

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

THE INSTITUTE OF THE PRESIDENCY IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MARTIAL STATE AND THE SPECIFIC FEATURES OF THE PRESIDENT'S POWERS IN THE SECURITY SPHERE

Максіменцева Н.О., д.ю.н.,
доцент кафедри парламентаризму

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті визначено наукові підходи, проаналізовано конституційні, нормативно-правові засади функціонування інституту Президентства в Україні, повноважень Президента держави та його особливості в умовах воєнного стану, зокрема у сфері безпеки.

У дослідженні знайшло своє відображення положення про конституційний статус інституту Президентства в Україні, його зміст та особливості відповідно до положень Конституції України та чинного законодавства. Зазначено, що такий інститут за своїми ознаками доцільно віднести до представницького і визначити як суб'єкта, наділеного представницьким мандатом. Вибірність, черговість та тимчасовість посади Президента, його виключний статус як голови держави в Україні, зумовлюють специфіку нормативно-правового регулювання.

Окремо приділено увагу особливостям функціонування інституту Президентства і зокрема Президенту України в умовах воєнного стану: його змісту, ролі та обсягу повноважень. Зазначено, що їх доцільно виокремити за предметом та визначити наступні з них щодо: 1) змісту та меж повноважень та їх впливу на стан в державі; 2) законодавчі ініціативи та участь у законодавчому процесі; 3) установчі повноваження; 4) терміни повноважень та їх продовження. При цьому, повноваженнями, які є найбільш суттєвими та дієвими в таких надзвичайних умовах, визначити наступні: а) повноваження у сфері безпеки та оборони, у тому числі, у сфері громадянства; свободи віросповідання; введення санкцій щодо конкретних осіб; б) щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану; в) у міжнародній сфері; д) щодо внутрішнього розвитку держави.

Зазначено в роботі також про легітимність продовження повноважень в умовах воєнного стану після завершення конституційного терміну їх реалізації відповідно до положень чинної Конституції України.

За результатами визначено, що повноваження у сфері безпеки і оборони є найбільш всеохоплюючими і їх посилення пов'язано з потребою регулювання ситуації в умовах воєнного стану.

Ключові слова: конституційний статус, легітимність повноважень, вибори Президента, законодавча ініціатива, обмеження прав і свобод, міжнародна діяльність, установчі повноваження, воєнні адміністрації, свобода віросповідання, введення санкцій.

The article defines scientific approaches and analyzes the constitutional, regulatory, and legal principles of the functioning of the institution of the Presidency in Ukraine, the powers of the President of the state, and its features in conditions of martial law, in particular in the field of security.

The work reflects the provisions on the constitutional status of the institution of the Presidency in Ukraine, its content, and features that follow the provisions of the Constitution of Ukraine and current legislation. It is noted that such an institution, by its features, should be classified as representative and defined as a subject endowed with a representative mandate. The elective nature, sequence and temporary nature of the position of the President, his exclusive status as the head of state in Ukraine, determines the specifics of regulatory and legal regulation.

Separate attention is paid to the features of the functioning of the institution of the Presidency and in particular the President of Ukraine in conditions of martial law: its content, role and scope of powers. It is noted that it is advisable to separate them by subject and determine the following of them regarding: 1) the content and limits of powers and their impact on the state of the state; 2) legislative initiatives and participation in the legislative process; 3) constituent powers; 4) terms of powers and their extension. At the same time, the powers that are most essential and effective in such extraordinary conditions are the following: a) powers in the field of security and defense, including in the field of citizenship; freedom of religion; imposition of sanctions against specific individuals; b) regarding restrictions on the rights and freedoms of man and citizen in conditions of martial law; c) in the international sphere; e) regarding the internal development of the state.

The work also mentions the legitimacy of extending powers in conditions of martial law after the end of the constitutional term for their implementation in accordance with the provisions of the current Constitution of Ukraine.

The results determined that the powers in the field of security and defense are the most comprehensive and their strengthening is due to the need to regulate the situation under martial law.

Key words: constitutional status, legitimacy of powers, presidential elections, legislative initiative, restrictions on rights and freedoms, international activity, constituent powers, military administrations, freedom of religion, imposition of sanctions.

Конституційний статус Президента України.

Питання інституту Президентства в концептуальних підходах різних країн сходяться в тому, що він є головою держави і здійснює представництво інтересів держави як у внутрішній, так і в зовнішній політиці.

Президент України (далі – Президент) є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України) [1].

Отже статус Президента містить в собі такі конституційні особливості як представництво держави та гарантування основних цінностей щодо її інтересів. Проте головною ознакою конституційного статусу Президента України, все ж таки, є представництво Президентом держави інтересів громадян. І така формула, закладена у Конституцію, відображається у порядку виборів Президента,

які здійснюються на підставі прямого, загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Отже статус Президента України, якого безпосередньо обирають громадяни держави, передбачає, перш за все, представницький зміст його діяльності щодо інтересів громадян. Згідно з Конституцією України представницький мандат має серед іншого і Президент України (рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 № 7-рп/99) [2].

Також конституційний статус Президента України передбачає заборону мати інший представницький мандат, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входить до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103 Конституції України).

Виходячи з вищезначеного саме представницької функції Президента щодо реалізації інтересів як держави, від імені якої він виступає, так і громадян, гарантом дотримання та реалізації прав і свобод яких він є, становить основний зміст функціонування інституту Президентства в цілому.

Таким чином, конституційний статус Президента, як інституту представницької влади, містить в собі такі обов'язкові ознаки, як:

1. Обирається народом України на підставі загальнонаціональних виборів. 2. Обмежений термін повноважень Президентства – кожні 5 років як гарантія реалізації відповідальності перед народом держави. 3. Черговість зміни кандидатів на пост Президента (одна особа не більше 2-х строків) як запобіжник узурпації влади однією особою. 4. Конституційний зміст представницьких повноважень як інституту представницької влади є гарантія реалізації інтересів як держави, так і здійснення у повному обсязі прав і свобод людини і громадянина. 5. Повноваження Президента визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення КС України у від 16.09.2020 № 11-р/2020, від 10.04.2003 № 7-рп/2003, від 07.04.2004 № 9-рп/2004, від 17.12.2009 № 32-рп/2009, від 13.06.2019 № 5-р/2019) [3].

Такими є загальні ознаки конституційного статусу інституту Президентства відповідно до норм Конституції України.

Особливості повноважень Президента України в умовах воєнного стану. Доцільно дослідити їх особливості в умовах воєнного стану щодо наступних складових: 1) змісту та меж повноважень та їх впливу на стан в державі; 2) законодавчі ініціативи та участь у законодавчому процесі; 3) установчі повноваження; 4) терміни повноважень та їх продовження. Такими повноваженнями, які є найбільш суттєвими та дієвими в таких надзвичайних умовах, на нашу думку, доцільно визначити наступні: а) повноваження у сфері безпеки та оборони, у тому числі, у сфері громадянства; свободи віросповідання; введення санкцій щодо конкретних осіб; б) повноваження щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану; в) повноваження у міжнародній сфері; д) повноваження щодо внутрішнього розвитку держави; е) установчі повноваження щодо розширення кола органів та створення воєнних адміністрацій.

Доцільно розпочати, впершу чергу, з того, що введення воєнного стану здійснюється відповідно до указу Президента і лише потім затверджується парламентом. І тут пріоритет є саме дії Президента держави як головнокомандуючого і особи, яка є гарантом незалежності, стабільності, недоторканності кордонів держави. Отже вже можемо зазначити про виключність ролі голови держави у таких умовах. Проте Конституція України визначає ще ряд конституційних повноважень Президента у ст. 106, що надають йому особливу роль в умовах воєнного стану, а саме: а) 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 та оборони держави (п. 17); б) очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18); в) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (доповнено текст Конституції Законом України № 742-VII від 21.02.2014 [4]) (п. 19); г) приймає відповідно до закону 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 (п. 20); д) приймає у разі

необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21) [5].

Отже такими є повноваження Президента у сфері безпеки і оборони, що є вкрай актуальними в умовах воєнного стану. Так Президент своїми указами, затвердженими парламентом, запровадив воєнний стан (указ від 24.02.2022 [6]) та продовжував воєнний стан станом на грудень 2024 року – 13 разів. Відповідно указами Президента України оголошувалась і загальна мобілізація. Так указ Президента України «Про загальну мобілізацію» від 24.02.2022 № 69/2022 розпочав процес мобілізаційної активності в державі і який був продовжений всього 12 разів станом на кінець грудня 2024 року. При цьому, такі укази містять вказівки різним органам державної щодо напрямків діяльності та здійснення відповідних завдань у сфері фінансового забезпечення мобілізаційного процесу, організації діяльності щодо ознайомлення населення, роботи з підприємствами, установами і організаціями, контрозвідувальної діяльності, Генеральному штабу Збройних Сил України щодо обсягу мобілізацій та активізації залучення технічних засобів щодо транспортних засобів, резервістів, військовозобов'язаних.

Цікавим є факт, що п. 9 вищевказаного указу Президента від 2022 року про загальну мобілізацію закріплює обов'язок голів обласних державних адміністрацій забезпечити створення та роботу обласних, районних та міських медичних комісій, діяльність яких буде визнана фактично протиправною наприкінці 2024 року відповідно до указу Президента № 732/2024 щодо введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБО) від 22.10.2024 [7]. Тут доцільно звернути увагу, що таким рішенням Президент дає вказівки щодо здійснення тих чи інших дій досить широкому колу державних органів, впершу чергу, Кабінету Міністрів України, у тому числі, і розробити законопроект та подати до парламента держави, отже фактично як своєму піднадзорному органу. І тут треба також уточнити, що такі завдання висуває уряду навіть не Президент, а РНБО своїм рішенням, хоча і розуміємо, що головою цієї Ради фактично і є сам Президент держави.

Отже умови воєнного стану вимагають вольових та відповідальних рішень, які мають наслідками чіткі та злажені, результативні дії різних державних органів.

Реалізовувати такі дії Президенту допомагає такий орган, як РНБО. Такий орган є координаційним з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ст. 109 Конституції України), у тому числі, координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану, органів щодо запобігання корупції тощо (ст.ст. 3,4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 № 183/98-ВР [8]).

Щодо позбавлення громадянства:

З метою захисту інтересів держави в умовах воєнного стану такий інструмент як рішення РНБО надав можливість здійснити Президенту дії щодо позбавлення громадянства окремих громадян держави. Такі особи, на думку дорадчого органу Президента, який опікується питаннями національної безпеки, і оборони, є винними у співпраці з ворогом та можуть завдати шкоду інтересам держави. Отже захист національних інтересів держави, доведення наявності небезпеки, у тому числі, з боку окремих фізичних осіб, є одним з напрямків повноважень Президента в умовах воєнного стану.

Також одним з напрямків діяльності Президента, шляхом введення в дію рішень РНБО, є запровадження санкцій щодо осіб, які загрожують національним інтересам

в умовах воєнного стану. Відповідно до Закону України «Про санкції» від 14.08.2024 № 1644-VII [9] застосування санкцій запроваджується щодо дій іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, а також інших суб'єктів у вигляді широкого спектру як економічних заходів, так і соціальних, політичних тощо відповідно до обсягу та змісту скоєного та рівню небезпеки інтересів держави, яка є наявною завдяки таким діям суб'єктів.

У 2024 році рішенням РНБО, введеним в дію указом Президента України від 29.01.2024 року № 36/2024, відповідно до ст. 5-3 вищевказаного Закону України «Про санкції», запровадженої Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій» від 13.07.2023 № 3223-IX [10] створено Державний реєстр санкцій. Такий реєстр є джерелом офіційної публічної інформації щодо наявності санкцій відносно тих чи інших осіб. Станом на кінець грудня 2024 року такий Реєстр налічує 10 504 фізичні особи, 7411 юридичних осіб та 30 462 санкційні дії проти таких осіб (застосування, зміна, скасування) [11].

Обмеження діяльності політичних партій, релігійних організацій в умовах воєнного стану. З метою забезпечення політичної безпеки, запобігання втручання агресора у діяльність найвищих органів держави, у тому числі, найвищого представницького органу держави – парламенту, рішенням РНБО, введеним в дію указом Президента України від 18.03.2022 № 153/2022 РНБО прийняла рішення призупинити діяльність 11 політичних партій, які пов'язані з інтересами держави-агресора [12]. У подальшому за рішенням суду діяльність таких партій була визнана протиправною та такою, що загрожує національним інтересам держави України.

Зміна вектору забезпечення безпеки у сфері свободи віросповідання відповідно до рішення РНБО, введеного в дію указом Президента України від 01.12.2022 № 820/2022, у тому числі, містила заходи до виконання органами державної влади щодо внесення законопроекту про заборону на території України діяльності афілійованих із центрами впливу в Російській Федерації релігійних організацій та переглянути питання щодо надання об'єктів нерухомого майна у користуванні релігійними організаціями та проведення відповідної перевірки наявності правових підстав та дотримання умов користування майном, яке перебуває на території Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника. Також надано вказівку щодо активізації заходів з виявлення та протидії підривній діяльності російських спеціальних служб у релігійному середовищі України, а також підпорядкування Державної служби України з етнополітики та свободи совісті безпосередньо КМ України [13].

Повноваження у сфері міжнародної діяльності. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО) відповідно до норм Конституції України. В умовах воєнного стану роль Президента України щодо здійснення представництва інтересів держави на міжнародній арені посилилась та набула, напевно, найбільшого формату за всю історію української дипломатії.

Статус країни-кандидата на вступ до ЄС. Так одним із найвагоміших результатів стало прискорення отримання статусу країни-кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року та просування інтересів України на набуття членства в ЄС.

Набуття членства в НАТО. З початком повномасштабного вторгнення в Україну числі партнери з боку НАТО надають великий обсяг допомоги та підтримки Україні і, впершу чергу, завдяки активності Президента держави. Наприкінці вересня 2022 року Україна подала заявку на вступ до НАТО в пришвидшеному порядку. Проте не див-

лячись на спроби активізації питання щодо численних відвідувань, переговорів, обіцянок, наданих Президенту України з боку партнерів станом на грудень 2024 року питання знаходиться в статусі «тимчасово призупиненим».

Багато зусиль, візитів здійснено головою держави в умовах воєнного стану щодо пошуку підтримки країн у фінансуванні воєнних дій захисту територій, надання зброї різної складності, вирішення питання з військовополоненими, інших питань, пов'язаних із проблематикою супротиву збройній агресії. Підкреслюючи стійкість країни, її здатність боротися, Президент держави жодного разу за 3 роки війни на оголошував про необхідність підтримки України щодо зупинення воєнних дій, пошуку мирних ініціатив, вжиття заходів до знешкодження агресора дипломатичними заходами. Більш того, впевненість у перемозі і необхідності «йди до кінця» надала сил і мужності Президенту відмовитись від підписання домовленостей з державою-агресором у травні 2022 року [14].

Так дані свідчать, що за 2022 рік Президент виступив 35 разів у законодавчих органах держав Європи, Азії, Північної Америки, а також Ізраїлю, Австралії та Нової Зеландії, а у 2023 році ця практика продовжилася [15]. У подальшому багато країн ЄС, а також інших західних країн, країн-партнерів приймали у себе з візитами голову держави України та за результатами надавали допомогу у різних сферах життєдіяльності держави, особливо у військовій сфері.

Отже можемо зазначити, що завдяки міжнародній представницькій діяльності Президента України в умовах воєнного стану держава нарощувала військовий потенціал та набирала обертів у досягненнях у бойових діях, отримувала зброю, гроші на підтримку воєнних дій, випробування зброї партнерів та її утилізацію, а отже була здатною вести воєнні дії протягом майже 3-х років станом на кінець грудня 2024 року.

Діяльність Президента України щодо внутрішнього розвитку держави. Протягом дії воєнного стану держава стикалась із безліччю страшених викликів і не дивлячись ні на що продовжує супротив. Роль Президента у стабільній активності та діяльності органів державної влади, бізнесу є величезною. Крім того, за ініціативи голови держави розроблено декілька програмних документів щодо подальшого розвитку держави. Так у листопаді 2024 року під час виступу у парламенті держави Президентом було представлено план внутрішньої стійкості України складається з десяти пунктів: «Єдність», «Фронт», «Зброя», «Гроші», «Енергетика», «Безпека», «Громади», «Людський капітал», «Культурний суверенітет», «Політика героїв». Досягненням стало анонсування створення нового міністерства – Міністерство об'єднання українців, яке займатиметься справами глобальної української спільноти. Також максимальне залучення міжнародної спільноти до підтримання місцевих проєктів, інші ініціативи [16].

Також Президент представив план перемоги, який складається з 5 пунктів та 3-х секретних додатків щодо обсягу наданої партнерами зброї. Так у економічній сфері пропонується зосереджені природні ресурси, зокрема критично важливі метали, уран, титан, літій, графіт та інші, ціною в трильйони доларів США, віддати для спільного видобутку та використання з державами-партнерами та разом будувати потужну економіку держави у майбутньому [17], застосування потужної зброї на території держави-агресора та інші пропозиції щодо встановлення справедливого миру для України.

Таким чином, активність Президента на зовнішньому колі держави та діяльність на розвиток держави всередині країни має вагомий результат.

Діяльність Президента України в сфері законотворчості та законодавчої діяльності.

Законодавча ініціатива. Статистичні дані говорять, що у 2023 році Президентом подано 49 законопроектів, з них

42 (86%) і ще 7 в роботі було прийнято парламентом. Для порівняння: народні депутати подали за 2023 рік загалом 1601 законопроект, з них 390 ухвалено (24%) [18]. У свою чергу, за чотири роки роботи парламенту станом найбільше законопроектів зареєстрували народні депутати – 5221 (83%); на другому місці – Кабінет міністрів України із 815 ініціативами (13%), Президент подав 246 законопроектів (4%). При цьому, з 246 ініційованих Президентом проектів законів успішно проголосовані 196, з 815 урядових ініціатив – 275, з 5221 депутатських – 772. Отже рівень довіри та підтримки діяльності та ініціативи Президента, особливо в умовах воєнного стану, перебуває на рівні майже 80% [19].

Також тут також треба згадати кількість законопроектів, поданих КМ України як форми виконання обов'язку дотримання рішень РНБО та відповідно вказівок щодо розробки та подання законопроектів з різних питань, що говорить про фактично збільшення участі Президента у здійсненні законодавчої діяльності як форми виконання рішень координаційного органу, що введени в дію відповідно до указів Президента та де сам Президент є фактично головою відповідно до конституційних обов'язків.

Таким чином, можна стверджувати, що діяльність Президента в контексті законодавчих ініціатив та підтримка його дій та пропозицій парламентом підкреслюють схвалення політики голови держави та погодження його діяльності в умовах воєнного стану.

Важливою функцією Президента, яка є однією з найважливіших у системі стримань і противаг, є участь у законодавчій діяльності як особи, яка підписує кінцевий варіант закону, прийнятого парламентом може бути оприлюдненим і набрати законної сили (п. 30 ст. 106 Конституції України). Президент також має право вето щодо прийнятих ВР України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106 Конституції України) [20].

За результатами дослідження середній термін підписання більшості законопроектів Президенту достатньо 19 днів. Проте ці строки залежать від типу проекту: для двосторонні чи багатосторонні міжнародних угод – 15 днів. Натомість для «гrossoвих» законопроектів, що стосуються економічної політики чи галузевого розвитку, цей строк зростає до 24 днів. Проте існують законопроекти, які чекають на підпис по пів року і більше та, навіть, роками. Це явище настільки поширене, що отримало назву «тихе вето»: ігнорування Президентом переданого на підпис законопроекту всупереч конституційному обов'язку підписати документ у 15-денний строк [21].

Однак існують закони, які протягом років так і не були підписані, а отже вже, напевно, і не побачать світ. До таких законопроектів відповідно до даних офіційного сайту ВР України можна віднести наступні: а) реформа містобудівельної галузі – проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» № 5655, який 13.12.2022 був прийнятий парламентом і 19.12.2022 переданий на підпис Президента [22]; б) надання більш широких спеціальних повноважень ОМС в умовах воєнного стану – проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022, який мав регулювати особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах повномасштабного вторгнення і актуальність якого начебто не стає під сумнівом. Однак за змістом такий проект надавав спеціальні повноваження ОМС (більш детально буде зазначено у ч. 4 цього розділу) і тому логічно підписаний був інший закон, відповідно до якого посилено роль військових адміністрацій, голови яких призначаються Президентом держави (про ці повноваження бути більш детально розписано нижче) [23] тощо.

Станом на квітень 2023 року таких «забутих» законопроектів було нараховано 25, при цьому 23 з яких були подані або самим Президентом або членами правлячої коаліції [24]. І тут проблема є комплексною, в умовах нечіткого нормування такої процедури у разі не підписання тривалий час Президентом законопроектів надалі механізму відповідальності або вжиття заходів не існує. І якщо подолати вето, накладене Президентом на законопроект з боку парламенту конституційно можливо, то подолати «тихе вето» Президента можливості не існує. Така діяльність здатна блокувати роботу законодавчого органу або просто вибірково не підписувати ті законопроекти, які не подобаються Президенту.

Установчі повноваження Президента.

В умовах воєнного стану набувають актуальності установчі повноваження Президента щодо кадрових призначень тих чи інших посадових осіб, особливо які наділені повноваженнями у сфері безпеки і оборони, військовій сфері тощо.

Проте вважаємо за доцільне проаналізувати реалізацію установчих повноважень щодо створення та призначення голів системи таких новостворених органів як військових адміністрацій.

На територіях, де введено воєнний стан, передбачено можливість, утворювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про створення приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування (ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [25]. У зв'язку з цим одним з перших указів Президента України в умовах воєнного стану став указ № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 [26]. Було встановлено право утворювати військові адміністрації у населених пунктах в межах територій територіальних громад, за умов, що сільські, селищні, міські ради, їх голови та/або їхні виконавчі органи, не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [27].

Фактично військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які формуються указом Президента України та діють на визначеній главою держави території, як тимчасовий захід з елементами військової організації управління для гарантування безпеки в умовах воєнного стану. Також обласні та/або районні військові адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування, по суті – заміняють його [28].

Отже можна визначити основні ознаки діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану: а) формуються відповідно до указу Президента; б) начальники адміністрацій призначаються Президентом України за поданням військового командування; в) виконують повноваження органів місцевого самоврядування (хоча ідеєю їх створення є забезпечення безпеки в умовах воєнного стану); г) здійснюють бюджетні повноваження щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів.

Таким чином можна говорити про посилення ролі Президента на місцях та зменшення або повне нівелювання ролі представницьких, сформованих шляхом народного волевиявлення, органів або голів місцевих рад як осіб, наділених представницьким мандатом.

Отже загальною тенденцією повноважень Президента в умовах воєнного стану є посилення його присутності, вагомості його рішень, у тому числі кадрових, здатності

контролювати парламент шляхом «тихого вета» законопроектів, встановлення власних владних органів на місцях.

Легітимізація повноважень Президента України.

Що ж визначає Конституція України щодо легітимізації Президента держави у виборчій демократії України? Так ч. 5 ст. 103, ст. 108 Конституції України проголошує, що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України, а отже наступні мають відбутися 31 березня 2024 року і Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Можемо зазначити, що Конституція України сама створила запобіжник до використання умов відступу від права щодо надзвичайного та воєнного стану, його безпідставного запровадження в якості незаконного та недемократичного інструменту узурпації влади шляхом внесення змін до Конституції відповідно до ч. 2 ст. 157, де зазначено про заборону змінювати положення Основного закону держави в умовах воєнного або надзвичайного стану [29].

Отже які варіанти вирішення питання легітимізації повноважень Президента України в умовах воєнного стану може запропонувати Конституція України в умовах неможливості та заборони її змінювати.

Виходячи з вищезазначеного можна виокремити наступні моделі легітимізації влади Президента України в умовах воєнного стану на підставі положень Конституції України: а) передача повноважень Голові Верховної Ради України (голові парламенту) (ч. 2 ст. 121); б) питання проведення виборів Президента в умовах воєнного та надзвичайного стану; в) неможливість зміни норм Конституції України в умовах воєнного стану (ч. 2 ст. 157), тобто обмеження застосування інших конституційних можливостей щодо легітимізації влади Президента України; г) продовження повноважень Президента держави [30].

Отже констатуємо наступні загальні засади положень Конституції України щодо легітимізації державних органів в умовах воєнного стану у виборчій демократії:

1. Верховна Рада є державним органом, якому Конституція України продовжує повноваження в умовах воєнного стану. 2. Конституціоналізм в державі стоїть на засадах забезпечення безпеки, прав і свобод людини і громадянина і відповідно до конституційних засад заборонено проводити вибори до парламенту до скасування воєнного стану. 3. Серед всіх органів державної влади виключно парламенту Конституція України дозволяє продовжувати свої повноваження в умовах воєнного стану. Щодо Президента України та інших виборних органів держави така норма відсутня. 4. Оновлена редакція Конституції України від 2014 року надає можливість виконання функцій Президента України Голові Верховної Ради України, але виключно у разі дострокового припинення повноважень. 5. Повноваження Президента України, які може виконувати Голова ВРУ, є обмеженими і набули нового змісту у оновленому у 2014 році тексті Конституції України. 6. Проведення виборів в умовах воєнного стану ставить під загрозу реалізацію виборчих прав громадян, репрезентативність їх результатів та дійсне відображення волі народу.

Таким чином можна зробити висновок, що саме в державі з виборчою демократією парламент має абсолютний кредит довіри від Конституції України до моменту завершення воєнного стану, оголошення та проведення виборів та початку першої сесії такого новообраного парламенту. З іншого боку, викликом сучасного конституціоналізму є необхідність продовження супротиву ворогу, міцності держави і стабільності органів влади, пошуку відповіді щодо заходження формули легітимізації влади Президента України, балансу влади парламенту та його виключної ролі відповідно до норм Конституції України. Таким шляхом Конституція України може пропонувати застосування положень ст. 112 Конституції України щодо повноважень Голови Верховної Ради України, застосування історичного досвіду держави 2014 року в умовах наявності великої кількості викликів та загроз щодо проведення виборів в умовах воєнного стану.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 №7-рп/99 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text>
3. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України” URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text>
4. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18#Text>
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Указ Президента України «Про введення воєнного стану» від 24.02.2022 № 64/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
7. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22.10.2024 року "Щодо протидії корупційним та іншим правопорушенням під час встановлення інвалідності посадовим особам державних органів" від 22.10.2024 №732/2024 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7322024-52569>
8. Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 05.03.1998 № 183/98-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#n159>
9. Закон України "Про санкції" від 14.08.2024 № 1644-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
10. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій" від 13.07.2023 № 3223-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3223-20#Text>
11. Державний реєстр санкцій станом на 30.12.2024 URL: <https://drs.nsd.gov.ua/>
12. Указ Президента України від 18.03.2022 № 153/2022 «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-22#Text>
13. Указ Президента «Про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 грудня 2022 року "Про окремі аспекти діяльності релігійних організацій в Україні і застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)" від 01.12.2022 № 820/2022 URL: <https://www.mbo.gov.ua/ua/Ukazy/5935.html>
14. Зеленський: Україна нічого не підписувала, ніяких "стамбульських угод" не існувало. *Інтерфакс*. 19.12.2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/1035246.html>
15. Перший рік воєнної дипломатії: аналіз сильних та слабких сторін зовнішньої політики України. *Європейська правда*. 29.05.2023 URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/29/7162586/>
16. Володимир Зеленський представив План внутрішньої стійкості України. 19.11.2024 URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-predstaviv-plan-vnutrishnoyi-stijkosti-u-94505>
17. Зеленський представив українцям свій план перемоги. У ньому 5 пунктів і секретні додатки. BBC Україна. 16.10.2024. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/ce3w08447eno>

18. Підсумки 2023 року: чиї ініціативи у Верховній Раді стали законами URL: <https://www.chesno.org/post/5826/>
19. Нинішнє скликання Ради ухвалює майже 80% законопроектів, поданих Президентом – Опора від 31.08.2023 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3755213-ninisne-sklikanna-radi-uhvalue-majze-80-zakonoproektiv-podanih-prezidentom-opora.html>
20. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
21. Хто підставив президента Зеленського. Як непідписання законів призводить до збитків бюджету. *Економічна правда*. 08 січня 2025 року URL: <https://pravda.com.ua/weeklycharts/tihe-veto-zelenskogo-801752/>
22. Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності" №5665 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212
23. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203>
24. «Законодавче чистилище»: що робити із законопроектами, які не підписує президент? *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 20.04.2023. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/zakonodavche-chystylshhe-shho-robyty-iz-zakonoprojektamy-yaki-ne-pidpysuye-prezydent/>
25. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» 12.05.2015 № 389-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
26. Указ Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
27. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
28. І. Овчар Інститут Президентства в умовах воєнного стану. *Політичні дослідження*. №1 (5). 2023. С. 108-122.
29. Legitimacy of Elected Bodies in Ukraine during the Marshal Law: Parliament VS President URL: <https://lawpoliticsandsociology.wordpress.com/2024/03/11/legitimacy-of-elected-bodies-in-ukraine-during-the-martial-law-parliament-vs-president/>
30. Максименцева Н.О. Легітимізація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 5. 2023. С. 27.