

Мартинюк Р. Президент України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 28-31.

Поправки до Основного Закону України, що регламентують статус Глави держави, засвідчують, що інститут президента в Україні перебуває у стані розвитку. У фаховому середовищі та серед політичної еліти України відбувається процес осмислення ролі й положення Глави держави в системі стримувань і противаг у контексті посилення начал парламентаризму в політичній системі України. Сказане засвідчує актуальність наукових досліджень конституційно-правового статусу Президента України та його положення й ролі в системі стримувань і противаг.

Предметом дослідження цієї наукової статті є положення Президента України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі, обґрунтування авторського бачення згаданого положення Глави держави, адекватного завданням розвитку Української держави в контексті посилення начал парламентаризму в організації її владного механізму.

У вітчизняній державно-правовій науці має місце недостатність спеціальних досліджень інституту президента. Попри те, що аналіз положення Президента України та його ролі в системі стримувань і противаг складає предмет дослідження низки робіт вітчизняних авторів, у більшості з них згадана проблематика розглядалася побічно.

Наявність повноважень у Президента України у значній мірі безпосередньо зумовлена функціонуванням системи стримувань і противаг. Як вказує В. Шаповал, “ті, повноваження, які кореспондують ролі Президента як глави держави, більшою частиною є елементами системи стримувань і противаг у взаємовідносинах між “розділеними владами”, насамперед між законодавчою і виконавчою” [1, с. 127]. Фактично всі повноваження Президента України взаємозалежні і водночас перебувають у безпосередньому зв’язку з діяльністю

інших державних структур і, насамперед, Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, які тісно взаємодіють із Головою держави.

Повноваження із забезпечення єдності державної влади та представництва Української держави в компетенції Президента України мають пріоритетний характер, вони притаманні тільки Главі держави і зумовлюють необхідність існування інституту президента. Решта повноважень Президента України входять до компетенції й інших державних органів.

Президент України не є складовою законодавчої, виконавчої (хоча за колом своїх функціональних обов'язків тяжіє до останньої) чи судової гілок влади. Однак Глава держави функціонально тісно зв'язаний із діяльністю всіх гілок влади, тому може реально забезпечувати за допомогою наявних у нього засобів взаємодію владних структур.

Наділення Президента України повноваженнями, що уможливають його функціональне проникнення у сферу компетенції органів законодавчої, виконавчої і судової влад об'єктивно необхідне для забезпечення можливостей ефективного впливу Глави держави на інші органи державної влади з метою забезпечення їх конструктивного співробітництва. Кажучи інакше, Президент України повинен мати ефективні важелі впливу на інші органи влади через відповідні повноваження (у законодавчій, виконавчій і судовій сферах) з метою забезпечення принципу єдності державної влади. Фактично участь Президента України в системі стримувань і противаг забезпечується насамперед засобом його арбітражних повноважень.

Відтак, логіка переходу до режиму парламентаризму, на переконання дослідника, зумовлює необхідність конструювання положення Президента України в системі стримувань і противаг у такий спосіб, щоб Президент України виконував насамперед повноваження, які зумовлені його статусом глави держави: арбітражні і представницькі. Саме положення глави держави, який забезпечує збалансованість влад, функціонування державного механізму у змішаній республіці в режимі консенсусу зобов'язує Президента України діяти в ролі арбітра, який забезпечує узгодженість позицій різних владних структур,

пошук компромісних рішень із метою забезпечення єдності й цілісності державної влади.

Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. спричинив суттєві зміни у статусі Президента України. Загалом, аналіз чинних повноважень Президента України свідчить про переміщення “центру ваги” в комплексі прерогатив Глави держави від безпосереднього керівництва управлінською та розпорядчою діяльністю до функцій загальнополітичного керівництва і контролю законності дій усіх державних органів, зокрема, органів виконавчої влади.

У цьому контексті важливо відмітити, що перехід від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської форми правління, який від самого початку був задекларований як головна мета конституційної реформи, сам собою передбачав перерозподіл владних повноважень між Главою держави, Парламентом та Урядом не на користь Президента України. До того ж, однією із цілей конституційної реформи було зменшення можливості прийняття Президентом України державно-значущих рішень одноосібно, у односторонньому порядку. Тому зменшення повноважень Глави держави за результатами конституційної реформи було логічним і виявилось суттєвим [2, с. 20].

У більшості своїх положень зміни стосуються установчих і кадрових повноважень Глави держави в урядовій сфері та його права формувати інші органи державної влади і призначати їх посадових осіб. Зміни також стосуються повноважень Президента України у сфері державного будівництва, нормотворчої діяльності та забезпечення конституційної законності. Загальна логіка конституційних змін спрямована на обмеження відповідних повноважень Глави держави на користь представницького органу та Прем'єра з метою досягнення реального балансу влад. У сфері державного будівництва кардинально обмежені повноваження Президента України щодо формування персонального складу державних органів, виключено повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації органів державної влади, у сфері

нормотворчої діяльності Президенту України заборонено накладати вето на закони, якими вносяться поправки до Конституції України (конституційні закони), запроваджено дієвий механізм вступу в силу законів, щодо яких подолане президентське вето, але які Глава держави відмовляється підписувати і публікувати.

У сфері забезпечення конституційної законності Главі держави надано право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. При цьому Президент України втратив принципово важливе право скасовувати акти Уряду.

Характеризуючи функціональні втрати Глави держави в системі стримувань і противаг за наслідками внесених 8 грудня 2004 р. конституційних поправок, важливо відмітити одну визначальну особливість зміни конституційно-правового статусу Президента України. Конституційна реформа призвела не лише до прямого зменшення обсягу його владних повноважень шляхом внесення до Основного Закону України положень, якими відповідні повноваження Глави держави були передані іншим органам, але й до приведення в дію тих положень Конституції України, які до реформи виконували роль, по суті, юридичних фікцій. Конституційна реформа придала реального характеру, зокрема, положенню абз. 4 ст. 118 Конституції України про те, що “голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України”. Приведене конституційне положення в ситуації цілковитої залежності Уряду від Глави держави в період дії первинної редакції Конституції України носило цілком формальний характер. Нове положення Президента України в системі стримувань і противаг за змістом чинної редакції Конституції України змушує Главу держави при вирішенні відповідних питань узгоджувати свою позицію з Кабінетом Міністрів України. Ще одна юридична фікція, яка перетворилася на реально діючий інститут – вимога скріплення указів Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 5,

18, 21, 23 ст. 106 Конституції України, підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Водночас положення Президента України в системі стримувань і противаг було посилене за рахунок розширення кола підстав дострокового припинення Главою держави повноважень Верховної Ради України (якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України). Засобом цих повноважень посилюється стабілізуючий вплив Глави держави на Парламент. Президент України має спонукати Верховну Раду України до належної самоорганізації й забезпечення її ефективної роботи, пошуку депутатським корпусом компромісних рішень виходу із складних політичних ситуацій [3, с. 91]. Об'єктивний аналіз положення Президента України в системі стримувань і противаг за змістом чинної редакції Конституції України вимагає також зацентувати увагу на такій принциповій особливості статусу Глави держави, як його безпосередня залежність у здійсненні багатьох наданих йому Конституцією України повноважень від політичної позиції і наявності волі до співробітництва інших владних структур. Наприклад, повноваження Президента України, визначені ст. 102 Конституції України та пунктами 3, 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України (керівництво у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони) передбачають їх реалізацію через систему органів виконавчої влади. Важливо відмітити, що практика здійснення Президентом України функції із забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни а також здійснення керівництва у сфері зовнішньої політики вже в перший рік функціонування системи стримувань і противаг за змістом чинної редакції Конституції України засвідчила принципову залежність Глави держави від політичної позиції Уряду в цих сферах діяльності Президента України. Це, безумовно, є вкрай деструктивною рисою сучасної системи організації влади. Відтак, є підстави стверджувати, що невдала конструкція системи стримувань і противаг у частині взаємодії Глави держави та Уряду, встановлена

конституційною реформою, спричиняє феномен “недостатності” у Президента України конституційно-правових механізмів для виконання ним повноважень, передбачених ст. 102 Конституції України (здійснення Президентом України статусу Глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина), передбачених п. 1 і 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України (забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, представництва держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України) а також забезпечення виконання власної передвиборчої програми, яка отримує безпосередню легітимацію від виборчого корпусу під час президентської виборчої кампанії та виборів.

Здійснення арбітражних повноважень Президентом України вбачається насамперед у здійсненні ним кадрових повноважень за участі Верховної Ради України, передбачених Конституцією України. У цьому контексті важливо відмітити причетність Президента України до визначення кандидатури Прем'єра. Хоча п. 9 ст. 106 Конституції України говорить про те, що “Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України”, є очевидним, що надмірна абстрактність цитованого конституційного положення дозволяє Главі держави відстоювати свою позицію щодо кандидатури на посаду Прем'єра в переговорах із партійними фракціями. Неспроможність фракцій досягти компромісу із Главою держави у визначенні кандидатури Прем'єра, а відтак, порушення передбаченого Конституцією України шістдесятиденного терміну формування Уряду стане підставою дострокового розпуску Верховної Ради України Президентом України (п. 2 ст. 90 Конституції України). Фактично Президент України отримує реальні повноваження арбітра: на підставі аналізу розстановки партійних сил у Парламенті, за наслідками консультацій із головами фракцій він може

зупинитись на кандидатурі Прем'єра, яка буде достатньо прийнятною для основних політичних сил і буде проводити власну політику, підтримуючи єдність Кабінету Міністрів України.

Парламентарно-президентська форма правління у згаданому аспекті, на думку автора, має передбачати право Президента України не лише вносити до Верховної Ради України, за пропозицією парламентської більшості, подання про призначення Прем'єра, але і приймати відставку Кабінету Міністрів України в разі прийняття Парламентом резолюції осуду Уряду, а також самостійно ініціювати питання про відставку Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр, проте, має залишатись на посаді, якщо він її залишати не бажає і не подає Главі держави відповідної заяви. За Президентом України слід залишити право ініціювати і приймати відставку урядовців будь-якого рівня, з тією, однак, корективою, що члени Кабінету Міністрів України, а так само керівники центральних органів виконавчої влади, що входять до структури Уряду, можуть звільнитися зі своїх посад лише за відповідним поданням Прем'єра (поправки до Конституції України цієї пропозиції не враховують). Зазначені зміни дозволять збалансувати положення Глави держави в системі стримувань і противаг, уникнути його перетворення на номінальний інститут і водночас вони сприятимуть утвердженню статусу Прем'єра як однієї з найвпливовіших та дієздатних політичних фігур, а Уряду в цілому – на самостійного і рівносильного іншим вищого органу державної влади.

Уявляється необхідним не лише закріпити відповідні арбітражні повноваження Президента України на конституційному рівні, але і прописати (на конституційному рівні) механізми їх реалізації через процесуальні норми, що регламентують порядок здійснення інших конкретних повноважень Глави держави. Уточнення й деталізація цих положень має бути здійснена на рівні простих законів (насамперед, у законі “Про Президента України”).

У системі стримувань і противаг консолідуючу роль відіграють також повноваження Президента України із забезпечення державного суверенітету і національної безпеки України. У контексті аналізу здійснення Президентом

України функції забезпечення національної безпеки потребує коментування зміст нового у структурі ст. 85 Конституції України п. 12¹, який до повноважень Верховної Ради України відносить “призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України”. Дослідник оцінює негативно віднесення до компетенції Верховної Ради України права здійснювати призначення Голови Служби безпеки України. Президент України, відповідно до п. 1 ст. 106 Конституції України забезпечує державну незалежність і національну безпеку. Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента України. Тому саме Главі держави має підпорядковуватися Служба безпеки України і саме Президент України повинен мати право призначати Голову Служби безпеки України (можливо, за згодою Верховної Ради України) і звільняти його з посади. Таким чином, дослідник вважає передбачений чинною редакцією Конституції України порядок призначення і звільнення з посади Голови Служби безпеки України таким, що надмірно ослаблює положення Президента України в системі стримувань і противаг.

Роль та положення Президента України в системі стримувань і противаг відображають також його установчі і кадрові повноваження. Загалом зміст установчих повноважень, перерахованих у ст. 106, без огляду на те, що деякі з них реалізується за умови здійснення контрасигнатури Прем'єр-міністром України й компетентним міністром, свідчать про те, що установчі повноваження Глави держави продовжують зберігати суттєве значення в системі стримувань і противаг. Тому, хоча згідно ст. 102 Конституції України Президент України є лише главою держави, він не тільки реально бере участь у функціонуванні кожної з гілок влади, а й користується повноваженнями у відповідних сферах.

З установчими повноваженнями Президента України безпосередньо зв'язані й кадрові повноваження Глави держави. Визначений конституційною реформою 2004 р. новий конституційно-правовий статус Глави держави унеможливив використання ним певних кадрових повноважень, які Президент України до реформи здійснював *de facto*, без будь-якої конституційної чи

законодавчої санкції, насамперед – призначення та звільнення з посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади. Відповідно до п. 7 ст. 23 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, “Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади... за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій членів Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать центральні органи виконавчої влади, – перших заступників та заступників керівників цих органів” [4, с. 7].

Порівняльний аналіз відповідних положень редакцій Основного Закону від 28 червня 1996 р. та від 8 грудня 2004 р. засвідчує втрату Президентом України низки установчих повноважень на користь Верховної Ради України чи Прем’єр-міністра України. Зокрема, Президент України позбавляється права призначати за поданням Прем’єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (ч. 1 п. 10 ст. 106 первинної редакції Конституції України), призначати на посади та звільняти з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 14 ст. 106 первинної редакції Конституції України). Також Президент України за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. втратив таке установче повноваження у сфері державного будівництва, як право на утворення, реорганізацію та ліквідацію за поданням Прем’єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р.). П. 9-1 ст. 116 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. закріплює це право за Урядом.

За умови дотримання сконструйованої за змістом чинної редакції Конституції України системи стримувань і противаг, її реального функціонування, Президент України зможе продовжувати відігравати вирішальну роль в ухваленні всіх ключових державно-значущих рішень, за

умови, що коаліція більшості у представницькому органі та утворений нею Кабінет Міністрів України будуть у партійно-політичному відношенні “одноколірними” із Президентом України або, принаймні, будуть його політичними союзниками. В іншому випадку, тобто у випадку протистояння, можливості Глави держави впливати на зміст таких рішень виявляться суттєво обмеженими. Але й за обставин, коли Президент України та парламентська більшість і Уряд будуть представлені політичними опонентами, вплив Глави держави на внутрішню політику може виявитися досить істотним. У цій ситуації вплив Президента України має набувати форми президентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та застосування правових засобів протидії спробам виконавчої влади порушити Конституцію чи закони України, створити для себе домінуюче становище, схоже до того, яке сам Глава держави мав до конституційної реформи 2004 р. Виконання такої ролі Президентом України у значній мірі носить потенційний характер і залежить від перспектив нормативної регламентації інституту відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України, передбаченого ч. 2 ст. 113 Конституції України та п. 3 ст. 1 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [5, с. 7].

1. Шаповал В. Статус Президента и исполнительная власть в Украине // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под общ. ред. Е. А. Кубко, В. В. Цветкова. – Юринком Интер, 2003. – 528 с.

2. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 2-41.

3. Рудик П. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – Київ: Атіка, 2006. – 256 с.

4. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

5. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.