оборони держави належить до однієї із загальних функцій, у межах якої Президент України, як один із суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, наділений відповідними повноваженнями. До повноважень Президента України з реалізації функції оборони держави, на наш погляд, належать:

- внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України. Зауважимо, що норма стосовно цього повноваження Глави держави у вітчизняній практиці неодноразово змінювалась, коли вносилися зміни до Конституції України у 2010 та 2014 рр. Варто наголосити, що в нинішніх умовах збройної агресії з боку Росії щодо України надання Президенту України, як Верховному Головнокомандувачу, права призначення на посади та звільнення не тільки вищого командування Збройних сил України, а також Міністра оборони, дає змогу, з одного боку, забезпечити єдину ефективну систему військово-політичного керівництва та управління обороною з дотриманням єдиності початку як принципу військового управління, з іншого – гарантує забезпечення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони;
- призначення на посади та звільнення вищого командування Збройних сил України, інших військових формувань;
- здійснення загального керівництва у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації держави;
- забезпечення через Раду національної безпеки і оборони України координації та контролю діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних сил України, інших військових формувань у сфері оборони;
- визначення структури та затвердження мобілізаційного плану України на особливий період, затвердження Положення про мобілізаційну підготовку Збройних сил України, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні, Положення про територіальну оборону України, Положень про Генеральний штаб Збройних сил України тощо;
- затвердження подання Кабінету Міністрів України про військово-адміністративний поділ території України для організації оборони держави;
- внесення на затвердження Верховної Ради України пропозицій щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- розгляд перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблених Кабінетом Міністрів України загальнодержавних програм у сфері національної безпеки й оборони

(зокрема Державних програм розвитку Збройних сил України, розвитку озброєння і військової техніки, Державного оборонного замовлення), програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва України з іншими державами та інше [3; 6; 7; 8].

Також Президент України, як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки та оборони у разі збройної агресії проти України, загрози нападу на неї, внутрішнього збройного конфлікту чи масштабних проявів тероризму, а також в межах своїх повноважень:

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

- приймає рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

- приймає рішення про застосування (залучення) Збройних сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, яке подає Верховній Раді України на схвалення чи затвердження;

- приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, демобілізацію із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

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

- приймає рішення (із внесенням їх на схвалення Верховною Радою України) про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави, зокрема для участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України [3; 6; 7; 8; 9; 10].

У випадку війни, збройної агресії Президент України може запровадити воєнний стан відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, обумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. При цьому Президент України здійснює загальне керівництво запровадженням і виконанням заходів правового режиму воєнного стану [11].

З приводу оголошення стану війни та запровадження правового режиму воєнного стану варто зауважити, що, на нашу думку, наявність у вітчизняному законодавстві цієї правової норми у нинішньому трактуванні (ст. 106 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про оборону України») є достатньо суперечливою та потребує уточнення. Як показав останній історичний досвід, у випадку незаконної анексії Росією Автономної Республіки Крим, збройної агресії на сході України і окупації окремих районів Донецької та Луганської областей реалізація Президентом України повноважень щодо оголошення війни, воєнного стану потребують більш чіткого законодавчого врегулювання. Вирішення цього питання вимагає прийняття виваженого рішення під час оборонної реформи на основі ґрунтовних наукових досліджень.

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими військовими формуваннями (силами безпеки й оборони) в особливий період Президент України може створювати Ставку Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави [6]. На виконання завдань оборонної реформи Указом Президента України від 10 жовтня 2017 р. № 313 уведено в дію рішення Ради національної безпеки й оборони України від 13 вересня 2017 р. «Про Ставку Верховного Головнокомандуючого», яким регламентується діяльність ставки Верховного Головнокомандуючого як органу стратегічного керівництва Збройними силами, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період. Із зрозумілих причин текст цього нормативно-правового акта засекречено [12].

Президент України здійснює загальне керівництво сектором безпеки й оборони, контроль за діяльністю Збройних сил України, інших військових формувань і органів виконав-

чої влади у сфері оборони, організовує взаємодію всіх складових сектору безпеки й оборони безпосередньо або через Раду національної безпеки й оборони України, яку очолює та формує її персональний склад. В особливий період для більш оперативного прийняття рішень ще й з використанням потенціалу Военного кабінету РНБОУ та Ставки Верховного Головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних сил України [3; 8; 9].

Із функцією забезпечення оборони держави нерозривно пов'язана та забезпечує виконання повноважень Президента України у сфері оборони нормотворча функція. До повноважень Президента України щодо реалізації нормотворчої функції, як ми вважаємо, належать:

- підписання законів, прийнятих Верховною Радою України;
- право на вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

- видання указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема актів із питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, указів про введення у дію рішень Ради національної безпеки й оборони України (наприклад, про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу);

- право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;

- видання наказів і директив із питань оборони та інше [3; 6].

Для реалізації Президентом України повноважень у сфері оборони законодавством закріплені основні гарантії його діяльності, зокрема як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України, серед яких варто назвати такі:

- на час виконання повноважень Президент України користується правом недоторканості;

- він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам;

- укази Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію розглядаються Верховною Радою України протягом двох днів із моменту звернення без попередньої підготовки в комітетах та без голосування щодо включення їх до порядку денного сесії;

- в умовах воєнного стану він діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією та законами України [3; 11].

Отже, проведений аналіз повноважень Президента України показує, що, як Верховний Головнокомандувач, він посідає особливе місце та займає ключову позицію серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України.

Водночас у зв'язку із проведенням оборонної реформи, реорганізацією Военної організації держави у сектор безпеки й оборони питання подальшого визначення та законодавчого закріплення повноважень Президента України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення оборони повинно базуватися виключно на положеннях Конституції України. Наявне сьогодні конституційне визначення Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України вже не відповідає реальним суспільним відносинам у сфері оборони держави, не відображає свою сутнісну характеристику та може створити правові колізії, що призведуть до негативних наслідків в оборонній сфері. Тому, на наше переконання, розмежування та законодавче закріплення повноважень суб'єктів забезпечення оборони необхідно розпочинати із внесення змін до Конституції України, де закріпити за Президентом повноваження Головнокомандувача Національними силами оборони України. Пропонуємо п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України викласти у такій редакції:

«17) є Верховним Головнокомандувачем Національними силами оборони України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює стратегічне керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави».

В інших законодавчих актах, що регулюють питання національної безпеки й оборони пропонуємо ввести поняття «Національні сили оборони України», під якими розуміються утворені відповідно до Конституції та законів України військові формування, які забезпечують захист України, її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, зокрема, у разі збройної агресії проти неї або збройного конфлікту, шляхом ведення воєнних (бойових) дій. Відповідно пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону «Про оборону України», доповнивши її цим терміном, а також у ст. 6 Закону змінити термін «Верховний Головнокомандувач Збройних сил України»

на «Верховний Головнокомандувач Національними силами оборони України» або закріпити ці норми у новому Законі «Про національну оборону України».

Висновки. Отже, проведений аналіз повноважень Президента України у сфері оборони як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України говорить про його особливе місце серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України. Президент України, як найвища посадова особа в системі органів державної публічної влади, як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, є найвищою посадовою особою, яка здійснює загальне керівництво та управління сектором безпеки й оборони, Збройними силами України, на які покладено завдання оборони держави.

Водночас в умовах проведення оборонної реформи створення системи забезпечення оборони за стандартами НАТО вимагає подальшого визначення та законодавчого закріплення повноважень як Президента України, так і всіх суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, яке повинно базуватися виключно на положеннях Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Пашинський В.Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». № 47. 2017. С. 148–151.
2. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України: дис. ... д-ра. юрид. Наук. К., 2016. 574 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навч. посібник. Київ: Кондор, 2008. 552 с.
5. Богданець Н.В. Компетенція Президента України у забезпеченні національної безпеки України. Правозахисний рух: історія та сучасність: мат-ли VIII Всеукр. студ. наук.-практ. конф. Полтава: Нац. пед. ун-т ім. В.Г. Короленка, 2015. С. 156–157.
6. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 898.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 78. Ст. 2592.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.
12. Порошенко ввів у дію рішення РНБО про створення Ставки Верховного Головнокомандувача ЗСУ. URL: <https://ukranews.com/ua/news/523626-poroshenko-vviv-u-diyu-rishennya-rnbo-pro-stvorenniya-stavky-verkhovnogo-golovnokomanduvacha-zsu>.