

УДК 342.511

## ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

**Москаленко С О**

*кандидат наук з державного управління*

*доцент кафедри державного управління і менеджменту*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

**Горбатюк В В**

*студент юридичного факультету*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

В статті досліджено місце і роль інституту Президента України в механізмі сдержек і противесов в системі розподілу властей.

Президент України, розподілення властей, механізм сдержек і противесов.

In the article the place and role of President of Ukraine institute in the mechanism of checks and balances in the system of division of power are considered.

У статті досліджено місце та роль інституту Президента України в механізмі стримувань і противаг у системі розподілу влади.

**Ключові слова:** Президент України, розподіл влади, механізм стримувань і противаг.

*Постановка проблеми.* Досвід молодих демократій свідчить, що відсутність ефективної системи стримувань і противаг у відносинах різних гілок влади була і залишається чинником протиріч і криз політичної влади. Не є виключенням у цьому контексті й Україна. У Конституції Україну визнано суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Демократія – символ соціальної справедливості, рубіж, що відділяє прогрес від реакції, тиранії і свавілля [6, с. 23]. Фундаментальною ознакою, основоположним принципом формування демократичної, правової держави є розподіл влад, соціальна цінність якого полягає в унеможливленні її концентрації в руках одного суб'єкта державної влади.

Принцип розподілу державної влади в Україні знайшов своє закріплення в Основному Законі України: відповідно до ст. 6 Конституції України [8] державна влада в країні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Водночас повноцінне функціонування державного механізму можливо реалізувати через формування ефективної системи стримувань і противаг, окреме місце в якій належить інституту Президента України як одному з вищих органів державної влади, гаранту Конституції України. Адже загальновідомо, що в умовах реформування політичної сфери українського суспільства постає проблема не лише конституційно-правового закріплення інституту стримувань і противаг, а й реалізації цього демократичного принципу в сучасній практиці. З цього приводу М.Козюбра зазначає: «Брутальний конституційний нігілізм, який пронизав практично всі структури влади, особливо її верхні ешелони, призвів до величезного розриву між юридичною конституцією, тобто її офіційним текстом, і фактично існуючою конституційною реальністю» [7, с. 9]. Отже, сьогодні не втрачає актуальності проблема подальшої розбудови демократичних засад організації ефективної системи державної влади, унеможливлення її розбалансування, недопущення системної політичної кризи внаслідок протистояння між вищими органами державної влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій; виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Окремі аспекти досліджуваної проблеми були предметом наукового аналізу, зокрема історичні витоки ідеї поділу влади досліджували С.Комаров, О.Лейст, В.Попков та ін. науковці; особливості реалізації механізмів стримувань і противаг розглядали в своїх роботах Г.Арутюнян, О.Валевський, М.Дюверже, В.Журавський, В.Погорілко, І.Сало, Дж.Сарторі, Л.Силенко, В.Шаповал, Ю.Шемшученко; сучасні проблеми державного управління – В.Авер'янов, В.Бакуменко, М.Головатий, В.Князев, М.Козюбра, А.Колодій, Н.Нижник, Н.Плахотнюк та ін. В контексті досліджуваної проблеми відомі праці зарубіжних вчених G.Burdeau, J.Darendorf, G.Marshall, G.Vedel, M.Vile.

Водночас з огляду на наявність дисбалансів у відносинах вищих органів державної влади, що стають на перешкоді формування ефективного механізму державного управління, роль інституту Президента України в механізмі стримувань і противаг у системі розподілу влади потребує більш ґрунтовного системного вивчення та узагальнення. Тому метою статті є дослідження місця і ролі інституту Президента України в механізмі стримувань і противаг у системі розподілу влади.

*Виклад основного матеріалу.* Першим законодавчим актом незалежної України, яким було визначено основні засади розподілу повноважень, взаємодії і врівноваження законодавчої та виконавчої влади, став Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України. Положення цього документу знайшли подальшого розвитку в Конституції України, прийнятій у 1996 році, тут же було закладено основний принцип розбудови правової, демократичної держави – розподілу влади та визначено одну із складових його реалізації – механізм стримувань і противаг.

Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, водночас, згідно зі ст. 6 Основного Закону України, він не включений до жодної гілки влади. Проте як глава

держави Президент України є рівноправним органом в системі органів державної влади і відповідно до компетенції вступає з іншими органами держави у конституційно-правові відносини, які можна визначити як відносини по розподілу між ними повноважень [10, с. 79], у тому числі стримувань і противаг.

До загальних елементів системи стримувань і противаг належать різні терміни функціонування органів державної влади, різні засоби формування гілок влади, право вето, інтерпеляція, створення контрольних і слідчих комісій, право промульгації, контрастигування, колегіальний характер уряду, конституційно-правова відповідальність вищих органів держави та посадових осіб тощо.

Згідно з Конституцією України безпосередньо українським народом формуються два вищі органи державної влади: громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років обираються Верховна Рада України (ч. 1 ст. 76) та Президент України (ч. 1 ст. 103). Водночас загальновідомо, що встановлення однакового терміну повноважень вищих органів державної влади не відповідає сучасній теорії та практиці конституційного права.

Широко застосовуються елементи стримувань і противаг у взаємодії Верховної Ради України та Президента України під час реалізації установчої функції цими органами, зокрема у процесі формування уряду, інших органів виконавчої влади та судової гілки влади. Це засвідчує наявність спільних повноважень у компетенції парламенту та Президента України, до яких також доцільно віднести повноваження, пов'язані з виборами та референдумом, прийняттям і промульгацією законів [11, с. 14].

Серед інститутів стримувань і противаг у відносинах Президента з Верховною Радою України, передбачених в Основному Законі, на окрему увагу заслуговують право вето глави держави щодо законопроекту, прийнятого Верховною Радою України (п. 30 ст. 106), та імпічмент Президента з боку парламенту, наслідком якого є усунення глави держави з поста у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ч. 1 ст. 111).

Відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції України зміст права вето полягає в поверненні Президентом закону із вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Слід зазначити, що ця норма Основного Закону України двічі була предметом офіційного тлумачення Конституційного Суду України (рішення № 11-рп/98 (v011p710-98) від 07.07.98, № 6-рп/2008 (v006p710-08) від 16.04.2008). В Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (v011p710-98) зазначається, що встановлена в ч. 4 ст. 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому, адже в Україні відсутня практика «постатейного вето».

Відповідно в контексті стримувань і противаг важливого значення набуває право Верховної Ради України подолання вето Президента кваліфікованою більшістю. Водночас конституційна практика України передбачає підписання закону Президентом і після його повторного прийняття Верховною Радою України (в міжнародній практиці, наприклад, згідно з Конституцією США закон щодо якого застосовано вето Президента у разі його повторного прийняття підпису Президента не вимагає). Загроза ситуації в цьому випадку полягає в можливості відмови глави держави щодо підпису закону, відповідно виникає ситуація унеможливлення його обнародування. Таким чином, створюються перешкоди в реалізації законодавчої функції парламенту.

Українській політичній практиці відомі такі випадки, зокрема не підписання Президентом України закону «Про місцеві державні адміністрації» після подолання вето Верховною Радою України. Отже, не втрачає актуальності питання доцільності визначення механізмів, які б унеможливляли порушення зобов'язання глави держави підписувати й офіційно оприлюднювати закон у разі його прийняття кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів народних депутатів під час повторного розгляду. Удосконалення чинного законодавства в цьому напрямі могло б стати додатковим важелем уникнення загострень відносин між Президентом України та парламентом, наслідком якого є політична криза; підвищення якості законотворення в Україні та підвищення уваги глави держави до законів ще на етапі роботи над ними у Верховній Раді України.

У конституційно-правовій теорії є загальновизнаним положення про конституційно-правову відповідальність вищих органів державної влади. Відповідно до ч. 1 ст. 111 Конституції України Президент може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Водночас процедура імпічменту складна з позиції недостатнього конституційно-правового врегулювання. Порядок проведення процедури імпічменту, передбаченої ст. 111 Конституції України, є надзвичайно ускладненим: ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України; створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких

звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Як видно, в колі суб'єктів ініціювання процедури імпичменту відсутній народ, який відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Крім того, поняття державної зради не знайшло як чіткого правового визначення в кримінальному кодексі, так і практичного досвіду, у зв'язку із відсутністю таких прецедентів як в Україні, так і у країнах СНД.

Конституційно-правова відповідальність парламенту також передбачена Основним Законом України. Президент України згідно з ч. 2 ст. 90 Конституції України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України лише в одному випадку: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Водночас, на відміну від деяких інших країн, вирішення долі Верховної Ради України не поставлено у залежність від сваволі уряду і Президента, а умови її розпуску спрямовані, перш за все, на забезпечення стабільності державної влади, безперервності її здійснення [4, с. 13].

Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу управлінської вертикалі покладена модель «складного центру» [3, с. 49], який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента та Кабінету Міністрів України. Специфічність даної моделі полягає саме у відношенні цих суб'єктів до гілки виконавчої влади: якщо уряд входить до неї як окрема структурна ланка системи органів, то Президент – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади.

До функцій Президента України стосовно органів виконавчої влади належать: установча (формування органів), кадрова (призначення, припинення повноважень та вирішення питань відповідальності), контрольна (встановлення законності й доцільності діяльності) та регулятивна (правове регулювання діяльності) [2, с. 40]. Так, установча функція Президента України реалізується, зокрема, через визначення кількості міністрів у складі уряду, що впливає з його повноваження призначати міністрів.

Кадрова функція Президента України включає серед інших і такі повноваження як призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України. Президент України має право припинення повноважень Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів на цих посадах (п. 9, 10 ст. 106 Конституції України). Президент конституційно наділяється правом відправляти у відставку і весь склад уряду у зв'язку з прийняттям присяги новообраним Президентом України як результат відповідальності уряду перед Президентом, у випадку висловлення недовіри Верховною Радою України чи коли Прем'єр-міністр звертається до нього із заявою про особисту відставку. Президент України, вирішуючи питання відповідальності уряду, може відправити його у відставку в будь-який момент, оскільки підстави для цієї відповідальності не встановлені конституційно. Тому до них, на нашу думку, слід віднести: невиконання безпосередніх завдань, поставлених перед урядом парламентом чи Президентом, а також загальних завдань, перелічених у ст. 116 Конституції України, з поміж яких першочерговими є завдання щодо забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, своєчасне розроблення проекту Закону про Державний бюджет, організації виконання Державного бюджету тощо.

Контрольна функція Президента України полягає в нагляді за законністю та доцільністю діяльності органів виконавчої влади і здійснюється, зокрема, через його повноваження по скасуванню актів Кабінету Міністрів України якщо вони не відповідають законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. З питань невідповідності актів уряду Конституції України Президент повинен звертатися до Конституційного Суду України.

Регулятивна функція базується на праві Президента України видавати акти й розпорядження, реалізуючи кожен з трьох окреслених раніше функцій.

Науковці зазначають, що перелік повноважень Президента України щодо органів виконавчої влади створює враження, що у нього конституційно встановлені всеохоплюючі функції та повноваження у сфері виконавчої влади і що саме він реально повинен очолити цю гілку державної влади [2, с. 45]. З цим важко не погодитися. Навіть у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» міститься положення про те, що програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України [5]. Зв'язок же між програмними засадами парламентської коаліційної більшості та Програмою діяльності уряду ніде не прослідковується.

Фахівці стверджують, що дуалізм виконавчої влади є швидше позитивною, аніж негативною характеристикою її організації, оскільки виступає запобіжником проявів узурпації влади як Президентом, так і партійною більшістю у представницькому органі, привносить елементи взаємоконтролю між главою держави і очільником уряду, у результаті слугуючи підконтрольністю влади суспільству [9, с. 201]. Проте, не слід забувати, що такий стан речей потребує як законодавчих актів, що встановлюють обов'язкові механізми взаємодії вищих органів державної влади у здійсненні їхніх сумісних повноважень, так і високого рівня політико-правової культури державних посадовців.

На нашу думку, позиція Прем'єр-міністра України у відносинах з Президентом має бути посилена. Водночас слід дещо спростити інститут парламентської відповідальності уряду. Імперативний характер указів Президента України для Кабінету Міністрів України також потребує встановлення відповідної протизаги. Проте тут слід не припуститися помилок, аналогічних тим, що мали місце в

період чинності Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року, коли дуалізм повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України перетворився фактично на конфлікт повноважень.

Демократія – це свобода, обмежена законами. Вони, у свою чергу, мають базуватися на принципах, вироблених у ході історичного розвитку і перевірених на практиці тими державами, які прийняли вважати правовими. При цьому слід не переглядати та постійно поправляти закони, а створити умови, які унеможливають їх порушення, зобов'язують їх запорокую дотримання демократичних принципів. Відтак, надзвичайно важливу роль у створенні та функціонуванні системи стримувань і противаг відіграє судова влада. Для того, щоб вона повною мірою реалізовувала свою функцію контролю за дотриманням Конституції і законів, потрібно, насамперед, забезпечити її реальну незалежність, чого поки що в Україні домогтися не вдалося. Склалася ситуація, коли судді фактично служать не закону, а тим, хто їх призначає, що принижує і дискредитує судову гілку влади [12, с. 15].

Щоб подолати цю ситуацію, потрібні відповідні зміни до Конституції та радикальна судова реформа, яка б встановила належні бар'єри для будь-яких спроб втручання в діяльність судів з боку представників інших гілок влади і водночас чітко визначила не лише незалежність, а й відповідальність суддів. Досягти цього можливо шляхом введення виборності суддів і створення системи їх відливу в разі порушення ними своїх обов'язків або в разі їх політичної заангажованості.

Отже, проведений аналіз дозволяє зробити такі *висновки*. Поділ влади, наявність дієвої системи стримувань і противаг між її гілками – це критерій розвиненості права, ознака демократичної, правової держави. За умов демократії розмежування гілок влади здійснюється за допомогою правових інструментів таким чином, щоб кожна з них виконувала лише свою функцію, а в сукупності всі разом виконували функцію обмеження кожної із сфер влади.

Роль Президента України як глави держави, гаранта Конституції України в реалізації стримувань і противаг пов'язана насамперед із забезпеченням стабільності діяльності державних інститутів, запобіганням можливому деструктивному протистоянню між гілками влади. В цьому контексті постає низка теоретико-методологічних і практичних проблем, які потребують конституційно-правового вирішення. Очевидно назріла потреба в прийнятті Закону України «Про Президента України», в якому доцільно деталізувати конституційні положення, зокрема визначити статус, повноваження, функції, механізми взаємодії з вищими органами державної влади, підстави, повний перелік і механізм врегулювання дострокового припинення повноважень Президента.

На окрему увагу заслуговує реалізація вето Президента як конституційно-правового інституту забезпечення демократичності державної влади (доцільність підписання закону главою держави після подолання вето Верховною Радою України, запровадження процедури звернення до Конституційного Суду України на предмет відповідності закону Конституції України ще на етапі його опрацювання у парламенті).

Доцільно законодавчо врегулювати процедуру імпічменту Президента України шляхом прийняття Закону України «Про імпічмент Президента України», в якому визначити суб'єктів ініціювання, організацію, порядок, наслідки імпічменту тощо.

Потребує законодавчого врегулювання збалансування відносин Президента України з Прем'єр-міністром України.

Практика державно-управлінських відносин в Україні демонструє нагальну потребу усунення суперечностей і двозначності у змісті діяльності та функціях гілок влади, недопущення безвідповідального ставлення до правових інститутів і норм з боку їх представників. Водночас інститут Президента України відіграє важливу роль у забезпеченні реалізації поділу державної влади та узгодженого співробітництва між її суб'єктами.

---

#### Література:

1. Брежнев О. В. Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля / О. В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 35–37.
2. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
3. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
4. Жук Наталія Анатоліївна. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): дис. канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. – 20 с.
5. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI (із змінами) // Законодавство України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>
6. Кабанець О. С. Історичні передумови виникнення та становлення демократії / О. С. Кабанець // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Вип. 48. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – С. 21–26.

7. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України, 2010. – № 3. – С. 6–18.
8. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI ( 2952-17 ) від 01.02.2011 // Законодавство України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
9. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України / Р.Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200 – 208.
10. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток : монографія / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко ; Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Видавн. дім «Максімус», 2004. – 224 с.
11. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Л. М. Силенко. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2000. – 20 с.
12. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / авт. кол. : В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.