



УДК 342.525:321.015(477)

## ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЛАНСУ ВЛАД В УКРАЇНІ У МЕЖАХ ЧИННОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ

Сало Ірина Степанівна,  
кандидат політичних наук

• Проаналізовано сучасний стан поділу владних повноважень між гілками влади в Україні в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державної влади в країні, забезпечення інституційно-правовими та інституційно-політичними механізмами збалансованого розподілу повноважень у модифікованій владній моделі як умови досягнення ефективного функціонування політичної системи України.

*Ключові слова:* поділ влади, баланс владних повноважень органів державної влади, оптимізація балансу владних повноважень у владній моделі.

Перебіг політичних процесів в Україні в період з 2005 р. і донині засвідчив, що зміна моделі владно-державних відносин в Україні не забезпечила очікуваних результатів – стабільного, ефективного та демократичного функціонування політичної системи країни. Це зумовило – в контексті ціннісної невизначеності орієнтирів діяльності провідних політичних сил, різновекторності їх зовнішньополітичних орієнтацій, недотримання принципів політичної відповідальності, появу/ посилення низки негативних чинників розвитку політичних процесів, зокрема:

• перманентне виникнення політичних криз, зумовлених суперечливим характером внесених до Конституції України змін;

• зростання ризиків дефрагментації системи державної влади внаслідок загострення протистояння провідних політичних сил в умовах домінування конфронтаційних практик, правової невизначеності та культурно-традиційної несформованості механізмів вирішення політичних конфліктів.

Наслідками виникнення зазначених тенденцій функціонування системи державної влади є, передусім, дисбаланс у системі організації державної влади в трикутнику Президент – Парламент – Уряд та спричинені ним ескалація конфлікту між ключовими суб'єктами політичного процесу за перерозподіл повноважень між гілками та рівнями влади в країні. Це зумовлює актуальність дослідження проблеми оптимізації балансу владних повноважень гілок влади з метою забезпечення ефективного урядування в Україні.

Теоретико-правові проблеми функціонування інституту президентства аналізуються С. Г. Серьогіною, Ю. М. Тодикою, В. Д. Яворським. Порівняльний аналіз конституційного контролю в зарубіжних країнах представлені російськими дослідниками Ж. І. Овсепяном, Б. Н. Топорніним, В. Є. Чиркіним, Ю. А. Юдіним, М. А. Никифоровою та Т. А. Васильєвою. Проблеми окремих напрямів реалізації конституційної реформи в Україні аналізуються у спеціальному випуску науково-аналітичного

шоквартальника «Стратегічні пріоритети» «Конституційний процес в Україні»; спеціалізованих випусках юридичного журналу «Право України» за 2009 р. № 10, 11. Водночас проблема системного аналізу розбалансування системи державної влади в Україні перебуває на стадії аналізу емпіричних даних та перших спроб наукової рефлексії, що зумовлює актуальність запропонованого наукового дослідження зазначеної проблеми.

*Мета статті* – системний аналіз впливів політико-правової реформи 2004 р. на функціонування системи органів державної влади; узагальнення наслідків порушення балансу повноважень гілок влади та визначення основних шляхів оптимізації розподілу повноважень між органами державної влади у владній моделі України.

На сьогодні більшість держав приходять до принципу поділу влади як інструменту й умови існування правової держави. Поділ влади, як і функціонування гілок влади, визначається національними конституціями та у тій чи іншій модифікації функціонує в країнах з різними формами правління. Поділ влади між органами держави:

- покликаний забезпечити реалізацію державної влади в інтересах народу, що є єдиним джерелом цієї влади;
- виявляється в тому, що вся державна влада в повному обсязі не належить жодному з органів державної влади;
- виражається в розмежуванні сфер компетенцій між органами держави;
- пов'язаний з наявністю механізмів взаємного контролю органів держави;
- перешкоджає зосередженню всієї повноти державної влади, її узурпації однією особою, органом, соціальною групою;
- є підґрунтям всієї системи стримувань і противаг, спрямованим на забезпечення служіння держави громадянам та їх блага.

Поділ владних повноважень як один з конституційних принципів функціонування правової, демократичної держави не являє собою застиглий стан окремих державних структур. Це працюючий механізм, який досягає єдності на основі складного процесу узгоджень і спеціальних правових процедур, зокрема балансу владних повноважень органів державної влади. Про це свідчить досвід європейських країн, де приділяють велику увагу механізмам збалансованого функціонування органів державної влади (як по горизонталі, так і по вертикалі) і періодично її вдосконалюють. Вста-

новлюється багаторівнева система управління. На кожному рівні цієї системи виконавча влада формується без участі органів влади вищого рівня і підконтрольна у виконанні функцій представницькому органу того ж рівня.

Найбільш загальними елементами у системі балансів владних повноважень, що існують у сучасній теорії та практиці конституційного права є:

- різні строки функціонування державних органів влади (Ірландія, Нідерланди, США, Франція, ФРН);
  - різні засоби формування гілок влади (США, Україна, Фінляндія, Франція);
  - право вето – законодавче (парламентське) вето та відкладальне вето президента;
  - інтерпеляція – запити депутатів;
  - створення контрольних і слідчих комісій парламентом;
  - інвеститура (вотум довіри), який повинен отримати при формуванні уряд від парламенту;
  - бікамералізм – двопалатний парламент (Австрія, Бельгія, Польща, Нідерланди та ін.);
  - процедура промульгації законів;
  - колегіальний характер уряду (в усіх державах);
  - порядок взаємовідносин між урядовою партією/коаліцією і опозицією;
  - відповідальність вищих державних органів та посадових осіб (політико-правового або конституційно-правового характеру):
- 1) процедура імпічменту щодо президента (Італія, Росія, США), суддів та інших посадових осіб;
  - 2) колективна (солідарна) відповідальність уряду перед парламентом;
  - 3) право дострокового розпуску парламенту та призначення нових виборів;
  - 4) дострокове припинення повноважень інших владних структур тощо;
- розмежування повноважень центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування (унітарні держави) і розмежування повноважень між федеральними, органами державної влади та органами влади суб'єктів федерацій.

Належить зазначити, що попри те, що моделі балансу владних повноважень мають досить чітко фіксовану країнову специфіку, виявляються певні типові тенденції в їх побудові. Незважене і некомпетентне втручання у систему розподілу владних функцій може мати вкрай негативні наслідки для результативного функціонування системи державної влади. Про це свідчать наслідки політико-правового

реформування в Україні. Модифікація форми правління в Україні у грудні 2004 р. та зміна виборчої системи призвели до руйнації системи стримувань і противаг. Як наслідок незваженого втручання в розподіл повноважень між органами державної влади виник дисбаланс влади, передусім йдеться про перерозподіл повноважень між Верховною Радою України та Президентом України [1].

### **Баланс владних повноважень між Президентом України та Верховною Радою України**

Право законодавчої ініціативи та право відкладального вето в комплексі конституційних повноважень глави держави забезпечують Президенту України статус впливового суб'єкта законодавчого процесу. Однак висока ймовірність досягнення компромісу зі спірних питань щодо ініційованих Президентом законопроектів існує у ситуації ідеологічної близькості парламентської більшості Президенту України, коли суперечності сторін, зазвичай, не носять принципового характеру.

В ситуації «розділеного правління», тобто опозиційної Президенту парламентської більшості, можливість впливати на законодавчий процес реалізується главою держави, передусім шляхом застосування права вето. Це потужний інструмент впливу на законодавчий процес, оскільки умови подолання президентського вето в Україні є досить жорсткими і потребують кваліфікованої більшості голосів у Верховній Раді України (2/3 від конституційного складу). Як показує статистика, повторне ухвалення заветованих Президентом законів відбувається вкрай рідко. Так, в 2005 р. лише в 5-ти випадках з 38 Верховна Рада України подолала вето Президента; в 2006 – в 4-ох з 89; в 2007 – в 2-ох з 45; в 2008 – в 10-ти з 28; у 2009 – у 7-ми з 17 [2, с. 22]. Збереження нині чинних конституційних приписів щодо регламентації формування коаліції парламентських фракцій та особливості партійного структурування Верховної Ради України впродовж двох останніх каденцій показують, що жодного разу в українському парламенті не утворилася більшість, в яку входило б 300 народних депутатів. Окремі випадки подолання заветованих законів носили ситуативний характер і співпадали з періодами загострення протистояння між Верховною Радою України та Президентом України, наприклад, під час осінньої сесії Верховної Ради України в 2008 р. Однак структурування Верховної Ради України впро-

довж останніх десяти років та збереження цих тенденцій на найближче майбутнє дозволяє стверджувати, що у випадку політичного протистояння між Главою держави і парламентом законодавчий процес може бути практично заблокований.

У разі формування у Верховній Раді України конституційної більшості, опозиційної чинному Президенту, його реальний вплив на законодавчий процес зводиться лише до участі у здійсненні контролю конституційності ухвалених законів шляхом використання права звернення в Конституційний Суд.

Належить зазначити, що в межах модифікованої моделі влади Президент України отримав додаткові важелі впливу на дієздатність Верховної Ради України – чинна редакція Конституції України розширила право Президента достроково припинити повноваження Парламенту України. За Конституцією України в редакції 2004 р. до раніше визначеного випадку – якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися, додалися два наступні: 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. Впродовж осінньої сесії 2008 р. актуалізувалася також проблема дієвості конституційних норм з питання впливу Глави держави на забезпечення дієздатності Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах. Конституція України не передбачає жодних шляхів виходу з потенційної кризи, спричиненої нездатністю новообраного на позачергових виборах Парламенту сформувати стабільну парламентську більшість та сформувати новий склад Кабінету Міністрів України впродовж року.

Підсумовуючи, слід зазначити, що нормативно-правова база забезпечення збалансованої взаємодії Президента України з Верховною Радою України є суперечливою, зокрема з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах.

### **Баланс повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України**

Виконавча влада в Україні інституційно представлена Кабінетом Міністрів України на чолі з Прем'єр-міністром, центральними органами виконавчої влади і місцевими дер-

жавними адміністраціями. Не включений інституційно у систему органів виконавчої влади Президент України функціонально, через обсяг своїх повноважень, доволі тісно з нею пов'язаний, а саме – є Верховним головнокомандувачем, видає нормативні акти, призначає багатьох вищих посадових осіб держави, здійснює керівництво зовнішньополітичної діяльністю держави й у сфері національної безпеки та оборони держави. Позиції українських вчених збігаються, що в даному випадку Президент України виступає як «носій» повноважень виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади функціонально – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади [3]. Зокрема, відповідно до своїх конституційних повноважень Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Проте загострення політичної конкуренції між президентом країни та урядом призводить до намагань розширити повноваження виконавчої гілки влади з одночасним звуженням сфер та форм взаємодії між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Про це засвідчує розвиток політичних процесів у країні під час президентської виборчої кампанії 2009 р. Взаємодія українського глави держави та уряду в цей період відбувалася лише у межах, визначених Конституцією України. Йдеться про право Президента України призупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та взаємодію в межах Ради національної безпеки та оборони України. Аналіз розгляду Конституційним Судом України конституційних подань Президента України щодо конституційності нормативних актів Кабінету Міністрів України викликає серйозні сумніви з дієвості цієї норми [4] і водночас дозволяє стверджувати, що вона може активно використовуватися для блокування діяльності Кабінету Міністрів України впродовж періоду розгляду подання судом.

Одним з елементів забезпечення балансу повноважень між Президентом України та Урядом є конституційний інститут контрасигнування – «скріплення підписом» Прем'єр-міністром України та профільним міністром низки нормативних актів Глави держави. Як зазначає вітчизняний конституціоналіст В. Шаповал: «контр-

асигнування одних актів засвідчує не лише доцільність їх видання, а й дотримання належного його порядку і змістову достеменність відповідних актів. Тим самим уряд та його глава можуть виступати не лише фактичним ініціатором правотворчості президента, а й контролером її законності. Водночас шляхом контрасигнування інших актів уряд приймає їх до виконання» [5, с. 47]. Втім неоднозначність тлумачення інституту контрасигнування вітчизняним конституційним правом призвела до прецеденту публічного конфлікту в 2006 р. між Кабінетом Міністрів України та Президентом України з приводу відмови глави уряду «скріпити підписом» низку указів глави держави. Видається, що актуальність офіційного тлумачення змісту цього конституційного інституту зберігає свою значущість донині, оскільки нормативно-правова неврегульованість реалізації процедури контрасигнування розбалансовує систему поділу функцій влади і, передусім в умовах коабітації, блокує нормотворчу діяльність Глави держави в Україні в межах виконання ним конституційних повноважень.

Підсумовуючи, зазначимо, що аналіз політико-владної моделі щодо збалансованості владних повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України доводить, що наслідками запровадження нинішньої модифікації системи державної влади є:

- коабітація Глави держави та уряду («співіснування») – за будь-якої конфігурації уряду, спричинена відсутністю потужної підтримки в парламенті і у випадку безпартійності Президента, і у випадку слабкості партії, лояльної до політичної програми Президента;
- надмірність політичних ініціатив та перенесення у сферу державного управління політичної конкуренції між Президентом країни й урядом;
- ускладнення або й блокування процесу ухвалення державних рішень, спричинених дуалізмом виконавчої влади;
- неможливість для населення чітко ідентифікувати політичну силу, відповідальну за ситуацію в країні, спричинена незбалансованим розподілом повноважень у сфері виконавчої влади.

Збереження такої ситуації впродовж тривалого часу руйнує легітимність політичного устрою в країні та спричинює зростання авторитарних настроїв у громадян; суттєво знижує ефективність функціонування системи державної влади в країні.



### Місце і роль Конституційного Суду України в забезпеченні збалансованого функціонування системи державної влади

Запровадження принципу поділу влади на конституційному рівні значною мірою зумовило виникнення та розвиток конституційного контролю та конституційного нагляду в демократичних країнах. Як засвідчує вся історія становлення та розвитку конституціоналізму, закріплення на конституційному рівні принципу поділу влади не виключає виникнення державно-правових конфліктів, спричинених передусім неякісним конституційно-правовим регулюванням суспільних відносин, відмінним тлумаченням органами гілок влади конституційних норм і приписів, порушення норм Конституції та законів, намаганням владних структур змінити свій статус та компетенцію без урахування принципу поділу влади, погіршення конституційно-правового статусу громадян, нормативно-правовою неврегульованістю діяльності окремих органів державної влади. Відтак необхідність забезпечення дотримання конституції зумовила виникнення інституту конституційного контролю та створення спеціалізованих органів судового конституційного нагляду, основним завданням яких є охорона конституції, встановлених нею конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційних принципів і особливо принципу поділу влади. Органи судового конституційного контролю задля виконання визначених завдань наділені значними повноваженнями, серед яких виділяють декілька основних груп:

- забезпечення верховенства Конституції та її тлумачення; контроль за дотриманням принципу поділу влади та її комплексна збалансованість, виконання функції балансу щодо кожної з гілок влади; захист конституційних прав і свобод [6, с. 75–76];
- захист конституції від порушень вищими посадовими особами, а в деяких державах і політичними партіями (розгляд справ в порядку здійснення процедури імпічменту чи участі в ній), контроль за діяльністю політичних партій [7, с. 192].

Конституція України надає як Президенту України, так і народним депутатам право звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності документа (конституційності) ухвалених Верховною Радою законів України. Але практика діяльності такого суду України в ситуації розгортання конфлікту між гілками

влади засвідчує, що цей орган є політично заангажованим – Конституційний Суд України ухиляється від прийняття складних рішень, спричинених конфліктним характером взаємодії Президента України та Верховної Ради України. Про це свідчить затягування Конституційним Судом України висновку щодо конституційності Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України в 2007 р. до того часу, доки конфлікт не був вирішений політичними засобами. Правова невизначеність таких процедурних питань провадження Конституційним Судом України, як терміни розгляду звернень або подань були піддані гострій критиці практично всіма суб'єктами політичного процесу. Внаслідок чого Конституційний Суд України вніс зміни та доповнення до Регламенту Конституційного Суду України № 3-р/2008 від 11.01.08, які так визначають терміни розгляду конституційних подань та звернень: «конституційне подання, конституційне звернення має бути вивчене суддею–доповідачем у справі протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня схвалення кандидатури судді-доповідача на засіданні Колегії суддів Конституційного Суду України» (§13, п. 2) [8]. За прецедентом затягування розгляду справи щодо відповідності Конституції України дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, можна дійти висновку, що і в подальшому Конституційний Суд дотримуватиметься цієї ж практики.

Підсумовуючи, зазначимо, що внаслідок модифікації політичної системи України в 2006 р. механізм державної влади був суттєво розбалансований, – виникли численні ускладнення у відносинах вищих органів державної влади, перманентно виникали політичні конфлікти, мали місце непорозуміння всередині органів державної влади. Як зазначає вітчизняний вчений конституціоналіст В. Шаповал, «через те, що зміни до Конституції України впровадили суперечливі за змістом і за юридичною технікою положення щодо компетенційних взаємозв'язків парламенту, уряду та президента і, передусім, щодо організації та функціонування виконавчої влади, існуючу на сьогодні форму правління слід характеризувати як змішану республіканську з певними індивідуальними рисами, що не можуть бути оцінені позитивно з огляду не лише на усталену конституційну теорію, а й, головне, на практику застосування відповідних положень» [5, с. 49].

«Вихід з цієї критичної ситуації, – на думку одного з провідних українських конституціоналістів Ю. Шемшученко, – пов’язаний із системним оновленням Конституції України і збалансуванні системи влад» [9, с. 100]. Досягнення цієї мети передбачає, насамперед, оптимізацію взаємодії **органів державної влади та формування збалансованої системи стримувань і противаг, яка б забезпечила в країні ефективне урядування.**

Оскільки зміни реального режиму функціонування системи державної влади в Україні носять дуже динамічний характер, зумовлений певною невизначеністю нормативно-правових, політичних та процедурних аспектів її функціонування, вони потребують і подальшого дослідження шляхів та механізмів забезпечення балансу владних повноважень органів державної влади.

#### Використані джерела

1. *Ставнійчук, М. І.* Нова Конституція як інструмент конструювання ефективної влади / М. І. Ставнійчук // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 9–11.
2. *Ковриженко, Д.* Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції / Д. Ковриженко. – К., 2009. – 60 с.
3. *Серьогіна, С. Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту Президентства в Україні : монографія / С. Г. Серьогіна. – Харків: Ксілон, 2001. – 278 с.; *Тодька, Ю. Н.* Президент України: конституційно-правовий статус : монографія / Ю. Н. Тодька, В. Д. Яворський. – Харків : Факт, 1999. – 256 с.
4. *Сало, І. С.* Інститут Президентства в забезпеченні конструктивної взаємодії ключових суб’єктів державної влади та ефективного функціонування політичної системи країни [Електронний ресурс] / І. С. Сало // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/desember08/10.htm>
5. *Шаповал, В.* Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави / В. Шаповал // Право України. – 2009. – № 10. – С. 38–56.
6. *Овсеян, Ж. И.* Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций / Ростовский гос. ун-т / Ж. И. Овсеян. – Ростов н/Д. : Литера-Д, 1992. – 318 с.
7. *Сравнительное конституционное право* / РАН; Институт государства и права / Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова [и др.]; под ред. В. Е. Чиркина. – М. : Изд. фирма «Манускрипт», 1996. – 729 с.
8. *Рішення Конституційного Суду України про внесення змін і доповнень до Регламенту Конституційного суду України № 3-р/2008 від 11 січня 2008 року* [Електронний ресурс] // Конституційний Суд України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=12549>
9. *Шемшученко, Ю. С.* Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні / Ю. С. Шемшученко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 99–104.