

Коропатнік І. М., доктор юридичних наук, професор<sup>1</sup> (0000-0002-0493-0710)  
Остапенко А. І.<sup>2</sup> (0000-0002-3545-3283)

<sup>1</sup> – Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ;

<sup>2</sup> – Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ.

## **Нормативно-правове закріплення повноважень президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України: сучасний стан та перспективи розвитку**

**Резюме.** У статті досліджено зміст та обсяг законодавчо закріплених повноважень Президента України у сферах національної безпеки і оборони у правовому статусі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

**Ключові слова:** повноваження Президента України; Верховний Головнокомандувач; керівництво у сферах національної безпеки і оборони; військове управління.

**Постановка проблеми.** 30-річний досвід розбудови воєнної організації України, утворення та еволюції сектору безпеки і оборони, будівництва Збройних Сил України супроводжувався поступовим удосконаленням нормативно-правової бази у сфері національної безпеки і оборони. Питання недосконалості правового регулювання порядку взаємодії сил безпеки і оборони, зокрема щодо загального та централізованого керівництва ними, часто ставало предметом наукових дискусій, але саме з початком збройної агресії з боку Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей, з урахуванням існуючої на сьогодні загрози ескалації конфлікту, особливої актуальності набуває стан юридичного закріплення статусу, функцій та повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Законодавство України не було готове до врегулювання питання відсічі агресії. Відсутність чіткого нормативно закріпленого алгоритму дій для військових посадових осіб щодо прийняття рішень з питань застосування Збройних Сил у таких ситуаціях, зокрема повноважень Верховного Головнокомандувача України, стала однією з причин втрати часу та території.

Багаторічний досвід реформування та удосконалення законодавства у сферах національної безпеки і оборони, зокрема, прийняття законів тимчасової дії для швидкого врегулювання правовідносин і визначення правового статусу екстраординарних ситуацій, які сталися в АР Крим та на Сході України, в тому числі законодавчого закріплення законності підстав для застосування Збройних

Сил України, призвели до накопичення нормативно-правової бази, яка містить суперечності та колізії. Зокрема, саме повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України не мають чіткого визначення змісту та обсягу в законодавчому закріпленні. Вони розосереджені у різних нормативно-правових актах, не мають системного характеру та регулюють правовідносини точково. Не має чіткого розуміння, де починається влада Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і де вона закінчується, на які суб'єкти розповсюджується його керівництво, під час дії певних правових режимів.

В умовах сучасності Україна стикнулася з необхідністю реагувати на вже реальний напад та встигла на практиці перевірити ефективність правових норм, які, на жаль, мали декларативний характер і виявилися нездатними забезпечити швидкий запуск механізму збройного захисту держави. До початку збройної агресії забезпечення нормальної життєдіяльності держави не потребувало чіткого правового врегулювання повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, адже воєнна безпека держави була під відносним контролем. Варто зауважити, що законодавство більшості країн також не має чіткого регулювання зазначеного питання. Україна може стати однією з перших, хто ці повноваження визначить на рівні закону. В умовах сучасності Україна стикнулася з життєвою необхідністю систематизованого та детального законодавчого закріплення алгоритмів діяльності всіх органів і посадових осіб, завданнями яких є забезпечення національної безпеки, в умовах небезпеки

нападу та збройної агресії. Питанню наукового аналізу існуючих повноважень саме Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та визначенню шляхів їх вдосконалення присвячена ця стаття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Роботи українських науковців, що стосуються дослідження обсягу повноважень Президента України та напрямів їх реалізації у сфері національної безпеки і оборони, його ролі та місця у системі військового управління, частково або поверхнево торкаються питання дослідження повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України [1–5]. У наукових працях неодноразово окреслювалася проблематика відсутності в Україні єдиного керівного впливу на всі структурні елементи сектору безпеки і оборони [6–8]. Стосовно питання законодавчого визначення повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України розглядалися судьями Конституційного Суду України [9]. Повноваженням Президента України саме як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України в останні роки не було приділено достатньої уваги з боку науковців-юристів, що підтверджує актуальність дослідження цієї статті.

**Мета статті** – аналіз наукових підходів щодо визначення та класифікації повноважень Президента України у сферах національної безпеки і оборони для обґрунтування шляхів законодавчого відмежування його повноважень як глави держави від повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

**Виклад основного матеріалу.** Характерною особливістю посади Президента України є її багатогранність з погляду поєднання посад в одній. Так, вступ на пост Президента України одночасно передбачає прийняття повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України відповідно до ч. 1 ст. 106 Конституції України [10].

Основним Законом Президент України визначений як глава держави, який виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [10].

Глава держави – це вищий її представник усередині та за межами країни, який є символом єдності нації, держави і народу. У країнах з республіканською формою

правління, як правило, є одноосібний виборний глава держави – президент. Конституція України не відносить главу держави до жодної гілки влади, тому роль інституту президентства в системі влади може бути з'ясована на підставі аналізу його правового статусу [11].

Статус Президента України як глави держави та його функції з представництва держави та як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина визначені у ст. 102 Конституції України. Повноваження Президента України, які випливають з них і направлені на реалізацію зазначених функцій, визначені нормами ст. 106 Конституції України [10].

Положення ст. 106 Конституції України встановлюють повноваження Президента України, серед яких окремим п. 17 визначено, що він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави [10].

Розкриття змісту та обсягу повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і пошук шляхів удосконалення правового врегулювання його діяльності потребує комплексного підходу, зокрема вивчення зарубіжного досвіду, дослідження поглядів науковців на розмежування повноважень Президента України і Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, аналізу норм чинного національного законодавства із зазначеного питання.

Становлення інституту президентства у пострадянських країнах нерозривно пов'язано із закріпленням за Президентом статусу Верховного Головнокомандувача. Так, наприклад, президент за Конституцією є Верховним Головнокомандувачем у Росії, Республіці Казахстан, Киргизькій республіці, Республіці Таджикистан, Туркменістані, Азербайджанській Республіці, Грузії. Щодо держав – членів НАТО, правовий статус Верховного Головнокомандувача тут має свою особливість і, як правило, залежить від форми правління держави. Так, наприклад, у Німеччині та Нідерландах Головнокомандувачами є голови урядів, в Іспанії, Данії, Великій Британії, Бельгії – монархи, у США, Франції, Литві, Польщі, Естонії, Італії – президент.

Варто звернути увагу на країни, що тривалий час перебувають у відносинах фактичних військових дій. Наявність у президента функцій Верховного Головнокомандувача залежить від того, чи є ця держава парламентською або президентською республікою, що у питаннях розмежування повноважень між органами державної влади у сферах національної безпеки і оборони підтверджує надання пріоритету саме історично встановленій формі правління держави, на противагу запозиченню “вдалої” моделі військового управління держав-партнерів.

Так, наприклад, у Республіці Корея, яка є президентською республікою, Президент має статус Верховного Головнокомандувача згідно з ч. 1 ст. 74 Конституції Республіки Корея. У Державі Ізраїль питання армії (збройних сил) визначено в окремому основному законі держави (частині фактичної Конституції), згідно з яким армія підпорядковується уряду; міністром, що керує армією від імені уряду, є міністр оборони, а вищою командною інстанцією армії є начальник генерального штабу [1].

Не зважаючи на конституційне закріплення курсу на євроатлантичну інтеграцію, прагнення всебічного впровадження принципів і стандартів НАТО, Україна залишається республікою з парламентсько-президентською формою правління, з власними історичними традиціями і досвідом. Упроваджувати реформи у сфері керівництва сектором безпеки і оборони доцільно з урахуванням усіх особливостей сучасної воєнно-політичної ситуації в державі.

Зважаючи на питання форми нормативно-правового закріплення повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача варто звернути увагу на позитивний зарубіжний досвід закріплення статусу і повноважень президентів у Республіці Казахстан, Туркменістані, Естонії, Литві, Македонії, Сербії, Словенії (прийняття окремих законів про президентів цих країн).

Протягом 30 років незалежності України в контексті досліджень проблем функціонування Воєнної організації держави науковці неодноразово наголошували на проблематиці неналежного взаємоузгодження та координації її діяльності на загальнодержавному рівні [6]. Серйозним недоліком вважали те, що поряд зі статусом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України Конституцією України не визначені повноваження Президента

України щодо інших військових формувань [7]. Аналіз проблематики багатьох наукових праць перших двох десятиліть незалежності України підтверджував відсутність в Україні єдиного керівного впливу на всі структурні елементи сектору безпеки. Значна увага приділялася необхідності посилення єдиного стратегічного управління сектором безпеки і оборони, уточненню функцій Президента України як Верховного Головнокомандувача (не лише Збройних Сил) та необхідності скоректувати відповідним чином інші законодавчі акти з цих питань. Особливу увагу заслуговували питання управління сектором безпеки і оборони в кризових ситуаціях воєнного характеру та в особливий період [8].

Аналіз останніх досліджень вітчизняних науковців-правників, які були присвячені повноваженням Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України дає підстави вважати, що існує щонайменше два погляди на визначення місця Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України серед повноважень Президента України.

Наприклад, В. Пашинський пропонує свою класифікацію повноважень Президента України у сфері оборони держави. Він поділяє їх на:

повноваження з реалізації функцій оборони держави;

повноваження як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України по здійсненню загального керівництва у сфері національної безпеки і оборони у разі збройної агресії проти України, загрози нападу на неї, внутрішнього збройного конфлікту чи масштабних проявів тероризму;

повноваження щодо реалізації нормотворчої функції [2].

Водночас автор пропонує класифікацію повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача в системі суб'єктів забезпечення оборони України: функція забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності (загальна функція); функція забезпечення національної безпеки і оборони (загально спеціальна функція); нормотворча функція (допоміжна функція) [3].

Так, з аналізу наукових праць В. Пашинського прослідковується відсутність чіткого відмежування повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від повноважень Президента України, вони не співвідносяться як ціле та частина, повноваження Верховного

Головнокомандувача є логічним продовженням повноважень Президента України у нерозривному їх зв'язку.

Дещо інший погляд до розмежувань повноважень висловлює В. Сазонов. Він в окрему групу виділяє повноваження Президента України як глави держави у сфері національної безпеки, оборони та військової політики, і вже всередині неї відмежовую повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від повноважень Президента України із здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави та інших повноважень, визначених ст. 106 Конституції України [4]. Такий підхід дає підстави розглядати повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України як окрему групу повноважень.

Перелік повноважень Президента України з керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави деталізовано у спеціальних законах, зокрема, щодо затвердження порядків про проходження служби та призову громадян України на строкову службу та їх звільнення; повноваження, визначені спеціальними законами інших військових формувань тощо [5].

На нашу думку, повноваження Президента України в статусі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України не варто ототожнювати із здійсненням загального керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави. Хоча п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України "Про національну безпеку України" № 2469-VIII від 21 квітня 2018 року, повноваження Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України стали частиною функції "Керівництва у сферах національної безпеки і оборони" [12], зазначена правова норма є такою, яка не відповідає Конституції України та породжує подвійне тлумачення норм п. 17 ч. 1 ст. 106. Так, норми чинного законодавства закріплюють можливість здійснення керівного впливу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України на інші військові формування, крім Збройних Сил, які входять до складу сектору безпеки і оборони, але виникає він тільки в період дії у державі особливих правових режимів. Водночас керівництво у сферах безпеки і оборони Президент України як глава держави здійснює постійно, і в мирний час, і в умовах особливого періоду. Отже, виникає спірне тлумачення визначення терміну посади "Верховного

Головнокомандувача Збройних Сил України" і законодавчо визначеного поширення його рішень на інших суб'єктів сектору безпеки і оборони, що призводить до двозначного розуміння норм права та ризику неправильного їх застосування.

У західних країнах, де завдання складових сектору безпеки поділені на забезпечення оборони та справу безпеки, першу з яких виконують війська, другу – цивільні сили (поліція), таке правове положення досить чітко визначає позицію глави держави в системі управління національною безпекою і обороною. В Україні ж до військ (військових формувань, які складають основу воєнної оборони держави) належать не тільки Збройні Сили. І конституційне закріплення повноваження Президента лише як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил вносить нечіткість в управління системою воєнної оборони [13].

Такі погляди розділяє і В. Пашинський. Він відзначає, що наявне нині конституційне визначення Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України вже не відповідає реальним суспільним відносинам у сфері оборони держави та пропонує розмежування та законодавче закріплення повноважень суб'єктів забезпечення оборони розпочинати із внесення змін до Конституції України, де закріпити за Президентом повноваження Верховного Головнокомандувача Національними силами оборони України [2]. Слід зауважити, що питання зміни назви посади Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України на "Верховний Головнокомандувач Сил безпеки і оборони України" ініціювалося ще у 2014 році фахівцями Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. Тоді ж було розроблено проєкт Закону України "Про повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та Головнокомандувача Збройних Сил України". На жаль, зазначені пропозиції не віднайшли свого практичного втілення.

Існування різних поглядів і підходів науковців до класифікації повноважень Президента України, зокрема як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, підтверджує актуальність питання визначення особливостей конституційно-правового інституту президенства в Україні та необхідності чіткого визначення розміру, обсягу та розмежування повноважень Президента України як глави держави та як

Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Визначення Стратегічним оборонним бюлетенем України позитивних змін щодо закладення основи нової системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України відповідно до принципів, прийнятих у НАТО, відокремлення функцій стратегічного планування, формування, підготовки та розвитку військ (сил) від функцій застосування переданих у підпорядкування військ (сил), розроблення нової доктрини з підготовки і застосування Збройних Сил України, запровадження стандартів колективної та індивідуальної підготовки на основі принципів і стандартів НАТО [14], не заповнює прогалин у правових нормах, які регулюють порядок прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони на загальнодержавному рівні.

Водночас Стратегією воєнної безпеки України серед цілей, пріоритетів та завдань реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва визначено запровадження об'єднаного керівництва з підготовки та ведення всеохоплюючої оборони України, яке має формуватися відповідно до євроатлантичних принципів системи об'єднаного керівництва з підготовки та ведення всеохоплюючої оборони України як складової системи управління державою, що забезпечить мобілізацію всього воєнного, економічного, соціального, іншого потенціалу для всеохоплюючої оборони України та демократичний цивільний контроль над силами оборони України [15]. Досягнення стратегічних цілей неможливе без чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень Президента України у статусі фактично найвищої військової посадової особи в державі – Верховного Головнокомандувача.

Суддя Конституційного Суду України В. В. Лемак виклав слушні міркування щодо законодавчого закріплення деяких повноважень Президента України в окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року у справі № 9-р/2020. Зокрема, він зауважив, що “зміст положень ч. 1 ст. 106 Конституції України необхідно розуміти, зважаючи, передусім, на те, що формулювання повноважень глави держави слід сприймати у системному зв'язку з принципами та іншими конституційними нормами, якими визначається статус Президента України. Слід зауважити, що відповідно до положень ч. 3 ст. 106 Конституції України Президент України видає

укази і розпорядження на основі й на виконання як Конституції України, так і законів України. Крім того, конституційні повноваження Президента України, визначені ч. 1 ст. 106 Конституції України, потребують специфікації (уточнення, визначення особливостей, конкретизації у різновидах), особливо, у випадках, коли вони викладені через відкриті формулювання (“є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України”, “здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави”). Конституційні повноваження Президента України для реалізації потребують окреслення їх змісту на рівні законів України” [9].

На законодавчому рівні статус Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України закріплено в п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України “Про національну безпеку України” [12] та у ст. 6 Закону України “Про оборону України” [16]. Даними нормами визначено, що як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України видає накази і директиви з питань оборони (звертаємо увагу, що зазначені закони звужують сферу влади Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України лише сферою оборони, у той час як інші закони надають йому повноваження користуватися владою і в інших випадках державної небезпеки, зокрема, в період введення надзвичайного стану).

Абзац 2 ч. 5 ст. 15 Закону України “Про національну безпеку України” визначає підпорядкованість Міністра оборони України Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України [12]. Частиною 2 ст. 7 Закону України “Про Збройні Сили України” визначено повноваження Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України здійснювати керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією України [17]. Отже, влада Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України розповсюджується на Міністерство оборони України та на Збройні Сили України і в мирний, і в особливий період.

Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України закріплено у деяких законах, зокрема Закон України “Про національну безпеку України” (ч. 6 ст. 16) визначає положення, згідно з яким замисел застосування об'єднаних сил в операціях затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України [12]. Також, у Законі України “Про особливості

державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” визначено його право визначати окремим рішенням початок і завершення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганських областях та право затверджувати положення про Об’єднаний оперативний штаб Збройних Сил України [18]. Слід зазначити, що вищезазначений закон носить тимчасовий (ситуативний), а не загальний характер, регулює правовідносини, які утворилися в результаті збройної агресії Російської Федерації, тому зазначені повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил не можна віднести до фундаментальних.

Досить точково повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил нормативно закріплені в Законах України “Про правовий режим воєнного стану” [19] та “Про правовий режим надзвичайного стану” [20], зокрема, вони обмежуються його правом визначати порядок взаємодії військового командування військових адміністрацій, військових формувань з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час дії воєнного чи надзвичайного стану. Інші повноваження, визначені цими законами, Президент України здійснює як глава держави, рішення щодо яких мають прийматися у формі указів або розпоряджень.

Нормами Закону України “Про основи національного спротиву” від 16 липня 2021 року № 1702-ІХ (ч. 1 ст. 7 і ч. 2 ст. 18) визначено, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює загальне керівництво національним спротивом через Міністра оборони України, а також затверджує Доктрину територіальної оборони [21].

Аналіз зазначених норм окреслює неузгодженість правових норм різних законів між собою та відсутність єдиного підходу до розмежування повноважень Президента України в ролі глави держави від його повноважень в статусі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України,

особливо що стосується сфер, суб’єктів та часу розповсюдження влади останнього. Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України на сьогодні не є вичерпними, з кожним етапом зміни військово-політичної обстановки в державі, такі повноваження потребують деталізації та розширення, що призводить до появи нових законів або внесення змін до існуючих, закріплюючи за Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України нові повноваження.

Зокрема, наприклад, Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов’язку та ведення військового обліку” від 30 березня 2021 року № 1357-ІХ передбачена можливість здійснювати оперативне доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань за рішенням Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, коли в державі вже введено особливий період, шляхом призову громадян України, зарахованих до військового оперативного резерву, на військову службу без необхідності оголошувати чергову мобілізацію в державі [22].

Надання Президенту України виключних повноважень у сфері національної безпеки покладає особливу і персональну відповідальність на нього, оскільки, виступаючи гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина, лише даний суб’єкт забезпечення національної безпеки ухвалює рішення про застосування інших військових формувань, що не входять до складу Збройних Сил України, утворених відповідно до законодавства України. Водночас така ситуація з погляду ефективності функціонування системи управління не є очевидно вірною, оскільки концентрація в руках однієї особи права застосування сили може призвести до прийняття невірних рішень [23].

Для систематизації та визначення єдиного підходу до формулювання та відмежування повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та на підставі аналізу норм чинного законодавства, у яких закріплено зміст і обсяг повноважень Президента України, пропонуємо узагальнену відповідну інформацію в Табл. 1, з урахуванням його діяльності в мирний час та під час дії особливих правових режимів.

Таблиця 1

**Повноваження Президента України у сферах національної безпеки і оборони**

<b>Мирний час</b>		
<b>Дія особливих правових режимів у державі або на окремій території</b>		
<b>Національна безпека</b>	<b>Оборона</b>	
	<b>Збройний захист</b>	<b>Підготовка до збройного захисту</b>
Здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави Очолює РНБО, призначає на посади та звільняє половину її складу Здійснює цивільний контроль		
Затверджує положення про проходження служби Вносить подання до ВР України про призначення та звільнення Голови СБ України Інші повноваження в усіх підсферах	Вносить подання до ВР України про призначення та звільнення Міністра оборони України Призначає та звільняє з посад вище командування ЗС України Затверджує положення про проходження служби Призов громадян на військову службу, звільнення, присвоєння звань та ін.	
<b>Є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України:</b>		
Здійснює загальне керівництво національним спротивом Затверджує Доктрину територіальної оборони		
Визначає порядок взаємодії військового командування, військових адміністрацій військових формувань з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час дії воєнного чи надзвичайного стану		
	Здійснює керівництво ЗС України Міністр оборони України підзвітний йому Затверджує замисел в операціях	
	Доукомплектує ЗС України резервістами в особливий період Має право визначати окремим рішенням початок та завершення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ на окупованих територіях Має право застосування об'єднаних сил затверджувати положення про Об'єднаний оперативний штаб ЗС України	
Вносить подання до ВР України про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання ЗС України та інших військових формувань Приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану у разі збройного нападу, небезпеки державній незалежності України Затверджує рішення РНБО про створення Ставки Верховного Головнокомандувача Приймає в разі необхідності рішення про введення надзвичайного стану, а також окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень ВР України		

Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України виділені у жирну рамку.

За результатами аналізу законодавчих актів повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України можна класифікувати за сферами та часом дії:

у сферах національної безпеки і оборони:

\*у мирний час і під час дії особливих правових режимів:

здійснює загальне керівництво національним спротивом;

затверджує Доктрину територіальної оборони;

\*під час дії особливих правових режимів:

визначає порядок взаємодії військового командування військових адміністрацій та військових формувань з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час дії воєнного чи надзвичайного стану;

у сфері оборони:

\*у мирний час і під час дії особливих правових режимів:

здійснює керівництво ЗС України;

Міністр оборони України підзвітний йому;

затверджує замисел застосування об'єднаних сил в операціях;

\*під час дії особливих правових режимів:

доукомплектовує ЗС України резервістами в особливий період;

має право визначати окремим рішенням початок і завершення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії РФ на окупованих територіях;

має право затверджувати положення про Об'єднаний оперативний штаб ЗС України.

Отже, тільки комплексний аналіз практичної діяльності глави держави з підпорядкованими йому органами виконавчої влади та органами військового управління у сферах національної безпеки і оборони, дасть змогу визначити найбільш ефективні механізми реалізації правових норм, виявити слабкі місця і прогалини в цьому процесі, сформулювати пропозиції із вдосконалення законодавства України.

### **Висновки:**

1. На науково-теоретичному рівні статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України можна визначити як фактично найвищої військової посадової особи держави в період дії особливих правових режимів.

2. Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, які закріплені у законах України, що визначають статус Збройних Сил України та

основи національного спротиву, регулюють правовідносини у сферах безпеки і оборони, під час введення воєнного або надзвичайного стану чи в умовах особливого періоду, не є систематизованими, деякі з них не є фундаментальними та носять тимчасовий характер.

3. У мирний час Президент України користується владою Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України щодо Міністра оборони України, Збройних Сил України та національного спротиву через Міністра оборони України. Щодо інших суб'єктів сектору безпеки і оборони його влада як Верховного Головнокомандувача поширюється тільки у екстраординарних випадках, прямо передбачених законами. Всі інші повноваження Президента України, визначені Конституцією України та законами України, є його повноваженнями як глави держави, в тому числі у сферах національної безпеки і оборони.

4. Найбільш ефективним способом законодавчого врегулювання питання єдиного стратегічного управління сектором безпеки і оборони вбачається внесення змін до Конституції України через приведення у відповідність назви посади Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України із його функціями і повноваженнями.

5. З метою уточнення та деталізації повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил, недопущення порушення принципів парламентсько-президентської форми правління та основоположних прав і свобод людини і громадянина, доречно внести зміни до ст. 6 Закону України "Про оборону України": конкретизувати основні повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, які надалі мають деталізуватися спеціальними законами.

6. Позитивний досвід зарубіжних країн показує, що законодавче закріплення статусу, функцій та повноважень Президента України, зокрема основних повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил, можливо здійснити також шляхом розробки та прийняття узагальненого спеціального Закону України "Про Президента України", з урахуванням розмежування його повноважень у мирний час та під час дії особливих правових режимів.

### **Напрямок подальших досліджень.**

Подальшого наукового пошуку й осягнення потребує проблематика у сфері повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних



Сил України, зокрема, їх класифікації (за сферами, суб'єктами, територією та часом дії), з подальшим виокремленням перспективних напрямів подолання колізій та прогалин у законодавстві.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Доронін І. Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: контрольні питання. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 95–100.
2. Пашинський В. Й. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Том 2, № 6. С. 59–63.
3. Пашинський В. Й. Забезпечення оборони держави: адміністративно-правові аспекти : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.
4. Сазонов В. Повноваження Президента України у сфері забезпечення державної безпеки. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 272–278.
5. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Том 30 (69), № 4. С. 141–145.
6. Чорний В. С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку: монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2009. 368 с.
7. Шамрай В. О. Державне управління військовими формуваннями Воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 1999. 35 с.
8. Кузьмук О. І. Формування та еволюція Воєнної організації (сектору безпеки і оборони) України (1991–2012) : монографія. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2013. 436 с.
9. Лемак В. В. окрема думка судді Конституційного Суду України стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України” від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-20> (дата звернення: 10.01.2022).
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
12. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 12.01.2022).
13. Пономарьов С. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 513 с.
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” : Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121> (дата звернення: 12.01.2022).
15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 12.01.2022).
16. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 10.01.2022).
17. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 12.01.2022).
18. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 11.01.2022).
19. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 14.01.2022).
20. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 14.01.2022).
21. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (дата звернення: 12.01.2022).
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку : Закон України від 30.03.2021 р. № 1357-IX. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1357-20> (дата звернення: 14.01.2022).

23. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, забезпечення національної безпеки України : 2008. 38 с.

Стаття надійшла до редакційної колегії 16.02.2022

### **Normative-legal consolidation of the powers of the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine: current state and development prospects**

#### **Annotation**

The article is devoted to the study of the issue of normative and legal consolidation of the content and scope of powers of the President of Ukraine in the spheres of national security and defense in the legal status of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine. In carrying out such activities, the head of state acts as a subject of military administration with exclusive competence. It is established that the President of Ukraine, as the head of state and Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, has significant powers in the field of military management and plays an important role in leading the national security and defense of Ukraine. The military-administrative powers of the President of Ukraine, in particular, in the status of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, are rather fragmented in the legislation, in some cases not systematized and temporary.

In order to determine and delimit the powers of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, a scientific-theoretical and formal-legal analysis was carried out. Attention is paid to the study of foreign experience of constitutional consolidation of the status and scope of powers of the President as Commander-in-Chief, depending on the form of government. The place of powers of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine in the system of powers of the President of Ukraine has been determined, taking into account the peculiarities of his activities in peacetime and in special periods. Particular attention is paid to the issue of extending the power of the Supreme Commander-in-Chief not only to the Armed Forces, but also to other actors in the security and defense sector.

Based on the results of the review of the topic, it is proposed to settle the issue of legislative consolidation of the unified leading influence of the President of Ukraine (as the Supreme Commander-in-Chief) on all structural elements of the security and defense sector. Possible ways of consolidating at the legislative level the list of powers of the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief are considered, taking into account the peculiarities of his activities in peacetime and in special periods.

**Keywords:** powers of the President of Ukraine; Supreme Commander-in-Chief; leadership in the areas of national security and defense; military administration.