

**ЛЯЛЮК О. Ю.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державного будівництва  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

**САМОЙЛОВА А. Р.,**

студентка II курсу факультету слідчої  
та детективної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

**ВАРЕНИК О. В.,**

студент II курсу факультету слідчої  
та детективної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.511»364»(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.6>

## **ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

Основна мета даної статті полягає у вивченні специфіки та проблем конституційно-правового регулювання інституту президента в умовах воєнного стану, його ключової ролі у формуванні та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану, в тому числі, місця в системно-структурній організації органів публічної влади під час війни, що безпосередньо пов'язане із формою держави. Таким чином, основний акцент публікації зосереджено на розгляді основних засад правової регламентації конституційно-правового статусу Президента України в умовах воєнного стану.

Проаналізовано нормативно-правові акти, на основі яких було з'ясовано основну роль та місце Глави держави в сфері розподілу владних повноважень, а також його взаємодію із законодавчою, виконавчою і судовою гілкою влади в мирний та воєнний часи. Окрему увагу зосереджено на організаційно-функціональних особливостях Президента у сфері забезпечення національної безпеки, оборони та територіальної цілісності. Визначено цілий ряд прав та обов'язків, якими Президент може користуватися під час дії воєнного стану.

При дослідженні чинного законодавства було ідентифікована певні недоліки та прогалини, внаслідок чого можуть виникати колізії з таких питань, як-от: регулювання повноважень президента під час воєнного стану; визначення особливостей його прав та обов'язків; визначення обмежень повноважень Президента по відношенню до гілок влади під час воєнного стану; закріплення спеціального статусу та його сфери застосування.

Також, не меншу увагу приділено питанню щодо зміни форми правління і, зокрема, визначено, що державна політика України в умовах воєнного стану здійснюється у напрямку посилення ролі інституту Президента, розширення



його повноважень та сфери впливу на всі гілки влади, а також на систему місцевого самоврядування.

На остаток пропонуються заходи щодо удосконалення правового регулювання з цього питання, насамперед, було запропоновано створення окремого Закону «Про Президента України», який, відповідно до міжнародного досвіду, має враховувати розмежування повноважень президента у мирний період та під час дії особливих правових режимів.

**Ключові слова:** *інститут Президента України, правовий статус Президента, повноваження Президента, Президент України в умовах воєнного стану.*

**Lialiuk O. Yu., SamoiloVA A. S., VarenYk O. V. Problems of constitutional-legal regulation of the president in the conditions of the military state**

The main objective of this article is to study the specifics and problems of constitutional and legal regulation of the president's institute in the conditions of the state of war, its key role in the formation and implementation of state policy of Ukraine in the circumstances of the military state, including, the place in the systemic and structural organization of public authorities during the war, which is directly related to the form of state. Thus, the main emphasis of the publication is focused on consideration of the basic principles of legal regulation of constitutional and legal status of the President of Ukraine in the conditions of the state of war.

It analysed normative and legal acts, on the basis of which the main role and place of the Head of State in the sphere of the distribution of power, as well as its interaction with the legislative, executive and judicial branch of power in peacetime and war. Special attention is focused on the organizational and functional features of the President in the sphere of ensuring national security, defence and territorial integrity. A number of rights and duties that the President can enjoy during the state of war are defined.

In compliance with the current legislation, certain shortcomings and gaps have been identified, which may result in conflicts on such issues as: regulation of the powers of the President during the state of war; determination of peculiarities of his rights and duties; definition of limits of the authority of the president in relation to branches of power during the war; consolidation of special status and its scope of application.

Also, no less attention was paid to the question of changing the form of government and, in particular, it was determined that the state policy of Ukraine in the conditions of the state of war is carried out in the direction of strengthening the role of the institute of the President, expanding its powers and spheres of influence on all branches of power, as well as on the system of local self-government.

In addition, measures are proposed to improve legal regulation on this issue, first of all, the creation of a separate Law "On the President of Ukraine" was proposed, which, according to international experience, should take into account the delimitation of the powers of the President in the peace period and during the operation of special legal regimes.

**Key words:** *institution of the President of Ukraine, legal status of the President, powers of the President, President of Ukraine under martial law.*

**Актуальність.** Конституційно-правова регламентація правового статусу президента в умовах воєнного стану є важливим та актуальним питанням в діяльності держави. В умовах запровадження воєнного стану в країні влада президента може бути суттєво посилена, але при цьому слід розуміти, що таке посилення має відбуватись у правовий спосіб та не створювати загрозу демократичним принципам розвитку держави та забезпечення прав людини. Беручи до уваги конституційно-правову доктрину слід звернути увагу на те, що в ній досить



мало наукових праць, які б охоплювали питання, пов'язані з особливостями правового статусу Президента в умовах війни. На нашу думку, саме цей аспект на сьогодні є важливим, оскільки запровадження режиму воєнного стану в Україні впливає на конституційний устрій держави, додержання прав й свобод громадян та рівень демократизму в цілому.

**Аналіз наукових наробок.** Питанням правового статусу Президента, а також особливостям правового регулювання його діяльності в різні часи, приділяли увагу такі конституціоналісти як Белов Д.М. та Бисага Ю.М., які у своїй монографії «Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції» приділили увагу аналізу конституційно-правового регулювання інституту Президента в зарубіжних країнах [5]; Бориславський Л.В., який у своїй науковій праці «Президентська влада і перспективи її розвитку» розглянув перспективи подальшого розвитку інституту Президента [4]; Коропатнік І.М., Остапенко А.І., які у своїй праці «Нормативно-правове закріплення повноважень президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України: сучасний стан та перспективи розвитку» зробили аналіз правової регламентації повноважень президента у воєнний час [7] та багато інших.

**Метою** цієї статті є вивчення специфіки та проблем конституційно-правового регулювання інституту президента в умовах воєнного стану, його ролі у формуванні та реалізації державної політики України в умовах військового стану, в тому числі, місця в системно-структурній організації органів публічної влади під час війни, що безпосередньо пов'язане з формою держави.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення інституту президентства в Україні пройшло тривалий проміжок часу. Перша згадка про главу держави з'явилась ще за часів перебування України у подільному стані. У 1939 році, коли відбулося проголошення незалежності Карпатської України, наступного дня на засіданні Союму було обрано першого президента – А.І. Волошина, що в цілому заклало початок для заснування посади президента в Україні. Сама посада «президента» була встановлена постановою Верховної Ради УРСР «Про вибори президента Української РСР» [1], де було зазначено, що пост Президента повинен бути заснований до прийняття нової Конституції Української РСР. Таким чином, на основі наступної постанови Верховної Ради УРСР: 1 грудня 1991 року відбувся всеукраїнський референдум, на якому, одночасно з проголошенням незалежності України, народ віддав перевагу президентській формі правління [2]. Тому, ми цілком можемо стверджувати про те, що інститут президента відіграє важливу роль у розвитку демократичного суспільства, зокрема у сфері національної безпеки і оборони.

На сьогоднішній день в Україні відсутній окремий нормативно-правовий акт, в якому були б закріплені всі елементи правового статусу Президента, наведений вичерпний перелік його повноважень, форм та методів діяльності тощо. При цьому, основні положення, які визначають правовий статус Президента в державі, викладені у розділі V Основного закону України. Таким чином, при аналізі статей 102, 106 Конституції України слід розуміти, що функціонально Президент належить до системи державної влади України та виконує важливі завдання [3]. У своїй науковій праці Л.В. Бориславський зазначає, що юридичний аналіз Конституції, а також законодавства України в цілому, дозволяє наводити підстави для висновку про те, що Президент займає досить унікальне становище в системі державно-правового механізму влади [4, с. 144]. Особисто ми погоджуємося з таким висловом, адже Президент не тільки виконує роль глави держави, а й виступає як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Визначаючи місце Президента в системі органів публічної влади, слід виходити з того, що він не належить до жодної з гілок влади, а відповідно до законодавства – виконує функції їх арбітрування. Маємо на увазі, що Президент наділений певними повноваженнями щодо впливу на процеси функціонування цих гілок влади. На основі принципу поділу влади, Конституція України дозволяє виділити повноваження Президента по відношенню з окремими гілками, тим самим визначаючи його місце в згаданій системі.



Розглядаючи взаємовідносини між президентом та парламентом Д.М. Белов визначає їх ключовим аспектом управління державою в багатьох країнах світу. На його думку, стабільність політичної системи в значній мірі залежить від ефективності їх взаємодії. Саме відносини між президентом і парламентом значно впливають на форму влади в державі [5, с. 207]. Продовжуючи його думку, ми також вважаємо, що взаємовідносини між згаданими суб'єктами визначально впливають на форму правління. Підтвердженням цьому може слугувати конституційна реформа, проведена у 2004 році в Україні, у результаті якої відбувся перехід від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської. На нашу думку, вона стала ключовим етапом у здоланні існуючої на той час політичної кризи. Саме тоді було фактично послаблено інститут Президента, внаслідок чого й відбулась зміна у формі правління. Таким чином, на сьогоднішній день, глава держави забезпечує арбітрування всіх гілок влади (шляхом власної нормотворчої, установчої та контрольної діяльності). Він взаємодіє з Верховною Радою України шляхом залучення у законодавчу сферу, реалізуючи право законодавчої ініціативи та право вето щодо ухвалених законів. Відповідно до ст. 90 Конституції України Президент має право достроково припинити повноваження парламенту, але при цьому, беручи до уваги запроваджений воєнний стан, на нашу думку, це право обмежується, адже згідно зі ст. 83, навіть по закінченню повноважень Верховної Ради, під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання парламенту, обраного після скасування воєнного стану.

Також слід звернути увагу на те, що Президент зберігає найбільшу близькість до виконавчої влади та наділений значними повноваженнями у своєму статусі глави держави, зокрема, стосовно взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України.

В умовах воєнного стану, особлива увага приділяється статусу Президента у сфері безпеки і оборони держави. Національна безпека держави гарантує забезпечення життєво важливих інтересів громадян, суспільства та його установ від потенційних та реальних загроз, що можуть виникнути як від зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Головним суб'єктом даної гарантії виступає держава, що реалізує свої владні повноваження через діяльність органів публічної влади. Отже, через Російсько-українську війну, роль і місце Президента є важливими у здійсненні не лише тих функцій, що надані йому на законодавчому рівні, а ще й у підтримці нашої країни на міжнародній арені. У зв'язку із вторгненням РФ на територію України, Президентом було видано указ № 64/2022, на основі якого в межах нашої країни було поширено воєнний стан строком у 30 діб. У результаті цього Президентом були поширені вказівки на органи виконавчої влади про невідкладне введення плану, щодо заходів правового режиму воєнного стану. Серед таких вказівок варто наголосити на (1) забезпеченні фінансування та впровадженні необхідних заходів в рамках повноважень, пов'язаних із введенням правового режиму воєнного стану на території України; (2) оперативному організуванні єдиної державної системи цивільного захисту; (3) утворенні ради оборони та забезпеченні сприяння військовому командуванню; (4) здійсненні інформування Генерального секретаря ООН та офіційних представників іноземних країн відповідно до встановленого порядку про введення в Україні воєнного стану, а також надання інформації про обмеження прав і свобод людини і громадянина [12].

На основі згаданого указу, а також Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6] було певним чином видозмінено форму діяльності органів місцевого самоврядування. Так, на територіальних одиницях, де проголошено воєнний стан, Президентом, відповідно до встановленої процедури, можуть бути утворені тимчасові державні органи – військові адміністрації, які спрямовують свою діяльність на забезпечення виконання Конституції та законів України, встановлення правового режиму оборони, цивільного захисту та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Фактично, воєнний стан передбачає зосередження у державних органах, військового командування, військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки України, повноважень.



Під час воєнного стану в країні досить важливим аспектом залишається закріплення статусу Президента у протидії збройній агресії. Масмо на увазі, що система повноважень Президента, в умовах воєнного стану, повинна певним чином удосконалюватися й розширюватися. Як зазначає Коропатнік І.М. та Остапенко А.І. посада Президента України відрізняється своєрідністю у поєднанні різноманітних обов'язків. Згідно з Конституцією України, обіймання посади Президента передбачає автоматичне прийняття повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України [8]. Ми погоджуємося з даним підходом, адже коли Президент заступає на пост, він також набуває статусу голови Ради національної безпеки й оборони України, що вже спрямовано на розширення його повноважень в сфері національної безпеки держави. Відповідно до п. 17 ст. 106 Конституції України та ст. 7 Закону «Про Збройні Сили України», Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України виступає Президент України [8]. На законодавчому рівні статус Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗСУ передбачений в п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону «Про національну безпеку України» [9] та у ст. 6 Закону «Про оборону України» [10]. Зазначеними нормами визначено, що як Верховний Головнокомандувач збройних сил, Президент видає накази й директиви з питань оборони. Досліджуючи зміст даних нормативно-правових актів вважаємо, що вони звужують сферу влади Верховного Головнокомандувача лише сферою оборони, у той час як інші закони надають йому повноваження користуватися владою і в інших випадках державної небезпеки, наприклад, в період введення надзвичайного стану.

Одними із головних державних органів в системі адміністрування в Україні, під час дії воєнного стану є військові адміністрації, які формуються на основі Закону «Про правовий режим воєнного стану». Основною відмінністю, що відрізняє військові адміністрації від військово-цивільних адміністрацій та місцевих державних адміністрацій є їх широкі повноваження. Можна виділити такі основні завдання, що ставлять перед собою ці адміністрації: виконання доручень Президента органам державної влади, які стосуються воєнних питань та забезпечення контролю з боку Президента по виконанню цих доручень.

Таким чином, можна дійти висновку, що повноваження Президента у військовій сфері досить докладно внаормовані в чинному законодавстві, однак в деяких випадках є фрагментарними, внаслідок чого виникає потреба у вдосконаленні правового регулювання означених питань. Серед таких напрямків удосконалення, на нашу думку, є внесення змін до Конституції України, спрямованих на вирішення проблеми систематизації стратегії управління сектором безпеки і оборони. Ці зміни необхідні з метою узгодження сутності посади Верховного Головнокомандувача збройних сил України з його реальними функціями та повноваженнями.

Як вже зазначалося, результатом проведення в Україні конституційної реформи, стало змінення форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, внаслідок чого виникло питання щодо можливості Президента використати наявні у нього у воєнний стан повноваження для зміни цієї форми на власну користь, тобто фактичного посилення свого правового статусу. У своїй роботі Л.В. Левіцька посилається на те, що при аналізі президентсько-парламентської форми правління, зазвичай, спостерігається зростаюча роль особистості Президента, водночас, зменшується вплив інституційних факторів. На її думку, це може створити певний ризик для демократії, оскільки така система може не мати достатньої регуляції, щоб захистити від можливого президентського всевладдя. Також існує потенційна загроза збільшення влади виконавчого органу, що може викликати кризу авторитаризму й узурпації державної влади [11]. На наш погляд не можна погодитись з даною думкою, адже на сьогоднішній день державне правління більше тяжіє визначатися президентсько-парламентськими, ніж парламентсько-президентськими реаліями, не зважаючи на конституційні зміни, внесені у 2004 та 2014 роках. Це фактично означає, що Президент має суттєвий вплив на політичні процеси в країні, включаючи формування уряду та прийняття важливих рішень. Прикладом можуть слугувати зміни до Конституції 2004 року, які надають Президентові значні повноваження, зокрема у сфері зовнішньої політики та безпеки країни.



Одним з елементів правового статусу Президента є можливість створення ним консультативно-дорадчих органів, метою яких є сприяння його діяльності. Одним з найважливіших таких органів, сформованих в період воєнного стану, є Національна рада з питань відновлення України від наслідків війни, що була створена відповідним указом Президента від 21 квітня 2022 року [13]. Основною діяльністю цього органу є розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, який, зокрема, передбачатиме відновлення й розбудову інфраструктури; заходи з подолання безробіття; підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, а також осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни; відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини. Ще одним важливим консультативно-дорадчим органом, утворення якого викликано запровадженням воєнним станом є Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань [14], який допомагає громадянам країни у подоланні складних життєвих обставин. Він оперативно координує волонтерські ініціативи, міжнародні гуманітарні організації та фінансові питання, та працює у таких основних напрямках: гуманітарна допомога від іноземних держав, допомога від великого бізнесу та органів влади військовим адміністраціям та громадам. Через ці органи Президент постійно отримує інформацію про найважливіші сфери розвитку держави під час війни та може оперативно впливати на їх розвиток.

Існують також дискусії та правова невизначеність щодо того, чи правомірно запроваджувати Президентом саме воєнний стан, а не стан війни, і чи можлива зміна форми правління під час дії воєнного стану або після його закінчення, на президентську республіку. По-перше у законодавстві України сутності стану війни, причинам його введення та наслідкам не присвячений окремий законодавчий акт. Втім, про нього йдеться в п. 19 ст. 106 Конституції, а актом, що регулює цей процес є Гаазька конвенція 1907 р. На нашу думку, не треба приймати закон або видавати указ, який спеціально би констатував факт наявності «війни» в Україні, хоча слід зауважити, що такий законопроект існував – проєкт Закону «Про оголошення стану війни» № 7114. Однак, незважаючи на те, що даний проєкт був позначений як невідкладний, він не був прийнятий, а його картка, взагалі, видалена. Зберілася лише архівна копія, тому можна зробити висновок, що «воєнний стан» включає в себе і стан «війни». Також важливу роль у з'ясуванні цього питання відіграє Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» [10], в якому законодавець визначив стан війни як абстрактне поняття, завуалювавши при цьому саму процедуру його оголошення, поєднав в собі зміст юридичних понять «воєнного стану» та «стану війни» одночасно. По-друге зміна форми правління є дуже відповідальним і, насамперед, політичним питанням, тому точно спрогнозувати дієвість даного заходу для збереження стабільності та демократизму в Україні неможливо. У законодавстві закріплено, що під час дії воєнного стану неможливе припинення жодної з гілок влади, але нічого не зазначено про зміну обсягів їх повноважень. Зокрема це питання потребує подальших досліджень та є переважно політичним, оскільки з одного боку при президентській республіці з'являється можливість оперативного ухвалення рішень для забезпечення територіальної цілісності та інших, пов'язаних з цим питань, а з іншого – виникає загроза неефективної політики та настання авторитарної влади. Під час дії воєнного стану, на нашу думку, зміна форми правління неможлива через Закон «Про правовий режим воєнного стану» в якому йдеться про неприпустимість припинення повноважень органів державної влади.

**Висновок.** Підсумовуючи вищевикладене можна зробити висновок, що вплив Президента на формування державної політики полягає у забезпеченні збереження територіальної цілісності та суверенітету держави, застосуванні можливостей для обмеження конституційних прав і свобод громадян, розширенні повноважень окремих органів державної влади, утворенні тимчасових органів влади на місцях.

На нашу думку, державна політика України в умовах воєнного стану здійснюється у напрямку посилення ролі інституту Президента та розширення його повноважень та сфери впливу на всі гілки влади, а також на систему місцевого самоврядування.



Варто наголосити на тому, що нормативно-правові акти, насамперед, Конституція України, потребує значних доповнень повноваженнями Президента у сфері національної безпеки. Прикладом до цього може слугувати те, що у деяких законах статус Президента як Головнокомандувача збройних сил України визначається набагато ширше, ніж це передбачено самою Конституцією. Слід прийняти до уваги зарубіжний досвід, щодо встановлення статусу, функцій та повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил, та ухвалити Закон «Про Президента України», який би враховував розмежування його повноважень у мирний період та під час дії особливих правових режимів. Також, на нашу думку, до Конституції потрібно внести зміни, які передбачали б закріплення фундаментальних повноважень Президента без тимчасового статусу.

**Список використаних джерел:**

1. Про вибори Президента Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 21.06.1991 № 1228-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1228-12> (дата звернення: 08.11.2023).
2. Про вибори Президента Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 05.07.1991 № 1299-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1299-12> (дата звернення: 08.11.2023).
3. Конституція України : Конституція України; *Верховна Рада України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.11.2023).
4. Бориславський Л.В. Президентська влада і перспективи її розвитку. *Інститут Президента України в системі державної влади України* : матеріали наукової конференції. Київ, Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 140–146.
5. Белов Д.М., Бисага Ю.М. Досвід конституційно-правового регулювання інституту президента в зарубіжних країнах. Монографія. Ужгород: Ліра, 2007. С. 207–216.
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення: 08.11.2023).
7. Коротатнік І.М., Остапенко А.І. Нормативно-правове закріплення повноважень президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України : сучасний стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2022. Ст. 100–108.
8. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1934-12> (дата звернення: 08.11.2023).
9. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> (дата звернення: 08.11.2023).
10. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12> (дата звернення: 08.11.2023).
11. Левіцька, Л. В. Оптимальна форма державного правління для України: президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська. *Закарпатські правові читання* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та студентів. – Ужгород : ЗакДУ, 2010. С. 116–117.
12. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/64/2022> (дата звернення: 08.11.2023).
13. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України; Положення, Склад колегіального органу від 21.04.2022 № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/266/2022> (дата звернення: 08.11.2023).
14. Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань : Указ Президента України від 02.03.2022 № 93/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/93/2022> (дата звернення: 08.11.2023).

