

- Ради (ВВР). – 2003. – № 18; № 19-20; № 21-22. – Ст. 144.
5. Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19 жовтня 2000 р. № 2063-III // Офіційний вісник України. – 2000 (01 груд.) – № 46. – Ст. 1977.
  6. Закон України “Про захист економічної конкуренції” від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – Ст. 64.
  7. Лазур П. Ю. Державне регулювання малого і середнього підприємництва / П. Ю. Лазур. – Л. : Новий Світ, 2006. – 400 с.

*Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент*

**УДК 35.075-057.177**

**Скіць С.В.,**

здобувач кафедри державного управління  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК НАПРЯМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ.**

*У статті розглядаються пріоритетні напрями вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади шляхом конкретизації нормативно-правових документів, що регламентують конституційний статус Президента України, затверджують принцип поділу влади, стримувань і противаг, з метою оптимізації здійснення інститутом президентства управлінської функції.*

*В статье рассматриваются приоритетные направления совершенствования механизма взаимодействия высших органов государственной власти путем конкретизации нормативно правовых документов, которые регламентируют конституционный статус Президента Украины, утверждают принцип разделения власти, сдержек и противовесов, с целью оптимизации осуществления институтом президентства управленческой функции.*

*In the article priority directions of perfection of mechanism of co-operation of higher public authorities are examined by a specification normatively legal documents, which regulate constitutional status of President of Ukraine, assert principle of division of power, inhibitions and counterbalances, with the purpose of optimization of realization of presidency institute administrative function.*

Узгодження діяльності та налагодження плідної співпраці вищих органів влади – важлива складова державного управління та одне з основних завдань інституту президентства. У країнах стабільної демократії реалізації цієї функції сприяють тривалі традиції державного будівництва, наявність неписаних правил взаємозв'язку. Натомість, у перехідних суспільствах, зокрема і в Україні, спостерігається намагання інститутів влади конкурувати між собою за здобуття більших повноважень та пріоритетних важелів впливу на політичне життя.

У нашій державі конфлікти між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів є чи не основною перешкодою ефективності всього

державного механізму. Суперечності між вищими органами супроводжують всі етапи становлення державності в Україні, попри численні реформи та конституційні зміни.

Закономірно, що проблема налагодження взаємозв'язку між вищими органами влади достатньо детально розроблена у науковій літературі. Загальнотеоретичні аспекти взаємодії гілок влади вивчали М. Кармазіна [1], Ю. Тодика та В. Яворський [2], В. Шатіло [3]. Окремі повноваження Президента України та напрями їхнього вдосконалення розглядали О. Баталов [4], Мазур [5], І. Словська [6] А. Стрижак [7]. Однак, висновки названих авторів потребують узагальнення, переосмислення в контексті сучасних суспільно-політичних умов та акценту на потребі оптимізувати управління інституту президентства. Тобто, актуальність цього питання на сьогодні не зменшується.

З огляду на сказане, метою статті є з'ясування основних аспектів вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади як напрям підвищення ефективності управління інституту президентства в Україні.

Для досягнення поставленої мети проаналізуємо основні повноваження Президента у відносинах з іншими інститутами влади та з'ясуємо основні суперечності у цій галузі. Достатньо великі можливості Президента щодо впливу на законодавчий процес надає право законодавчої ініціативи. Воно затверджене у ст. 93 Конституції України. При цьому ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні [8].

Тобто, глава держави має реальні важелі участі в законотворенні (визначає доцільність і черговість законодавчих змін, володіє апаратом, що кваліфіковано здійснює законопроектну роботу). На користь надання главі держави таких повноважень говорить здатність таким чином забезпечувати взаємозв'язок і взаємообмін між законотворчим і правозастосовним процесом.

Також право законодавчої ініціативи Президента дає змогу його Адміністрації планувати та прогнозувати законопроектні роботи з урахуванням стану, перспектив і проблемних питань розвитку окремих галузей народного господарства. Усе це свідчить про особливий правовий статус глави держави, адже й уряд, і Національний банк України згідно з законодавством є рівноцінними йому суб'єктами права законодавчої ініціативи і, відповідно, в змозі самостійно його реалізувати. Проте розроблені ними та подані від імені Президента проекти законів фактично можуть визнаватися невідкладними, що значно прискорює їхнє проходження всіх стадій законодавчої процедури. Крім того, такий статус законопроектів сигналізує парламентській більшості про необхідність їх ухвалення як таких, що здобули попередню підтримку глави держави.

Зважаючи на сказане, вважаємо за недоцільне надавати Президенту ще більше повноважень щодо права законодавчої ініціативи. Водночас,

сумнівною виглядає пропозиція авторитетних науковців [9], які стверджують, що варто позбавити главу держави права законодавчої ініціативи і в такий спосіб підвищити відповідальність уряду. Адже Президент несе особисту відповідальність за подані законопроекти і отримує кредит довіри для виконання подібних функцій під час виборів на свою посаду. Як вже зазначалось у попередніх розділах, сама інститут президентства в умовах нестабільних демократій здатні мобілізувати різних суб'єктів законотворення, а в подальшому – правозастосування, забезпечити суспільну підтримку, чим значно прискорити нормотворчість.

Також особливий статус Президента в системі гілок влади забезпечує відносну незалежність цього інституту від лобістських груп або партійних інтересів у парламенті. Тому українські реалії, на наш погляд, все ж вимагають активної участі Президента у законотворенні. Отже, доцільно конкретизувати у законодавстві процедуру проходження та набуття чинності законів, поданих за ініціативою Президента.

Серед не врегульованих законодавством питань належать особливості розгляду законопроектів, розроблених спільно кількома суб'єктами законодавчої ініціативи (наприклад, урядом і Президентом, Національним банком України і Президентом). Нині Регламент Верховної Ради України прямо вказує, що таким законопроектom є лише проект закону про ратифікацію міжнародного договору [10, ч. 3 ст. 89].

Проте повноваження Президента дають підстави констатувати його право ініціювати законопроекти про затвердження указів з таких питань, як введення воєнного або надзвичайного стану в Україні та окремих її місцевостях, оголошення стану війни, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [6, с. 292]. Тому це питання потребує подальшого вивчення і правового регулювання.

Право вето – один з фундаментальних принципів світової конституційної практики, що цілком характерні для змішаних республік. У світовій практиці існують різні умови та порядок накладання вето. При цьому, інститут вето Президента України порівняно з іноземними аналогами є достатньо потужним, оскільки подолати його можливо лише двома третинами голосів Верховної Ради. Отже, Президент може не мати більшості у Парламенті для того, щоб бути впевненим у власній можливості ветувати будь-які законопроекти. До того ж Президент України має право ветувати будь-які закони, навіть про внесення змін до Конституції, і, таким чином, він отримує доволі сильні законодавчі повноваження.

Недоліком такої норми президентського вето є потенційна загроза конфліктів у законодавчому процесі, що цілком актуально для України. Адже, у ситуації, коли співвідношення сил у Верховній Раді є таким, що ні пропрезидентська, ні опозиційна до нього стійка коаліція не може бути створена, сильне вето президента, що полягає в необхідності наявності двох третин голосів депутатів Верховної Ради для його подолання, здатне виступити важелем зупинки роботи парламенту, оскільки в сучасних

умовах через такий механізм фактично вето Президента не може бути подолане. Тобто, така розстановка сил між Президентом та Парламентом у випадку їх приналежності до різних політичних сил стимулює конфліктну поведінку обох гравців і, як наслідок, зумовлює слабкість законодавчої гілки влади.

Отже, постає питання про збалансування сили інституту вето. З огляду на викладене та особливості попередньої практики законодавчого процесу в Україні, ряд дослідників вважає раціональним заходом зниження бар'єра подолання президентського вето з конституційної до абсолютної більшості голосів депутатів, що зумовить оптимізацію законотворчого процесу [4, 5].

Багато питань висувається стосовно процедури застосування вето. Згідно з Конституцією, Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого терміну не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом [8].

Остання поправка, що міститься у поточній редакції Конституції, може бути позитивно оцінена, оскільки перешкоджає застосуванню Президентом так званого прихованого вето. Однак, можливість не надавати закону чинності у Президента все ж є завдяки процедурі промульгації та праву звернення до Конституційного Суду.

Негативним фактом правової регламентації процедури вето є неврегульованість питання про те, у вигляді якого акту необхідно оформлювати рішення глави держави про повернення закону на повторний розгляд. Жоден законодавчий акт України не встановлює юридичної форми акту-документу, яким оформлюється вето Президента. Це дає підстави висунути пропозицію, згідно з якою вето Президента України необхідно оформлювати указом глави української держави, оскільки воно є актом державної влади та тягне суттєві юридичні наслідки [2, с.128; 11, с.91]. Більш того, такий указ повинен публікуватися в офіційних виданнях, що дало б змогу широкій громадськості ознайомитись із його змістом та сприяло більшій відкритості влади і демократизації українського суспільства.

Цікаво звернути увагу на політичну практику та умови застосування вето. Як стверджує О. Баталов, на його частоту впливають електоральний

цикл та висока підтримка президента у парламенті. Так, президент, який має більшість у парламенті, накладає незначну кількість вето, тоді, як політично «слабкий» президент має достатньо високий рівень ветоування законопроектів [4].

Тобто, коли президент має нестачу суспільного схвалення та партійної підтримки у парламенті, останній може приймати закони у спірних питаннях. Але якщо позиція президента сильна, то прийняття законів відносно суперечливих позицій знижується.

Отже, вдосконалення права президентського вето можливе завдяки зменшенню кількості голосів депутатів Верховної Ради, необхідних для подолання вето, закріплення форми нормативного документу, який видається щодо ветоування певного законопроекту, а також законодавча конкретизація наслідків за порушення прописаних у Конституції України норм щодо набуття чинності законами, вето на які було подолано.

Законотворча діяльність та роль у ній Президента тісно пов'язана із порядком промульгації законів. Її процедуру регламентує Указ Президента «Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів та набуття ними чинності», що неодноразово зазнавав змін та доповнень. В останній редакції цього документу вказано, що закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях [12]. Однак, не міститься жодних роз'яснень щодо юридичних наслідків недотримання вказаних термінів промульгації.

Застосування даного виду вето дозволяє президенту впливати на перебіг політичного процесу та дає можливість не проводити законопроекти, що йдуть врозріз із його інтересами. Таким чином, використовуючи «кишенькове вето», президент здатен підняти свій статус у політичному полі.

Ще один політичний спосіб затягування Президентом законодавчого процесу та перешкоджання набуттю чинності законами, зміст яких із будь-яких причин не задовольняють главу держави, це право звернутися до Конституційного Суду для підтвердження конституційності законопроекту. Безумовно, як гарант Конституції Президент України об'єктивно володіє цим правом. Однак, термін розгляду законопроекту Конституційним Судом не є фіксованим. Отже, такий захід представляє собою ще один варіант застосування «кишенькового вето».

Суперечності у цій галузі пов'язані насамперед із недосконалістю деяких положень Закону України «Про Конституційний Суд України». Наявність таких недоліків є здебільшого наслідком того, що цей закон об'єднав норми, які мають урегулювати різні специфічні особливості конституційного судочинства, а саме: норми з організаційних питань діяльності Конституційного Суду, норми, якими визначено основні положення конституційного права, та норми, які регулюють процес

здійснення конституційного судочинства.

Також не можна не згадати питання щодо вдосконалення діяльності Конституційного Суду, які порушуються з перших років його створення. Серед них – запровадження механізму врегулювання виконання рішень Конституційного Суду та відповідальності за невиконання, інституту конституційної скарги й питання взаємодії судів конституційної та загальної юрисдикції [7].

Також важливе значення має забезпечення відкритості прийняття рішень Конституційним Судом України. Найефективнішим заходом для досягнення цієї мети, на наш погляд, є врегулювання порядку проведення пленарних засідань у формі відкритих усних слухань. Це можливо за умови чіткого визначення регламенту щодо виступу представників сторін, прав і обов'язків усіх категорій учасників конституційного процесу.

Чимало суперечок у наукових колах викликає порядок призначення суддів Конституційного Суду. Нині Президент України, Верховна Рада та з'їзд суддів України призначають по шість суддів. Такий порядок можна вважати цілком збалансованим. Однак, політичний характер та державна значущість майже всіх рішень Конституційного Суду, зумовлюють постійні заяви представників різних політичних сил щодо заангажованості суддів. Це вказує на необхідність звернути увагу на пропозиції дослідників щодо добору кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України. Приміром, установити, що судді Конституційного Суду призначаються з-поміж осіб, котрих унесено до відкритого списку претендентів на цю посаду. Правом формувати такий список можна наділити спеціальну кваліфікаційну комісію, до якої входили б судді Конституційного Суду у відставці та інші правники, котрі за віком не можуть претендувати на згадані посади [7].

Важливим аспектом забезпечення незалежності суддів є детальне та чітке затвердження процедури звільнення з посади. Законом «Про Конституційний Суд України» передбачено, що суддя звільняється з посади в разі порушення ним присяги [13]. Проте, законодавчо не визначено, що розуміється під поняттям «порушення присяги суддею Конституційного Суду України». Тому необхідно не лише визначити це поняття, а й розробити процедуру встановлення факту такого порушення, яка враховуватиме специфіку конституційної юрисдикції.

Наступний напрям діяльності Президента України, що потребує детальнішого розгляду з огляду на необхідність його вдосконалення – це дострокове припинення повноважень Верховної Ради. В Україні Основний Закон містить ряд норм, які регулюють процедуру дострокового припинення повноважень парламенту, які складають відповідний процесуальний інститут конституційного права. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 90 Конституції України Президент України має право припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після

відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України [8].

Водночас, достатньо часто Президенти України прагнули використовувати право розпуску Верховної Ради як метод тиску на законодавчий орган.

Також постійно виникають питання щодо різних процесуальних норм дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Під час застосування цієї виникає суперечність щодо повноважності Верховної Ради України після видання указу про дострокове припинення її повноважень Президентом України. Адже питання щодо термінів припинення повноважень Верховної Ради України пов'язано з виконанням своїх обов'язків народними депутатами України. Тобто, Верховна Рада не може припинити повноваження одразу після набуття чинності Указу Президента, оскільки для цього має бути обраний новий склад парламенту.

Складним та суперечливим є питання про взаємодію Президента із партійною більшістю у парламенті. Всебічно критикується як у публіцистичній, так і у науковій літературі процес створення пропрезидентської коаліції. Основна проблема, що постає у ході формування парламентських коаліцій, це спотворення волі виборців. Це зумовлено, насамперед, тим, що положення Конституції щодо коаліції є фрагментарними. Згідно зі ст. 83 Конституції, «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді... вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також... щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів». Але вже у ст. 114 чітко написано, що «... інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра» [8].

Відповідно, відсутність або наявність коаліції не є обов'язковими під час голосування за склад уряду. Отже, із самого початку закладається ситуація, коли за уряд може голосувати ситуаційна більшість. Зокрема, відсутність у Конституції положень про права, обов'язки й відповідальність коаліції депутатських фракцій і груп значно ускладнює взаємодію Верховної Ради та Президента, оскільки уможливорює вільне тлумачення законодавчих норм.

Також варто зазначити, що запорукою ефективної управлінської діяльності є налагодження співпраці як з пропрезидентськими політичними силами, так і з опозиційними. Адже Президент покликаний здійснювати функцію арбітражу у будь-яких протиріччях та конфліктах. А це можливе лише за умови формалізації взаємозв'язків між різними суб'єктами політичного процесу. Це надзвичайно актуально для української політичної практики.

Це дає підстави говорити про необхідність ініціювати Президентом законопроекти, що мають внормувати процес створення передвиборчих коаліцій, прискорити прийняття законів «Про опозицію» та «Про лобіювання», забезпечити рівність всіх учасників виборчого процесу, вживати заходів щодо подальшої структуризації партійної системи.

Окремого розгляду потребує питання про межі компетенції та порядок набуття чинності нормативних актів Президента України. У ст. 106 Конституції України визначено коло актів Президента України, що мають бути скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Усі інші акти Президент видає на власний розсуд і без контрасигнування з боку глави і членів уряду [8].

У ряді конституцій країн континентальної Європи інститут контрасигнації діє ширше: усі акти глави держави підлягають контрасигнуванню. Однак, є і позитивна сторона незалежності Указів Президента від волі інших державних інститутів. Незастосування інституту контрасигнації відносно певного виду актів глави держави можна розглядати і як ознаку більш широких його повноважень, і як презумпцію покладання на нього особистої юридичної і політичної відповідальності за видання актів на підставі здійснення главою держави своїх самостійних повноважень.

Однак, попередній досвід нормотворчості Президента та статистичні дані спонукають дослідників говорити про потребу уточнення меж предметної компетенції указів Президента [3, с. 100].

Це пов'язано з тим, що в Україні дотепер не прийняті закони «Про нормативні правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність» і відсутній спеціальний конституційний закон про Президента України. Саме ці закони повинні містити положення про форми участі глави держави у правотворчості.

У Конституції України немає вказівок на юридичну чинність указів і розпоряджень Президента. Винятково на підставі правової доктрини, що утвердилася в Україні укази Президента розглядаються як такі, що володіють вищою юридичною силою у порівнянні з розпорядженнями.

Таким чином, пріоритетним напрямом удосконалення управління інституту президентства в Україні є конкретизація нормативно-правових актів, що регламентують взаємодію вищих органів державної влади, забезпечення їхньої узгодженості, усунення прогалин у законодавстві.

Серед шляхів досягнення цієї мети можемо виділити наступні. Поряд із збереженням права законодавчої ініціативи та особливого статусу Президента України у його здійсненні, що зумовлені перехідним характером української політичної системи, конкретизації потребують окремі норми, зокрема щодо процедури законодавчої ініціативи одночасно декількох суб'єктів. Унормування потребують підстави звернення Президента до Конституційного Суду, а також конкретизація термінів та порядку їхнього розгляду, взаємодії Президента з парламентською більшістю та опозицією. Процедура розпуску Верховної Ради, попри



уточнення основних підстав для дострокового припинення повноважень парламенту, містить суперечливі твердження, що мають бути виключені для подальшого удосконалення механізмів взаємодії Президента та законодавчої гілки влади.

Також ефективність управлінської діяльності Президента істотно залежить від наявності конкретних юридичних норм в галузі його нормативної діяльності, тому вона потребує подальшого реформування у напрямку збалансування підзвітності та особистої відповідальності глави держави.

*Використані джерела інформації:*

1. Кармазіна М. Президентство: український варіант / М. Кармазіна. – К., 2007. – 365с.
2. Тодыка Ю. Н., Президент Украины: конституционно-правовой статус [Текст] / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : «Факт», 1999. – 256 с.
3. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. – К., 2004. – 159с. – (Бібліотека журналу "Політичний менеджмент").
4. Баталов О. Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка. - [Електронний ресурс] / О. Баталов, О. Авксентьев. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/articles/282/](http://www.niss.gov.ua/articles/282/)
5. Мазур Д.В. Особливості застосування президентом права «вето» щодо законів, прийнятих парламентом в республіках зі змішаною формою правління [Електронний ресурс] / Д.В. Мазур. // Форум права. - 2006. -№ 1. –С. 61-65. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2006-1/06mdvzfp.pdf>
6. Словська І. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі / І. Словська // Віче - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2520/>
7. Стрижак А. Удосконалення статусу Конституційного Суду України / А. Стрижак // Віче - [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.viche.info/journal/2693/>
8. Конституція України / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К.: Парламентське видавництво, 2010. – 64 с. - (Бібліотека офіційних видань).
9. Кіс Т. Інститут президентства в Україні [Текст] / Т. Кіс // Нова політика. - 2000. - №1. - С. 23-31
10. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»: від 10.02.2010 р.: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. -[Електронний ресурс] – 10 с. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Серьогіна С. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні // Право України. – 2009. – № 6 – С. 22-30.
12. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 23.11.2007 / Президент України. - Офіц. вид. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/607/2007>
13. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 / Верховна Рада України. - Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 49. –С. 272.

*Рецензент: Батрименко О.В., к.політ.н., доцент.*