

РОЗДІЛ 11 ВІЙСЬКОВЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/97>

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ АКТІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

PROBLEMATIC ASPECTS OF PREPARATION OF ACTS OF THE HEAD OF STATE IN DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

Дідовець Ю.В., Заслужений юрист України,
провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу військово-правових проблем
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері, сфері оборони
та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Чухрай І.Ю., головний науковий співробітник науково-дослідного відділу військово-правових проблем
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері, сфері оборони
та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Риндич Д.С., старший науковий співробітник науково-дослідного відділу військово-правових проблем
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері, сфері оборони
та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Вторгнення російської федерації в Україну виявило системні недоліки в національному законодавстві, що регулює сферу оборони. Затримка з проведенням загальної мобілізації, введенням правового режиму воєнного стану попри триваючу збройну агресію, свідчить про неефективність механізмів прийняття рішень в оборонній сфері. Чинна процедури видання актів Глави держави, якими оформлюються його рішення, не дозволяють своєчасно реагувати на виклики національній безпеці. Отже, дослідження процедури видання актів Глави держави у сфері оборони України є надзвичайно актуальним в безпекових умовах, що склалася. Метою статті є дослідження чинної процедури видання актів Президента України у сфері оборони України, виявлення її недоліків та надання пропозицій щодо шляхів їх усунення. Методи, які використовувались для досягнення поставленої мети: порівняльний, формально-юридичний, аналізу і синтезу. Вивчено процедуру видання актів Президента України, що врегульовано Законом України «Про правотворчу діяльність» та Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженим Указом Президента України від 15.11.2006 року № 970/2006. Визначено основні етапи підготовки актів Глави держави згідно з законодавчою, а також підзаконною процедурами регулювання. Встановлено, що досліджені правові акти не враховують механізм розробки та прийняття актів Глави держави про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, а також – не конкретизовано питання так званої «контрасигнації» актів Президента України. З'ясовано, що у законодавстві України відсутнє чітке розмежування переліку питань, що можуть бути врегульовані шляхом видання указів та розпоряджень, наказів та директив. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України шляхом викладення в новій редакції Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, надано рекомендації щодо його структури.

Ключові слова: Президент України, акти Глави держави, процедура видання актів, правотворчість.

The Russian Federation's invasion of Ukraine exposed systemic flaws in national defense legislation. Delays in implementing general mobilization, the introduction of martial law, demonstrate the ineffectiveness of decision-making mechanisms in the defense sphere. The current procedure for issuing acts of the Head of State, which formalizes such decisions, does not allow for timely responses to national security challenges. Therefore, studying the procedure for issuing acts of the Head of State in the defense sphere of Ukraine is highly relevant in the current security environment. The purpose of this article is to examine the current procedure for issuing acts of the President of Ukraine in the defense sphere of Ukraine, identify its shortcomings, and provide suggestions for ways to eliminate them. The methods used to achieve the set goal: comparative, formal-legal, analysis, and synthesis. The procedure for issuing acts of the President of Ukraine, which is regulated by the Law of Ukraine "On Lawmaking Activities" and the Regulation on the Procedure for Preparing and Submitting Draft Acts of the President of Ukraine, approved by Decree of the President of Ukraine of November 15, 2006 No. 970/2006, was studied. The main stages of preparation of acts of the Head of State by the legislative and by-law regulatory procedure are defined. It was established that the researched legal acts do not take into account the mechanism of development and adoption of acts of the Head of State on the implementation of decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine, and the issue of the so-called "countersignature" of acts of the President of Ukraine is not specified. It was found that the legislation of Ukraine lacks a clear demarcation of the list of issues that can be regulated by issuing decrees and orders, instructions, and directives. Proposals for improving the legislation of Ukraine by introducing a new version of the Regulation on the procedure for preparing and submitting draft acts of the President of Ukraine were formulated, and recommendations were made regarding its structure.

Key words: President of Ukraine, acts of the Head of State, procedure for issuing acts, law-making.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення росії на територію України продемонструвало інституційну неготовність до адекватної та оперативної реалізації оборонних норм Основного Закону України. Незважаючи на десятирічну триваючу збройну агресію та нарощування військ противника на кордоні напередодні 24 лютого

2022 року, такі важливі превентивні рішення як загальна мобілізація були прийняті із запізненням.

Аналіз виданих актів Глави держави у визначеній сфері наводить на думку, що недосконалий механізм їх прийняття коштує дорогоцінного часу, необхідного для завдання стрімкої відсічі на полі бою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процедура видання актів Президента України у сфері оборони не були предметом комплексного дослідження вітчизняних науковців. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли відображення в наукових працях таких дослідників: Берназюк І.М., Котляренко О.П., Коротатнік І.М., Мельника С.М., Остапенко А.І., Пашинського В.Й., Топольницького В.В., Скоморохи Т.В., Харченко Н.П. тощо.

Метою статті є дослідження чинної процедури видання актів Глави держави у сфері оборони України, виявлення її недоліків та надання пропозицій щодо шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Для з'ясування правової природи та процедури прийняття актів Глави держави у сфері оборони України варто проаналізувати законодавчу процедуру оформлення його рішень у формі відповідного акту Президента України.

Процедура прийняття актів Глави держави регулюється Конституцією України [1], Законами України «Про оборону України» [2], «Про національну безпеку України» (далі – Закон) [3], «Про правотворчу діяльність» [4], та Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, що затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року №970/2006 (далі – Положення) [5].

Президент України володіє широкими повноваженнями у сфері оборони, включаючи право видавати укази, розпорядження (стаття 106 Основного Закону України [1], стаття 6 Закону України «Про оборону України» [2], стаття 13 Закону [3]), накази і директиви (стаття 6 Закону України «Про оборону України» [2], стаття 13 Закону [3]).

У національній правовій доктрині, процедура підготовки та видання актів Президента України є складовою «нормотворчої функції Президента України», до якої за думкою Пашинського В.Й. належать такі повноваження:

підписання законів, прийнятих Верховною Радою України;

скасовувати закони, прийняті Верховною Радою України (за винятком законів про внесення змін до Конституції України), з наступним поверненням їх на повторний розгляд до Верховної Ради України (право вето);

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

право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;

видання наказів і директив із питань оборони та інше [6, с. 62].

Нормотворцями достатньо спірно здійснено розмежування повноважень Глави держави України щодо видання тих чи інших актів у сфері оборони.

Так, у пункті 4 частини першої статті 13 цього Закону прямо визначено, що Президент України видає укази і розпорядження з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України, та акцентовано, що зокрема указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні ключові напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки і оборони.

Водночас прямо визначений у цьому пункті перелік питань у сфері оборони, що врегульовуються указами не є вичерпним, так, наприклад, у пункті 13 цієї ж частини Глава держави приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні (пункт 13 частини першої статті 13 Закону [3]), що вті-

люється у формі Указу Президента України, без видання такого акту саме тільки рішення не створює юридичних наслідків.

Крім того, у пункті другому цієї ж частини статті також визначено «відкрите» коло питань, що можуть бути урегульовані наказами і директивами, на що вказує конструкція «у тому числі», що вживається з метою перелічення додаткових елементів.

Питання, що можуть бути врегульовані указами та розпорядженнями, розмежовано більш конкретно в Положенні. Разом з тим, приписи Положення не здійснюють диференціацію переліку питань, що врегульовуються шляхом видання наказів та директив, та видаються Президентом України як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Аналіз приписів Положення дозволяє виділити такі основні етапи підготовки актів Президента України:

- 1) нормотворча пропозиція (ініціатива);
- 2) рішення Президента України про доцільність підтримки нормотворчої пропозиції (ініціативи) та підготовку проекту акта;
- 3) підготовка тексту проекту акта;
- 4) юридична експертиза проекту акта;
- 5) реєстрація та опрацювання в Офісі Президента України;
- 6) підписання актів Президентом України;
- 7) набрання актом чинності.

Першим етапом підготовки проектів актів Президента України є внесення нормотворчої пропозиції (ініціативи). Нормотворча пропозиція (ініціатива) може бути внесена Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, керівником Офісу Президента України, його заступниками, секретарем Ради національної безпеки і оборони України, радниками Президента України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України тощо.

Наступним етапом здійснюється написання тексту, до якого додається пояснювальна записка, довідкові та аналітичні матеріали, а також за потреби: довідка про погодження проекту, фінансово-економічне обґрунтування можливих витрат, експертний висновок Міністерства юстиції України щодо відповідності проекту *acquis communautaire*, візи відповідних посадових осіб.

Внесені проекти актів Президента України реєструються та опрацьовуються в Офісі Президента України (застосовується аналогія права) в порядку, що затверджується Главою Офісу Президента України, за результатами чого здійснюється його візування визначеними посадовими особами.

Надалі, після підпису Президента України акти набирають чинності з дня їх оприлюднення [5].

Наявний механізм прийняття актів Глави держави, на нашу думку, варто розглядати в більш ширшому сенсі, ніж визначено в цьому Положенні, оскільки прийняття деяких актів Президента України не закінчується їх підписанням. Так, наприклад, такі рішення у сфері оборони як оголошення загальної або часткової мобілізації оформлюються указами Президента та підлягають подальшому затвердженню законом.

Зазначеним Положенням також не враховано особливості процедури прийняття Указів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України.

Окрім цього, Положенням не впорядковано питання оприлюднення та набрання чинності актів Глави держави. Зазначені питання врегульовано окремим Порядком офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності, затвердженим Указом Президента України від 10.06.1997 № 503/97 [7], хоча вони, на нашу думку, знаходяться в одному полі правового регулювання.

Варто зауважити, що у визначеній Положенням процедури прийняття актів не конкретизовано питання так званої «контрасигнації» актів Президента України. Конституцією України передбачено, що видані главою держави в межах повноважень, передбачених пунктами 18 та 21 частини першої статті 106 Конституції України, акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за такий акт та його виконання [1]. Питання недосконалості правового регулювання інституту контрасигнації у своїх роботах неодноразово підкреслював Совгіря О.В. [8, с. 69].

Окрім зазначеного, Положення не приведено у відповідність до існуючої системи органів влади, зокрема, деякі завдання покладено на посадових осіб Секретаріату Президента України, що може призвести до відсутності юридичних підстав притягнення до відповідальності за його невиконання.

Отже, процедура прийняття актів Президента України є складною та тривалою. Вона передбачає участь Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Ради національної безпеки і оборони України. Однак, така процедура є необхідною для забезпечення належного балансу між інтересами Президента України та інтересами інших органів державної влади, що є можливим після його актуалізації з безпековими викликами сьогодення.

З прийняттям 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» [4] та подальшим майбутнім введенням його в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, порядок опрацювання деяких актів Президента України у сфері оборони підлягає докорінній зміні.

Відповідно до частини 3 статті 29 цього закону, розробка проекту нормативно-правового акту включає такі етапи:

- 1) опрацювання тексту проекту акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього;
- 2) здійснення оцінки впливу проекту акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці;
- 3) здійснення оцінки відповідності проекту акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС);
- 4) організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту акта;
- 5) проведення публічних консультацій (у випадках, передбачених законом);
- 6) погодження проекту акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом.

Зазначена частина статті, на нашу думку, не повною мірою розкриває перелік етапів прийняття нормативно-правового акту та може бути доповнена такими етапами як прийняття проекту нормативно-правового акту суб'єктом правотворчої діяльності та набрання ним чинності.

Разом з тим, згаданий закон прямо передбачає, що сфера його регулювання не поширюється на суспільні відносини щодо оголошення загальної або часткової мобілізації, введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони, а також на правові акти, що не містять норм права, а саме на укази Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України. Отже, порядок видання актів Президента, що охоплює значущий перелік питань в оборонному секторі, залишається в межах регулювання Положення.

Законом також передбачено, що його дія не поширюється на здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони, які, на нашу думку, включають питання видання наказів і директив у сфері оборони. Механізм оформлення наказів і директив також залишається за межами регулювання Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Як слушно зауважив Котляренко О.П. «на сьогодні залишається не визначений Порядок підготовки та внесення проектів актів Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, що надає розробнику (Генеральному штабу Збройних Сил України) можливість визначити процедуру їх підготовки, погодження, оформлення та оприлюднення на «власний розсуд» [9, с. 57].

Отже, процедура видання актів Президента України у сфері оборони залишається недосконалою і видання Закону України «Про правотворчу діяльність», який ще не набув чинності, не впорядковує це питання належним чином. Цей закон до того ж містить норми прямої дії, що виключають зі сфери його регулювання значну низку «оборонних» питань. Тобто, закон, на жаль, не враховує виклики безпекової ситуації, що склалися на сьогодні. Попри те, що закон ще не введений в дію, він, очевидно, вже потребує фахового перегляду.

Процедура видання актів Президента України, що передбачена Положенням потребує, на нашу думку, ґрунтовного перегляду, що можна здійснити шляхом викладення акта в новій редакції з урахуванням запропонованої нижче структури:

1. Рішення Глави держави, що оформлюються указами, розпорядженнями, наказами і директивами.
2. Суб'єкти внесення проектів актів.
3. Вимоги до тексту проекту акта та перелік і вимоги до пояснювальних, супровідних документів до нього.
4. Оцінки впливу проекту акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці.
5. Оцінка відповідності проекту акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС, за потреби).
6. Організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту акта.
7. Вимоги проведення публічних консультацій (у випадках, передбачених законодавством України).
8. Погодження проекту акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законодавством України.
9. Подання на підпис проекту акта.
10. Контрасигнація проекту акта, у випадках, встановлених Конституцією України.
11. Порядок набрання ним чинності та оприлюднення акта.

Висновок. Дослідження процедури видання актів Глави держави у сфері оборони України показало, що у визначеній сфері правового регулювання Глава держави може приймати акти у формі указів, розпоряджень, наказів, директив тощо. Наявна процедура їх видання має ряд недоліків, а саме – недостатньо розмежовано повноваження щодо видання різних типів актів, не регламентовано процедуру прийняття деяких актів, наприклад, указів про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, не враховано питання інституту контрасигнації актів Президента України тощо. Для вдосконалення чинної процедури необхідно ввести зміни до законодавства України та розробити чіткий порядок прийняття різних видів актів Президента України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. No 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. No 30. Ст. 141.
2. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 05.02.2024).
4. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
5. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
6. Пашинський В.Й. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Т. 2, № 6. С. 59–63. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2017/6/tom_2/13.pdf.
7. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text> (дата звернення: 05.02.2024).
8. Совгіря О.В. Інститут контрасигнування актів глави держави в Україні: правова природа та проблеми законодавчого регулювання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. № 85. С. 66–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2010_85_19.
9. Котляренко О.П. Характеристика змісту та обсягу повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. № 2. С. 52–58. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261612/258035>.