

М. Цвік, академік АПрН України,
І. Процюк

Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад

Здійснення основних прав людини і громадянина, передбачених Загальною декларацією прав людини, міжнародними пактами про політичні і громадянські права та чинною Конституцією України потребує такої організації влади, яка б виключала пріоритет будь-якої з її гілок, зловживання владою з боку окремих органів, забезпечувала можливість розв'язання конфліктів, що виникають між ними.

Державно-правовим принципом, який дозволяє здійснювати ці вимоги, визнається здавна втілений в світову державно-правову практику розподіл влад. Важливість для демократичної держави закріплення принципу розподілу влад визнавалася в усі часи. Відомо, що вже ст. 16 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р. проголосила: «Суспільство, де не забезпечені гарантії та не існує розподілу влад, не має конституції». Розподіл влад справедливо розглядається як важлива гарантія від узурпації влади в руках однієї особи чи органу. Основний зміст цього принципу полягає, з одного боку, в реалізації ідеї незалежності окремих видів державних органів один від одного, чіткого розмежування їх функцій, повноважень і правових форм діяльності, а з іншого — в їх співробітництві, уособленні, врівноваженості, взаємостимуванні та взаємоконтролі.

Стаття 6 Конституції України також закріплює цей принцип, визначаючи, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Разом з тим слід мати на увазі, що в сучасних умовах здійснення розподілу влад набуло багатоваріантного характеру і в деяких країнах не вкладається в рамки класичних положень вчення Локка, Монтеск'є, конституціоналістів США відносно встановлення певної рівноваги і взаємостимувань трьох гілок влади — законодавчої, виконавчої та судової¹.

¹ Див.: *Тацій В. Я., Грошевий Ю. М.* Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. 1995. № 3. С. 36; *Чиркин В. Е.* Контрольная власть // Гос-во и право. 1995. № 4. С. 11-12.

Це пояснюється як фактичним зростанням кількості груп державних органів, які можна було б розглядати як окрему гілку влади, так і поширенням у сучасному світі змішаних форм правління, що характеризуються відходом від традиційних для минулого схем структурних побудов взаємозв'язку і взаємодії гілок влади¹. З точки зору класичних схем розподілу влад вони повинні бути віднесені до неправильних форм правління.

У державах зі змішаною президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською формами правління перш за все істотно змінюються роль і значення президента як інституту державної влади. У таких державах президент багато в чому не схожий на властиву йому в президентській республіці головну фігуру, що очолює виконавчу владу. Не схожий він і на главу держави в парламентській республіці, діяльність якого обмежується головним чином представницькими функціями і не пов'язана з окремими гілками влади системою стримувань і противаг. Перебуваючи вище планки останнього, але нижче першого, президент при змішаній формі правління не може не посідати особливе місце щодо системи розподілу влад. Виникають сумніви відносно того, чи входить взагалі президент у державах зі змішаною формою правління у систему розподілу влад, а якщо так, то в якій якості — як складова частина певної гілки влади чи як самостійна її гілка. Це повністю відноситься і до діючого на основі Конституції 1996 р. інституту Президента України. Якщо вважати, що Президент України посідає в системі розподілу влад місце окремої самостійної влади, то потрібна конституційна новела про включення президентської влади в перелік гілок влади (ст. 6 Конституції) або офіційне визнання, що Президент очолює виконавчу владу.

При цьому слід виходити з наявності конституційних ознак гілки влади — її уособленості, самостійності, складної структури, наявності тільки їй властивого головного і певного числа допоміжних напрямків її діяльності, пов'язаності з іншими гілками системою стримувань і противаг.

Все це обумовлює доцільність і актуальність наукового аналізу правової природи влади Президента України в президентсько-

¹ Див.: Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу влад (деякі загально-нотеретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. 1994. № 1.

парламентській республіці Україна відповідно до загальноновизначених світових стандартів державотворення і демократії.

Посада Президента України була введена відносно недавно. Конституційний закон від 5 липня 1991 р., яким були внесені зміни до Конституції 1978 р., позначив Президента як главу держави і главу виконавчої влади (ч. 1 ст. 141). Таке визначення місця президента є найбільш характерним для президентських республік. Проте Україна в той час за деякими ознаками наближалась до змішаної — парламентсько-президентської республіки, оскільки існувала посада Прем'єр-міністра, який очолював уряд, а парламент брав активну участь у формуванні особистого складу Кабінету Міністрів, затверджуючи Прем'єр-міністра, віце-прем'єрів та ключових міністрів. Складалася ситуація, коли на чолі виконавчої влади стояли дві особи — Президент і Прем'єр-міністр. Правове положення Прем'єр-міністра було багато в чому невизначеним і усередині виконавчої влади превалювала влада Президента.

Після підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору Україна на час його дії перетворювалась на президентсько-парламентську республіку, що в першу чергу пов'язано із значним розширенням установчих повноважень Президента. Разом з тим ситуація у сфері взаємовідносин Президента і Кабінету Міністрів мало в чому змінилася. Розв'язати всі недоречності повинна була нова Конституція України. Однак багато питань щодо місця і ролі Президента, його взаємовідносин з іншими гілками влади, особливо з виконавчою, в тексті Конституції 1996 р. так і залишилися остаточно не визначеними.

Відповідно до Конституції 1996 р. Президент перестав бути главою виконавчої влади і нібито випав із проголошеної ст. 6 Конституції тріади розподілу влад. Разом з тим йому відведена важлива роль у здійсненні розподілу влад, оскільки він пов'язаний обов'язком співробітництва і системою стримувань і противаг з усіма гілками влади, хоча структурно не входить до жодної з них. Президент України юридично перебуває, таким чином, поза гілками цієї системи і разом з тим через здійснення деяких виконавчих функцій фактично відноситься до однієї з них, що суперечить одне одному. Така невизначеність не може негативно не позначитися на роботі всього державного механізму. Різне бачення цих питань з боку Президента і парламенту часто приводить до конфліктів, а іноді й до протистояння між ними. Отже, модель

президентства, яка закріплена в Конституції України, не є оптимальною.

Фактичне місце і роль Президента в системі влади впливають як з положень Конституції, що стосуються його повноважень, так і з державної практики. Якщо виходити з аналізу ст. ст. 6 і 102 Конституції України, то президентська влада не може розглядатися як така, що входить у систему розподілу влад як визнана самостійна гілка влади. Це впливає передусім із того, що в ст. 6 Конституції, де формулюється принцип розподілу влад, така гілка влади не передбачена. Крім того, згідно зі ст. 102 Конституції Президент, з одного боку, характеризується як глава держави, що характерно для всіх парламентських республік, в яких ця фігура аж ніяк не претендує на статус самостійної гілки влади. В той же час ч. 2 ст. 102 Конституції визначає Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Слід зауважити, що якби такі повноваження належали виключно Президенту, то це ставило б його над усіма традиційними гілками влади, робило б його, як прямо було записано в проекті Конституції України в редакції від 24 лютого 1996 р., гарантом забезпечення громадянської злагоди в суспільстві, фактором, який сприяє узгодженості в діяльності органів державної влади, але руйнувало б розподіл влад. У такому разі через першість влади Президента була б порушена властива розподілу влад рівновага між гілками влади, що є найважливішою умовою здійснення цього принципу і що виключало б погляд на Президента як на самостійну гілку влади.

Водночас ч. 2 ст. 102 Конституції не може розумітися спрощено і потребує свого тлумачення. Безсумнівно, визначення Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини має за мету підкреслити особливу, провідну роль глави держави у системі влади, його вищий авторитет. Але за своїм змістом ця формула, яка значною мірою співзвучна з ч. 2 ст. 80 Конституції Російської Федерації, не відрізняється точністю. Вона здатна створити враження того, що нібито забезпечення охорони перелічених цінностей покладається виключно на президентську владу.

Між тим виконання відповідних завдань є функцією не тільки Президента, а й усіх традиційних (і не тільки традиційних)

гілок влади, усієї системи її центральних і місцевих органів, кожен з яких діє у цьому напрямі своїми специфічними методами. Так, п. 1 ст. 116 Конституції спеціально підкреслює роль Кабінету Міністрів України як органу, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність країни. Щодо територіальної цілісності України, то, віддаючи належне важливості діяльності в цьому напрямі Президента, слід наголосити, що найбільш вагома гарантія цієї цілісності встановлена ст. 73 Конституції, яка передбачає вирішення питання про зміну території України виключно шляхом всеукраїнського референдуму. Величезна роль Президента України як гаранта Конституції обумовлена низкою його повноважень, як, наприклад, правом скасування актів Кабінету Міністрів України і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106) і т. ін. Водночас значну роботу по забезпеченню як додержання Конституції, так і охорони прав громадян виконують й інші державні органи, в першу чергу судова та контрольно-наглядові.

Особливо слід підкреслити значення існування такої спеціальної установи контролю за конституційністю законів, якою є Конституційний Суд України. На нашу думку, можна було б вважати цей орган всеохоплюючим гарантом Конституції за умови, якби він виносив свої рішення не тільки в разі наявності звернень відповідних суб'єктів, а й за власною ініціативою. Дійсно, тільки незалежний судовий орган, який не є однією з сторін у спорах і конфліктах, що виникають, може надійно гарантувати додержання Конституції. Щодо Президента, то, здійснюючи вирішальні функції у сфері виконавчої влади, він діє в інтересах саме цієї влади. Тому він далеко не завжди може бути об'єктивним щодо встановлення конституційності чи неконституційності при виникненні спорів між гілками влади, недодержанні окремими державними, в тому числі й виконавчими, органами влади положень Конституції. Практика підтверджує, що, виходячи саме з інтересів виконавчої влади, Президент неодноразово звертався до Конституційного Суду для остаточного розв'язання спорів із законодавчою владою. До того ж статус гаранта Конституції створює для Президента можливість, виправдовуючись необхідністю її захисту, розширено тлумачити обсяг своїх повноважень, втручаючись у сферу компетенції інших органів і порушуючи принцип розподілу влад.

Разом з тим найбільш широкі повноваження Президента не охоплюються зазначеними в ст. 102 Конституції, а відносяться до

таких, що пов'язані із взаємодією з виконавчою владою. Стаття 106 Конституції закріплює за Президентом повноваження призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняти його повноваження та приймати рішення про його відставку, а також призначати за поданням останнього членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах. Такі повноваження по формуванню виконавчої гілки влади і можливість реально управляти нею всупереч Конституції говорять про наближення Президента України до посади керівника виконавчої гілки влади. Це дає підстави стверджувати, що за цими функціональними ознаками Президент України відноситься до виконавчої гілки влади. Не можна не погодитися з А. Зайцем, який пише, що «значні (не лише кадрові) повноваження Президента в сфері виконавчої влади перетворюють його на фактичного главу виконавчої влади, а тим самим особу, зацікавлену і активну у всьому, чим займається уряд»¹. Саме через це Кабінет Міністрів України багато в чому втратив самостійне значення і перетворився по суті в орган, котрий фактично підкоряється Президентові, через який він проводить власну політику. Це означає, що фактично в Україні у виконавчій сфері існує певний дуалізм: виконавчою гілкою влади управляє, з одного боку, глава виконавчої влади — Прем'єр-міністр України, а з іншого — Президент України. Вже це саме по собі виключає погляд на Президента як на окрему гілку влади. Крім того, потрібно враховувати й наявність досить розгалуженої Адміністрації Президента, повноваження якої в Конституції чітко не визначені і яка, допомагаючи Президентові у здійсненні його повноважень, також виконує функції, що відносяться до сфери діяльності виконавчої влади. Отже, у цій сфері фактично діють три структури — Президент, Адміністрація Президента та Кабінет Міністрів, повноваження яких не завжди мають, але потребують чіткого розмежування. Адміністрація Президента певною мірою дублює діяльність Кабінету Міністрів, нерідко виступаючи по відношенню до нього своєрідним управлінсько-контролюючим органом.

¹ *Заєць А.* Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці // *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 2 (13). С. 46.

Разом з тим склалася ситуація, коли Кабінет Міністрів підпорядковується, з одного боку, Президенту і його Адміністрації, а з іншого — підзвітний Верховній Раді, яка згідно з п. 13 ст. 85 Конституції здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, що ставить його між двох вогнів. Незадовільне виконання вказівок Президента, а за певних умов і керівників Адміністрації загрожує відставкою за його рішенням, а невиконання рішень Верховної Ради — резолюцією недовіри з боку останньої (ст. 87 Конституції), що також загрожує відставкою (ст. 115 Конституції). Таким чином, Прем'єр-міністр і Кабінет Міністрів за такої ситуації втрачають значну частину своєї самостійності, перетворюючись на інститут, що повинен задовольняти усі сторони. Все це не може не знижувати ефективність роботи Кабінету Міністрів, який фактично перестає виконувати властиву йому, згідно з теорією розподілу влад, роль самостійної виконавчої гілки влади.

Водночас Президент хоча й наділений широкими можливостями впливу на діяльність Кабінету Міністрів, але не є його главою і за його дії не відповідає, а відповідні можливості впливу Верховної Ради, усуненої від формування Кабінету Міністрів, на втілення в життя програми його діяльності є вкрай обмеженими. Також обмеженими є кількість і значення стримувань, що їх може застосувати Кабінет Міністрів стосовно інших органів влади. Передбачене Конституцією України право контрасигнування (п. 31 ст. 106) Прем'єр-міністром або Кабінетом Міністрів актів Президента хоча й застосовується, але на практиці не набуло значення відведеної йому ролі стримувань щодо діяльності Президента. Внаслідок особливостей становища останнього в системі державної влади України і в першу чергу з метою виконання властивих йому виконавчих функцій знадобилось встановлення системи деяких конституційно закріплених стримувань і противаг, передусім між Президентом і законодавчою владою. Щодо Президента України, то відповідні стримування і противаги, які характеризують його правове становище, є аналогічними тим, що встановлюються в конституціях політично розвинутих країн для збалансування діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади. Тому хоча Президент офіційно не є однією з її гілок, що входять до системи розподілу влад, його діяльність має конститутивне значення для функціонування цієї системи. Юридичне оформлення входження Президента України в систему розподілу влад є логічним і вкрай

бажаним. Виходячи із здійснення виконавчої влади як головного напрямку діяльності Президента, доцільно обмежити ст. 102 Конституції України вказівкою на те, що Президент є главою держави і виконавчої влади України.

Викладене свідчить про існування певної неузгодженості між ст. ст. 6, 102, 113, 114 та багатьма положеннями ст. 106 Конституції України. Це значною мірою обумовлено спробою поєднати в Україні принцип розподілу влад із встановленням змішаної форми державного правління, котра, як вже зазначалося, з погляду можливості повною мірою здійснювати цей принцип є неправильною державною формою. Для поступової ліквідації наведених неузгодженостей потрібний подальший розвиток державної форми.

Певні парламентські сили виступають з вимогою внесення змін до Конституції в напрямі встановлення в Україні парламентської республіки, в якій би Президент був виключно главою держави, а найбільш радикальні з них пропонують взагалі скасувати посаду Президента. Між тим, як показує світова практика, для забезпечення ефективності функціонування парламентської республіки необхідні економічна і політична стабільність у суспільстві, наявність зрілої розвинутої багатопартійності, існування сформованої парламентської більшості, врахування історичних парламентських традицій.

Через відсутність цих передумов парламентської республіки в Україні вона навряд чи виявиться дієздатною. Досвід роботи Верховної Ради свідчить про вкрай малу імовірність створення найближчим часом стійкої парламентської більшості і опозиції. За таких умов існування парламентської республіки неминуче призведе до додаткових труднощів у формуванні уряду, його нестабільності, постійних урядових криз, частих змін Кабінету Міністрів, з чим можуть бути пов'язані і зміни політичного курсу. Крім того, необхідно враховувати, що поява в посттоталітарних умовах широкого спектру партій хоча і має певне позитивне значення для України, але не свідчить про сформовану багатопартійну систему. З аналізу діяльності і кількісного складу партій випливає, що вони в основному є малочисельними, істотного впливу на вирішення питань управління державою не здійснюють і позбавлені низки ознак, властивих політичним партіям. Більшість з них не мають чіткої соціальної бази, детально виписаних партійних статутів, належним чином затверджених програм роботи, в тому числі на випадок приходу до влади. Чимало

партій не користуються підтримкою конкретного електорату, виборці орієнтуються на особистості, а не на партію в цілому, не завжди визначені фінансові джерела існування партій і т.ін.

Вважаємо, що на сучасному етапі доцільнішим є розвиток державної форми України в бік президентської республіки. Це пояснюється потребою і значенням існування в процесі поглиблення кризових тенденцій відсутньої в умовах сьогодення сильної і централізованої виконавчої влади. Необхідний певний ступінь авторитаризму в сфері управлінської діяльності для наведення в країні елементарної виконавчої дисципліни і виходу на цій базі із кризи.

У цілому існує залежність між майбутнім рухом України в бік президентської чи парламентської республіки і потребою внесення тих чи інших змін у Конституцію України. У першому випадку, орієнтуючись на необхідність додержуватися моделі розподілу влад, Президент повинен набути конституційного статусу глави держави і глави виконавчої влади. Це створить умови відповідно до основного напрямку його діяльності для консолідації українського суспільства. Форма правління, в якій Президент очолить виконавчу гілку влади, сприятиме підвищенню його відповідальності, створенню значно більшого ступеня стабільності роботи урядових установ. У другому, менш бажаному випадку — ухилу в бік парламентської республіки — необхідно конституційно обмежити повноваження Президента щодо управління роботою Кабінету Міністрів і детально конкретизувати повноваження його глави. Кабінет Міністрів має стати не тільки юридично, а й фактично вищим органом виконавчої влади.

Слід окремо зазначити, що посилення в системі влади ознак, властивих президентській республіці, аж ніяк не принижує ролі парламенту. Навпаки, воно може стати засобом запобігання будь-яких юридично невиправданих втручань у його діяльність. Це випливає з того, що при послідовному втіленні в життя принципу розподілу влад, побудові взаємовідносин гілок влади на базі системи стримувань і противаг вони здатні стати більш самостійними. Як вірно зазначається в літературі, у президентських республіках конституції встановлюють досить жорсткий розподіл основних функцій вищих органів держави, внаслідок чого парламенти діють як юридично і фактично незалежні органи, яким належать притаманні тільки їм важливі повноваження. До того ж офіційне становище президента як глави виконавчої влади ставить його в

більш залежне становище від парламенту, який цю владу повинен контролювати¹.

Отже, з якого боку не підходити, існуюча конституційна модель щодо ролі і місця Президента України в системі влади потребує істотного вдосконалення з метою встановлення у цьому питанні відповідності між конституціями юридичною і фактичною.

Головні висновки.

1. Ураховуючи, що ст. 6 Конституції України закріплює засади конституційного ладу, вона має вищу юридичну силу щодо наступних статей. У зв'язку з цим у відповідність з нею мають бути приведені ст. ст. 102, 113, 114 та ін.

2. Стаття 6 Конституції і модель президентської влади в Україні не містять ознак (складність структури, наявність головного і допоміжних методів діяльності), які б давали підстави стверджувати, що влада Президента є самостійною гілкою влади.

3. Президент за Конституцією юридично не відноситься до виконавчої гілки влади, яка очолюється Кабінетом Міністрів, хоча, незважаючи на існування різних центрів цієї влади (Президент, Кабінет Міністрів, Адміністрація Президента), виступає за фактичною Конституцією, як її головний елемент.

4. Через свою пов'язаність системою стримувань і противаг з діючими відповідно до Конституції гілками влади Президент справляє серйозний вплив на всю систему розподілу влад.

5. Закріплення у деяких конституціях, в тому числі у Конституції України, статусу Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод громадян (ч. 2 ст. 102 Конституції) є невдалим. Порушення урівноваженості між гілками влади ставить фігуру Президента над ними, тобто поза системою розподілу влад. Це суперечить ст. 6 Конституції України, створює передумови для ігнорування в деяких випадках провідної ролі інших державних органів у гарантуванні цих благ.

6. З погляду створення можливостей для реалізації принципу розподілу влад змішана республіка є неправильною формою держави, яка не здатна здійснити усі його вимоги. Саме тому бажаним є розвиток державності України в бік усунення труднощів, що виникають.

¹ Див., напр.: Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. К., 1997. С. 84.

7. Можливий подальший розвиток президентської влади в бік її наближення до моделі, властивої президентській або парламентській республіці. Умовам перехідного періоду найбільш відповідає рух у бік наближення до президентської республіки з конституційним визначенням Президента як глави держави і глави виконавчої влади і вилученням ч. 2 ст. 102 Конституції України.

8. Будь-який із шляхів розвитку української державності не повинен принижувати роль парламенту, навпаки, він має закріплювати його самостійність у поєднанні ним законодавчих, установчих та контрольних повноважень.

Надійшла до редколегії 22. 03. 99

*В. Тацій, президент АПрН України,
академік НАН України,
Ю. Грошевий, академік АПрН
України*

Прокуратура в системі поділу влади

Визначення нормативних параметрів законодавчого закріплення правового становища прокуратури, її правомочностей багато в чому обумовлено соціальним призначенням державних органів, на які покладаються нагляд і контроль за додержанням виконання законів в тій чи іншій державі.

Передусім, і це важливо підкреслити, фундаментальні гілки влади — законодавча, виконавча та судова, які уособлюють собою єдину державну владу та її поділ, зовсім не включають можливості існування інших функціонально самостійних правових інститутів. Їх наявність визначається реальними потребами побудови правової держави і державно-правового життя суспільства в даний конкретний період, необхідністю демократичних форм контролю гілок влади у випадках, коли їх діяльність не відповідає принципам і положенням Конституції. Важливо, щоб ці інститути вписувалися в рамки загальнодемократичних процесів і сприяли балансу функціональних гілок влади.

Слід визнати, що у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає із сутності публічності дер-