

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ВЕРХОВНОГО ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧА ЗБРОЙНИХ СИЛ****FOREIGN EXPERIENCE OF LEGISLATIVE ENSURING THE POWERS OF THE SUPREME
COMMANDER-IN-CHIEF OF THE ARMED FORCES**

Приполова Л.І., к. ю. н.,
провідний науковий співробітник
науково-дослідного відділу проблем військового законодавства
Центру воєнно-стратегічних досліджень

Національний університет оборони України імені Івана Черняховського

У статті розглянуто особливості законодавчого врегулювання повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил в зарубіжних країнах. Актуальність проблематики обумовлена вагомою роллю глави держави у світлі повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. Крім того, зазначено про розпорошеність норм законодавства, які встановлюють повноваження для Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України в декількох законах України. Зазначено, що порівняльно-правове осягнення проблематики крізь огляд особливостей законодавчого врегулювання повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача ЗС в зарубіжних країнах, зможе сформулювати позитивний й перспективний для законодавства України досвід.

В контексті дослідження проблематики, здійснено аналіз законодавчих норм ряду держав, зокрема наведено досвід: Франції (оборонного кодексу), США (Закону «Про національну безпеку»), Болгарії (Конституції, Закону «Про оборону та Збройні Сили республіки Болгарія»), Узбекистану (Закону «Про оборону»), Киргизстану (Закону «Про оборону та Збройні Сили Киргизької Республіки»), Литви (Конституції, Законів «Про стан війни», «Про основи національної безпеки», «Про збройну оборону і спротив агресії»), Латвії (Конституції, Закону «Про національну безпеку»), Хорватії (Конституції, Закону «Про оборону»).

Підсумовано, що досвід Болгарії, Латвії, Литви, Хорватії, Узбекистану, Киргизстану та інших держав є позитивним з точки зору способу закріплення статусу й визначення повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача. Тому, одним із перспективних напрямків для розвитку законодавства України у сфері оборони, вбачається деталізація й уніфікація в одному із законів України повноважень Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України для оптимізації й упорядкування змісту, обсягу його повноважень.

Ключові слова: Президент, Верховний Головнокомандувач, Збройні Сили, повноваження, законодавча регламентація.

The article considers the peculiarities of the legislative regulation of the powers of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces in foreign countries. The urgency of the issue is due to the important role of the head of state in light of the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. In addition, it is noted that the norms of legislation that establish powers for the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine are scattered in several laws of Ukraine. It is noted that the comparative legal understanding of the issue through the review of the peculiarities of the legislative regulation of the powers of the President as the Supreme Commander of the Armed Forces in foreign countries, will be able to formulate a positive and promising experience for Ukrainian legislation.

In the context of the study, the analysis of legislation of a number of countries, including the experience of: France (Defense Code), USA (Law «On National Security»), Bulgaria (Constitution, Law «On Defense and Armed Forces of the Republic of Bulgaria»), Uzbekistan (Law «On Defense»), Kyrgyzstan (Law «On Defense and the Armed Forces of the Kyrgyz Republic»), Lithuania (Constitution, Laws «On the State of War», «On Fundamentals of National Security», «On Armed Defense and Resistance to Aggression»), Latvia (Constitution, Law on National Security), Croatia (Constitution, Law on Defense).

It is concluded that the experience of Bulgaria, Latvia, Lithuania, Croatia, Uzbekistan, Kyrgyzstan and other countries is positive in terms of the way of consolidating the status and defining the powers of the President as Supreme Commander. Therefore, one of the promising areas for the development of Ukrainian legislation in the field of defense is the detailing and unification in one of the laws of Ukraine of the powers of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine to optimize and streamline the content and scope of his powers.

Key words: President, Supreme Commander-in-Chief, Armed Forces, powers, legislation.

Актуальність теми. Основні світові геополітичні процеси сьогодні перепопнені кризовими ситуаціями та ескалацією військової напруженості. Україна безпосередньо опинилася в ситуації повномасштабної збройної агресії, яка безсумнівно вимагає максимальної готовності держави до спротиву та відсічі. Важлива роль та місце у протистоянні такій агресії належить Президенту України, адже відповідно до Конституції України, Президент України акумулює в собі статус глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховного Головнокомандувача (далі – ВГ) Збройних Сил України і Голови Ради національної безпеки та оборони України. Водночас, вагомі повноваження Президента України як ВГ Збройних Сил України (далі – ЗС України) не зосереджені в одному законі, а знайшли своє закріплення у ряді Законів України (серед яких «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про основи національного спротиву», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку»).

Перехід російсько-української війни із повільного перебігу в активну фазу (повномасштабну збройну агресію) з 24 лютого 2022 року активізував законодавчий процес, особливо у сфері оборони. В той же час, реалізація сьогодні повноважень ВГ ЗС України також певною мірою потребує створення не двозначного правового механізму із чіткою правовою регламентацією. Зазначене в першу чергу вимагає взаємосумісності положень законодавчих актів у сфері оборони України.

Слід відмітити, що дискусії щодо повноважень суб'єктів у сфері безпеки й оборони та Президента зокрема, в науковому колі вели такі науковці як: Ю. Барабаш, В. Горбулін, І. Доронін, В. Зьолка, О. Котляренко, А. Кудряченко, В. Ліпкан, Ю. Марчук, С. Мельник, Є. Нікіпелова, В. Пашинський, С. Поляков, П. Рудик, Г. Ситник, В. Скрипнюк, В. Сухонос, Ю. Тодика та інші. В той же час, для наукового пошуку актуальною є проблематики регламентації й реалізації повноважень ВГ ЗС України, що вкрай необхідно сьогодні. Одним із елементів побудови пропозицій до вирішення проблематики є такий цінний метод як компаративний аналіз. Саме порівняльно-правове осягнення проблематики крізь огляд особливостей законодавчого врегулювання повноважень

Президента як ВГ ЗС в зарубіжних країнах, зможе сформулювати позитивний й перспективний для законодавства України досвід, що і є **метою даної статті**.

Забезпечення національної безпеки Франції в сучасних умовах має свої особливості. Саме Франція відрізняється від інших країн наявністю оборонного кодексу, який представляє собою кодекс з метою об'єднання законодавчих та нормативних положень про національну оборону, був частиною програми кодифікації 1996 року і створений Постановою 2004–1374 від 20 грудня 2004 року, ратифікованою Законом № 2005-1550 від 12 грудня 2005 року. Зокрема, в статті L1121-1 Титулу II (Президент Республіки, Командуючий ЗС) зазначено, що Раду оборони та національної безпеки а також її окремі чи спеціалізовані формування, зокрема Національна рада по розвідці, очолює Президент республіки, якого може замінювати Прем'єр-міністр [1].

Досліджуючи досвід США щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки, Мосейко А. Г. та Негодченко В. О. зазначали наступне: Закон «Про національну безпеку» містить значну кількість положень стосовно національної розвідки; всі рішення в галузі національної безпеки приймає Президент США, повноваження якого визначені в Конституції США, він є головнокомандувачем збройними силами; головою виконавчої влади; основним дипломатом, який відповідає за стан відносин США з іншими країнами. Цікаво, що Головною структурою в Раді національної безпеки США є Національне розвідувальне співтовариство США, основною функцією якого є забезпечення керівництва країни достовірною інформацією для вирішення завдань зовнішньої політики, використання ЗС, прийняття рішень в кризових ситуаціях, керівництва ЗС. До того ж остаточне рішення щодо вибору з багатьох альтернатив із визначення національних інтересів і національних цілей США при розробці військової стратегії, належить Президенту [2, с. 325–327]. Загалом, огляд самого змісту Закону США «Про національну безпеку» дозволяє охарактеризувати його як такий, в якому переважають норми щодо організації розвідувальної діяльності та забезпечення антитерористичних заходів. В положенні розділу 101 (50 U. S. C. § 402, (a), зазначено, що «...Президент Сполучених Штатів головує на засіданнях Ради... Функція Ради полягає в тому, щоб консультувати Президента щодо інтеграції внутрішньої, зовнішньої та військової політики, що стосується національної безпеки, щоб дати можливість військовим службам та іншим відомствам та агентствам уряду більш ефективно співпрацювати в питанні, що стосуються національної безпеки...» [3].

Конституція Республіки Болгарія встановлює, що Президент як ВГК – призначає та звільняє вищий командний склад ЗС; очолює Консультативну раду національної безпеки; оголошує загальну або часткову мобілізацію за пропозицією Ради Міністрів; оголошує стан війни при збройному нападі на країну або при необхідності невідкладного виконання міжнародних зобов'язань, а також при військовому або іншому надзвичайному стані, коли Народні Збори не засідають (стаття 9) [4]. Законом Республіки Болгарія «Про оборону та Збройні Сили республіки Болгарія» [5] (стаття 2) більш конкретизовано визначено ті завдання, що покладені на Президента саме у разі воєнного конфлікту чи війни, серед яких: «...1. оголошувати воєнний стан у разі збройного нападу на країну або у разі необхідності термінового виконання міжнародних зобов'язань, у випадку військових чи інших надзвичайний стан, коли Національні збори не засідають; 3. керувати Верховним командуванням, видавати акти щодо підготовки країни та ЗС до війни та проведення військових дій; 4. реалізовувати плани воєнного часу за поданням Ради Міністрів; ...».

Натомість Закон Республіки Узбекистан «Про оборону» [6] у ст. 7 визначає, що керівництво обороною та ЗС

здійснює Президент як Верховний головнокомандувач ЗС. Цікаво що у воєнний час міністр оборони Узбекистану одночасно є заступником Верховного Головнокомандувача ЗС. Варто позитивно відмітити виділення в окрему статтю повноважень Президента у сфері оборони, які визначені у ст. 8. У згаданій статті встановлено, що Президент Республіки Узбекистан – Верховний Головнокомандувач ЗС виконує ряд повноважень, серед яких: «керує діяльністю органів державної влади в області оборони; приймає необхідні міри по забезпеченню обороноздатності республіки, охороні її суверенітету, безпеки та територіальної цілісності; затверджує плати будівництва, застосування і розвитку ЗС, а також інші державні плани і програми по організації оборони; затверджує структуру, склад та дислокацію ЗС та інших військових формувань Республіки на мирний та воєнний час; оголошує у порядку, встановленому Конституцією Республіки Узбекистан, стан війни у разі нападу на республіку або у разі необхідності виконання договірних зобов'язань щодо взаємної оборони від агресії, загальну чи часткову мобілізацію та запроваджує надзвичайний стан на всій території або в окремих місцевостях республіки...» та інші.

Згідно Закону Киргизької Республіки «Про оборону та Збройні Сили Киргизької Республіки» від 24.07.2009 року [7] їхні ЗС є державною воєнною організацією, що призначена для надійного захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільства і громадян... (ст. 4). Президент як Головнокомандувач ЗС Киргизької Республіки здійснює вище керівництво обороною та ЗС (ст. 7). І саме для забезпечення надійного виконання ЗС своїх обов'язків, цим законом передбачена окрема стаття 11, яка регламентує повноваження Головнокомандувача ВС – Президента Киргизької Республіки. Слід окремо відмітити п. 4 ст. 11, який поміж 19 таких повноважень встановлює, що з введенням воєнного стану Головнокомандувач ЗС – Президент Республіки керує обороною Киргизької Республіки.

Згідно Конституції Республіки Литви, найважливіші питання оборони держави розглядаються та координуються Державною радою оборони, до складу якої входить Президент Республіки. Президент Республіки є Головнокомандувачем ЗС держави (ст. 140). У випадку збройного нападу при виникненні загрози суверенності чи територіальній цілісності держави Президент Республіки негайно приймає рішення про захист від збройної агресії, вводить воєнний стан у всій державі або її частині, голошує мобілізацію і вносить ці рішення для затвердження на найближчє засідання Сейму, а в період між сесіями Сейму – негайно скликає позачергову сесію. Сейм затверджує або скасовує рішення Президента Республіки (ст. 142) [8].

Закон Республіки Литви «Про стан війни» в ст. 4 (введення стану війни) встановлює, що у разі збройного нападу, коли суверенітет держави або цілісність території перебувають під загрозою, Президент Республіки негайно приймає рішення про оборону від збройної агресії, оголошує війну та подає ці рішення на затвердження Сейму на наступному засіданні [9]. Під назвою «вирішення питань національної оборони» міститься ст. 8, де п. 1 встановлює, що оборону держави очолює Президент республіки – Головнокомандуючий ЗС. Згідно п. 2 Командуючий ЗС є підпорядкованим Президенту та керує ЗС й забезпечує виконання планів оборони. Пункт 3 встановлює окремо ряд повноважень для Президента, серед яких: у випадках та порядку, встановлених пунктом 2 статті 4 цього Закону, приймає рішення про запровадження воєнного стану; приймає обов'язкові для виконання всіма державними та муніципальними органами та установами рішення з найважливіших питань державної оборони; у разі збройного нападу негайно приймає рішення про дозвіл на в'їзд до Литовської Республіки та використання там військових частин інших держав з метою колективної оборони або іншої опе-

рації та подає це рішення на затвердження Сейму; з урахуванням пропозицій Командувача Збройних Сил приймає рішення про межі територій операцій збройної оборони держави за необхідності перетину державного кордону Литовської Республіки для виконання завдання збройної оборони; затверджує потреби та пріоритети розвідувальної інформації; виконує інші функції, передбачені Конституцією, цим Законом та іншими правовими актами [9]. Схожі положення містяться в Законі «Про основи національної безпеки» Республіки Литви в Главі 13 (управління Президента Республіки з національної оборони), де встановлено ряд повноважень для Президента у разі збройного нападу на державу, що створює загрозу суверенітету або територіальній цілісності держави: приймає рішення про захист від збройної агресії, оголошує війну всій державі або її частині, оголошує мобілізацію та подає їх на затвердження Сейму. У невідкладних випадках Президент Республіки також приймає рішення про участь Литви в колективній обороні та інших міжнародних військових операціях та подає ці рішення на затвердження Сейму. Згадано про те, що згідно Конституції, Президент Республіки є Головнокомандувачем ЗС і після схвалення Сейму, призначає командувача ЗС [10].

Литовський закон «Про збройну оборону і спротив агресії» в ст. 9 встановлює, що у разі збройного нападу, що загрожує суверенітету або територіальній цілісності держави, Президент Республіки або заступник Голови Сейму відповідно до Конституції та законів негайно приймає рішення про захист від збройної агресії. За відсутності рішення про оборону від збройної агресії невідкладно цивільне та військове керівництво оборони держави у встановленому законодавством порядку дає вказівку ЗС для проведення оборонних операцій та інших дій. Командувач армією та іншими частинами ЗС негайно діють за заздальгидь підготовленими планами відбиття агресії.

Конституція Латвійської Республіки питання оборони визначає лише в статті 44 Розділу III «Президент Республіки», яка надає Президенту право прийняти необхідні міри військової оборони, якщо будь-яка держава оголосила війну Латвії або якщо ворог нападає на латвійські кордони. Також передбачено обов'язок Президента щодо скликання Сейму із подальшим встановленням та оголошенням ним про початок війни [11].

В законі «Про національну безпеку» Латвійської Республіки ст. 8 має назву «компетенція Президента» і нею передбачено наступні повноваження: виконує обов'язки Головнокомандувача Національних ЗС; головує у Раді національної безпеки; призначає головнокомандувача на воєнний час; утворює Військову раду за Президента; рекомендує Сейму на затвердження Командувача Національних ЗС; вносить на рішення Сейму питання про оголошення та початок війни; у разі військового нападу негайно запросити підтримку Організації Північноатлантичного договору для колективної оборони та уповноважити Організацію Північноатлантичного договору вжити таких заходів, які вона визнає необхідними, включаючи застосування збройної сили для збереження та відновлення суверенітету та територіальної цілісності; приймає рішення щодо позиції Латвійської Республіки, якщо інша

держава-член Організації Північноатлантичного договору вимагає розгляду питання про підтримку колективної оборони Організації Північноатлантичного договору (у рамках статті 5 Північноатлантичного Договору від 4 квітня 1949 р.). Для Президента як Головнокомандувача Національних ЗС встановлені такі окремі повноваження в ст. 12: він або уповноважена ним особа бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів з правами радника; керує обороною держави, щоб запобігти загрози незалежності держави, її конституційному ладу та територіальній цілісності, якщо Кабінет Міністрів не може виконувати завдання воєнного часу [12].

Конституція Хорватії в ст. 100 [13] встановлює, що Президент Республіки є Верховним Головнокомандувачем ЗС Республіки Хорватія. Конституція також визначила ряд таких повноважень: призначення та звільнення з посади командного складу ЗС; за наявності Постанови Палати представників Хорватського собору Президент Республіки оголошує війну і укладає мир; у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існуванню держави Президент Республіки може, за наявності контрасигнатури голови Уряду, віддати наказ про застосування ЗС без оголошення воєнного стану.

В Республіці Хорватія Закон «Про оборону» [14] в п. 1 ст. 45 підрозділу 2 який іменується «Президент республіки Хорватія та Верховний головнокомандувач ЗС» визначено повноваження серед яких є такі як: оголошує війну та закрючує мир на основі рішення хорватського парламенту; приймає План застосування ЗС за пропозицією начальника Генерального штаба ЗС і за згодою Міністра оборони; приймає Рішення про чисельність, склад та мобілізаційний розвиток ЗС за пропозицією Керівництва Республіки Хорватія; приймає Рішення про мобілізацію ЗС за пропозицією Міністра оборони; дає попередню згоду щодо пропозицій активів в області оборони, прийнятих Керівництвом республіки; приймає інші акти у відповідності до положень цього закону. Для виконання задач, вказаних в пункті 1 цієї статті, Президент видає накази, директиви, інструкції, рішення, правила та інші акти.

Висновки. Отже, огляд нормативного врегулювання повноважень ВГ ЗС у деяких зарубіжних країнах дозволяє виокремити такі особливості: повноваження Президента зосереджені у своїй більшості в одному законі, який безпосередньо пов'язаний із сферою безпеки та оборони; повноваження Президента як ВГ як правило містяться в окремій статті; передбачена можливість стримувати агресію та давати відсіч вторгненню не чекаючи офіційного введення воєнного стану; як правило, в умовах воєнного стану або збройної агресії, ВГ уповноважений на здійснення керівництва ЗС та (або) обороною держави. Таким чином, досвід Болгарії, Латвії, Литви, Хорватії, Узбекистану, Киргизстану та інших держав є позитивним з точки зору способу закріплення статусу й визначення повноважень Президента як ВГ. Тому, одним із перспективних напрямків для розвитку законодавства України у сфері оборони, вбачається деталізація й уніфікація в одному із законів України повноважень ВГ ЗС України для оптимізації й упорядкування змісту та обсягу його повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Кодекс оборони Франції. 24.05.2022. URL: https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_de_la_Défense
2. Мосейко А. Г., Негодченко В. О. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 323–329.
3. National Security Act: Law of USA. 235 of July 26, 1947; 61 STAT. 496. URL: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>
4. Конституція Болгарії від 12 липня 1991 року. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>
5. За отбраната и въоръжените сили на Република България : Закон від 12 травня 2009 року. URL: http://factmil.com/Doc_Zakon/Zak_o_oborone_2014_Bulgar.pdf
6. Про оборону : Закон Республіки Узбекистан от 3 июля 1992 года. URL: [HTTPS://WWW.LEX.UZ/ACTS/107702](https://WWW.LEX.UZ/ACTS/107702)
7. Про оборону та Збройні Сили Киргизької Республіки : Закон Киргизької Республіки від 24 липня 2009 року. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202668>

8. Конституція Литовської Республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm
9. О состоянии войны : Закон Литовской Республики от 08.06.2000 года. URL: <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6ba742c0c0ec11eaae0db016672c9a9c>
10. Об основах национальной безопасности : Закон Литовской Республики от 19 декабря 1996 года. VIII-49. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.34169/asr>
11. Конституция Латвийской Республики. Принята на общем заседании Учредительного Собрания 15 февраля 1922 года. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/latvia.pdf>
12. О национальной безопасности : Закон Латвийской Республики от 29 декабря 2000 года. Рига. URL: <https://likumi.lv/ta/id/14011-nacionalas-drosibas-likums>
13. Конституція Хорватської Республіки. 22 грудня 1990 року. URL: legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-хорватии
14. Об обороне : Закон Республики Хорватия от 17 июля 2013 года. URL: <https://www.zakon.hr/z/334/Zakon-o-obrani>