

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Задорожня Галина Володимирівна

*доктор юридичних наук, професор,
науковий консультант відділу забезпечення
діяльності голови та заступника голови суду секретаріату
Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду
м. Київ, Україна*

Задорожний Юрій Анатолійович

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Національного транспортного університету
м. Київ, Україна*

Главою нашої держави в мирний і у військовий час є Президент України. Президент України є загальнодержавним, представницьким, виборним, одноособовим, постійно діючим органом державної влади, який визнається главою держави¹. Президент України як глава держави є «Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України» (пункт 17 статті 106 Конституції України), що активує його «мілітарні» повноваження у військовий час. Відтак, постають питання: що означає правовий статус глави держави?

Конституційно-правовий статус глави держави означає стійкий правовий стан у системі органів державної влади, що визначений і гарантований нормами конституційного законодавства².

Зауважимо, що в 2024 році виповнюється 210 років з часу як термін «глава держави» вперше набув конституційного унормування і стійко затвердився в правничому, політологічному доктринальному лексиконі. Батьківщиною терміна «глава держави» стала Франція. Саме Конституційна хартія Франції від 4 червня 1814 р. унормувала імператив: «Король є *верховним главою держави*, командує сухопутними та морськими силами, оголошує війну, укладає мирні, союзні та торгові договори, призначає на всі посади державного управління, видає необхідні правила та розпорядження для виконання законів. та безпеки держави» (пункт 14)³. Отже, правовий

¹ Шапгала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України: навч. посіб. Запоріжжя: Дике Поле, 2012. 479 с.

² Задорожня Г.В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: монографія. Київ: Алерта, 2016. 552 с.

³ Конституційна хартія від 4 червня 1814 року. URL: https://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c_charter.html

статус глави держави початково закріпився за монархом і поєднував цивільний (мирний) і військовий його статуси. Такий підхід було запозичено й іншими європейськими державами і не тільки ними. Наразі ми оминаємо ті держави, в яких невід'ємним складником правового статусу глави держави є ще й релігійна складова (Японія, Саудівська Аравія та ін.).

Монарх і президент є традиційними юридичними формами глави держави (нетипові його різновиди: глава держави за сумісництвом, колегіальний орган, вождь племені), проте інститут монарха нараховує орієнтовно три тисячі років, натомість інститут президента – вперше унормовано в Конституції США 1787 р., в Україні – законами «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» і «Про вибори Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р.⁴

Предметний аналіз конституційного законодавства України та інших країн світу свідчить, що правовий статус президента: а) висновувався з тих складників, які були і є властивими саме для монарха як глави держави. Йдеться про військову сферу, дипломатію, помилування тощо. Це правомірно надає правовому статусу президента, зокрема Президенту України, статусної політичної ваги і функціональної винятковості, порівняно з іншими інститутами державної влади (міністри, дипломати, судді); б) правовий статус Президента України як глави держави не змінюється під час дії правового режиму воєнного стану, проте активізуються його «мілітарні» повноваження, що є об'єктивним для Верховного Головнокомандувача Збройних Сил держави.

Проаналізуємо правові наслідки статусної і функціональної винятковості Президента України, що мають місце в період воєнного і надзвичайного стану.

По-перше, у разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії такого правового режиму, його повноваження продовжуються: «Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України» (стаття 108 Конституції України). Чому? Відповідь: іншого способу зайняти пост глави держави в Україні як шляхом проведення загальнодержавних виборів – немає. Вибори в період воєнного стану неможливо провести і *de jure*, тому що виборче законодавство є чинним, але не діючим у цей період, так і *de facto*, тому що порушений звичний режим адміністрування в державі, що унеможливорює забезпечення звичних (безпечних) умов для повноцінної, правдивої реалізації виборчого права усіма громадянами держави на її території і не тільки. Зауважимо, що у виборчому процесі ці два фактори – *de jure* і *de facto* – невід'ємні одне від одного. До прикладу, якщо «гарячі» голови наполягатимуть на прийнятті виборчого закону *ad hoc* для проведення виборів Президента України в період воєнного стану за одноразовою процедурою, то постає питання: в який спосіб і чи

⁴ Відомості Верховної Ради Української РСР.1991. № 33. Ст. 445; ст. 446; ст. 448.

спроможні такі «гарячі» голови забезпечити безпеку учасникам виборчого процесу. Це запитання не може мати позитивної відповіді. Тому чинний Президент України буде повноважним не тільки до закінчення правового режиму воєнного стану, а й на період після його завершення до обрання і головне – складення присяги новообраним Президентом України.

І ще є питання: який часовий формат повинні мати післявоєнні вибори Президента України? Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р., як і попереднє виборче законодавство, виокремлює чергові, позачергові та повторні вибори Президента України. Постає питання: що є правовою підставою для організації і проведення післявоєнних виборів Президента України?

Відповідь: *закінчення конституційного строку повноважень Президента України*. Читаємо Виборчий кодекс України: «Чергові вибори Президента України проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України» (частина 2 статті 76). Водночас Конституція України унормувала імператив: «Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України» (*частина 5 статті 103*). Отже, часовий формат післявоєнних виборів Президента України – *«остання неділя березня року»*, що слідує з дати «після скасування воєнного стану».

По-друге, Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам (частина 2 статті 106 Конституції України) ні за законом, ні за власним бажанням як у мирний, так і військовий час. Правова система України, на відміну від США, не знає такого інституту як «віце-президент» США, яким є за сумісництвом є голова Сенату. Крім того, на «випадок усунення, смерті чи неспроможності Президента й Віце-президента Конгрес може визначити законом, котра посадова особа повинна діяти як Президент, і така особа діятиме надалі відповідно, аж поки будуть усунені причини, що перешкоджають Президентові здійснювати свої обов'язки, чи буде обрано нового Президента» (стаття 2 розділу 1 Конституції США). Отже, в Україні немає інституту «віце-президента» і парламент України не може уповноважити певну особу чи державний орган «діяти як Президент України».

Проте науковці можуть нам опонувати, посилаючись на статтю 112 Конституції України: «У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України». Проте у цій статті Конституції України йдеться про «вакантний», тобто ніким не зайнятий пост глави держави відповідно до підстав, визначених у частині 2 статті 108 Конституції України (відставка, стан здоров'я, імпічмент, смерть) і не йдеться про повноваження Президента України, що пролонгуються у період воєнного і надзвичайного стану.

Національне конституційне законодавство містить прогалину, а саме: не унормує відносини, що пов'язані з тимчасовою відсутністю або тимчасовою

нездатністю глави держави виконувати свої державно-владні повноваження (хвороба, контузія). В Україні вже десять років триває війна, що посилює загрозу життю і здоров'я й глави держави, який регулярно відвідує зони бойових дій, прифронтові території і т. д. Отже, національне законодавство мало б унормувати механізм тимчасової заміни глави держави на цьому посту.

По-третє, різняться правові акти Президента України в мирний і у військовий час. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Саме про такі правові акти глави держави йдеться в Конституції України (частина 3 статті 106). Ними він послуговується в мирній державі. Проте Президент України відповідно до вимог Закону України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ «Про оборону України» (стаття 6) для «здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України», уповноважений видавати не тільки укази і розпорядження, а й **накази і директиви** з питань оборони як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України⁵. До прикладу, директиви глави держави відповідно до Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ є такими, що віднесені до державної таємниці (стаття 8)⁶, з огляду на що вони не поширюються на загал, тому що спрямовані на забезпечення національних інтересів і безпеки держави у сфері оборони. Отже, законотворець унормував видовий спектр правових актів глави держави, зокрема й з позначкою «таємно», необхідних для реалізації ним повноважень у статусі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, активізація яких здебільшого має практичне застосування в період воєнного часу.

Напрямок 3. Конституційно-правове будівництво в умовах війни: пошуки оптимальних моделей.

⁵ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#n194>

⁶ Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7#Text>