

УДК 342 (100)

Мартинюк Р. С.

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
(Національний університет «Острозька академія»)*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ

На поточний момент проблема визначення конституційно-правового статусу президента та вищого органу виконавчої влади, пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків між цими суб'єктами набули особливої значимості для науки конституційного права в більшості пострадянських республік. Осмислення функціональної природи інституту президента, способу його співвідношення із системою органів виконавчої влади у змішаній республіці є найважливішими теоретичними передумовами закріплення конституційно-правового статусу Президента України та Кабінету Міністрів України.

Потреба теоретико-правового осмислення функціональної природи інституту президента та вироблення «стандартного» для змішаної республіканської форми правління конституційно-правового статусу глави держави жорстко зумовлюється і наявними вадами конституційно-правового статусу Президента України. З одного боку, форма правління,

© Мартинюк Р. С., 2016

© Національний університет «Острозька академія», 2016

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

встановлена первинною редакцією Конституції України, у своїх головних рисах, зокрема, в аспекті співвідношення Президента України і виконавчої влади, виразно нагадує П'яту Республіку у Франції. Подібність форми правління, запровадженої первинною редакцією Основного Закону України, до Французької П'ятої Республіки простежується, принаймні, у таких її елементах як роль Президента України у процедурі формування Кабінету Міністрів України, інститут парламентської відповідальності уряду, право Глави держави відправляти Уряд у відставку за власною ініціативою та феномен дуалізму виконавчої влади, яка перебуває під керівництвом двох суб'єктів – Прем'єр-Міністра України і Президента України. Водночас, інші важливі атрибути змішаної Французької П'ятої Республіки, зокрема, парламентська інвеститура Уряду, обмеження права Глави держави достроково припиняти повноваження Прем'єр-міністра необхідністю добровільної згоди останнього на відставку Уряду у формі відповідної заяви та відсутність у Президента права скасовувати урядові акти, які грають, без перебільшення, ключову і визначальну роль у забезпеченні реального балансу влад, були розробниками Основного Закону України «не помічені» і в первинній редакції Конституції України відображення не знайшли. Тим не менше, приймаючи до уваги той факт, що форма правління, встановлена первинною редакцією Основного Закону України, у багатьох своїх елементах виявляє очевидну схожість із Французькою П'ятою Республікою, є очевидним і те, що оцінка конституційно-правового статусу Президента України повинна ґрунтуватися на критеріях, які відповідають організації державної влади у змішаній республіці. Адекватність такого теоретико-правового підходу підтверджує і загальна логіка перегляду конституційно-правового статусу Президента України, проведеного внаслідок внесення змін до Конституції

- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

України у 2004 р. Здійснене конституційною реформою функціональне дистанціювання Глави держави від виконавчої влади, хоча й багато в чому невдале, було покликане забезпечити виконання Президентом України ролі координатора-арбітра в системі взаємодій вищих органів державної влади.

Оцінка з відповідних позицій конституційно-правового статусу Президента України, закріпленого первинною редакцією Основного Закону України, виявляє його явну і принципову невідповідність вимогам організації державної влади у змішаній республіці в частині ролі Глави держави у сфері організації та діяльності виконавчої влади. У період чинності первинної редакції Конституції України Президент України фактично виконував функції керівника системи органів виконавчої влади. У 2003 р. Венеціанська Комісія у своїй оцінці фактичної ролі Президента України в державному механізмі зазначала, що він «очолює виконавчу владу» [1, 23]. Наявні в розпорядженні Глави держави повноваження щодо системи органів виконавчої влади зумовлювали адміністративну підпорядкованість цих органів, зокрема, Кабінету Міністрів України, Президенту України. Така підпорядкованість тривалий час спричиняла ситуацію, за якої Кабінет Міністрів України міг бути відправлений у відставку залежно від політичної волі Президента України, однак незалежно від результатів своєї діяльності.

Одним із негативних наслідків конституційно закріплених можливостей впливу Президента України на організацію і діяльність виконавчої влади стало нівелювання значення такої конститутивної риси змішаної республіки як дуалізм виконавчої влади.

Дуалістична організація виконавчої влади інституціоналізується основними законами усіх держав зі змішаною республіканською формою

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

правління і є визначальним чинником, що детермінує відносини президента і прем'єр-міністра у цій формі правління. Дуалізм виконавчої влади передбачає наявність двох керівних центрів у сфері урядової діяльності – прем'єр-міністра і глави держави, поєднаних між собою не структурно, а функціонально. Відношення цих суб'єктів до виконавчої влади не однакове: якщо уряд входить до неї як вища ланка в системі органів виконавчої влади, то президент функціонально – через певний обсяг повноважень у сфері діяльності виконавчої влади [2, 139]. Такі повноваження, попри те, що належать президенту, є виконавчими за своєю юридичною природою [3, 109]. Загальний для змішаних республік підхід до розподілу повноважень між президентом і прем'єр-міністром полягає у тому, що хоча відповідні повноваження цих суб'єктів переплітаються, повноваження президента мають визначальний характер. Глава держави – президент – відповідає в основному за вирішення стратегічних питань, контролює сфери зовнішньої політики, оборони, а прем'єр-міністр відповідає за вирішення тактичних завдань і здійснює оперативне, повсякденне управління.

Сумісна компетенція глави держави й уряду у виконавчій сфері відображає намагання як поєднати в організації виконавчої влади кращі риси президентської і парламентарної форм правління, так і уникнути їхніх відповідних вад. Позитивні риси дуалістичної організації виконавчої влади вбачаються у високій функціональній ефективності уряду завдяки залученню до його формування глави держави та координації останнім поточної урядової політики, а також у наявності достатньо самостійного у своїх рішеннях і діях прем'єр-міністра – представника парламентської більшості. Дуалістична організація виконавчої влади, водночас, ґрунтується на усвідомленні того факту, що парадоксальною рисою

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

класичного парламентаризму є домінування у системі поділу влади уряду і, зокрема, прем'єр-міністра. За певного збігу політичних обставин концентрація владних інструментів впливу, переважно юридично нерегламентованих, у руках прем'єр-міністра може набувати загрозливого характеру. Президентська ж форма правління завжди несе в собі загрозу гіпертрофії інституту президента – і насамперед внаслідок персоналізації повноважень органів виконавчої влади в особі глави держави. У змішаній республіканській формі правління згадані потенційні дефекти парламентарної та президентської республік усуваються засобом дуалістичної організації виконавчої влади. Наявність двох центрів виконавчої влади, уособлених президентом і прем'єр-міністром, за будь-якої партійної приналежності цих суб'єктів унеможлиблює концентрацію виконавчих повноважень у руках одного з них. Водночас, в умовах дуалізму виконавчої влади позитивна сторона сильної влади глави держави – мобільність уряду, його дієздатність [4, 105].

Основний Закон України інституціоналізує дуалізм виконавчої влади в низці положень розділів V та VI, які закріплюють виконавчі за функціональною ознакою повноваження Глави держави й Уряду. Хоча «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ст. 113 Конституції України), а також «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 ст. 116 Конституції України), згідно інших конституційних положень Уряд не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику [5, 110]. Конституція України встановлює відповідні преференції Президента України щодо виконавчої влади – Глава держави здійснює керівництво урядовою діяльністю у сферах здійснення зовнішньої політики, забезпечення національної безпеки та оборони України.

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

Відповідно до пп. 1 та 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України «Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України». З іншої сторони, «Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» (пп. 1, 7 ст. 116 Конституції України). Ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. до основних завдань Кабінету Міністрів України відносить «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави» [6, 222]. Згідно Закону (пп. 1, 4, 5 ч. 1 ст. 20) Уряд «забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює у межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності», «забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України», а також «здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України» [6, 222].

Згідно ст. 102 Конституції України Президент України є гарантом «додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». Водночас, відповідно до пп. 1 та 2 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції України, «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина».

Приведені нормативні положення фактично визначають сфери співпадаючої компетенції Глави держави й Уряду, що, об'єктивно, вимагає

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

від обох суб'єктів державно-владної діяльності узгодження позицій і конструктивної взаємодії з метою реалізації єдиної і системної державної політики.

Елементи дуалізму виконавчої влади простежуються також у конституційно-правовому статусі Ради національної безпеки і оборони України [7, 32], очолюваної Президентом України, точніше, повноваженнях Ради щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади, зокрема, Кабінету Міністрів України, у сфері національної безпеки та оборони [8, 237]. Існування Ради національної безпеки і оборони України й головування Президента України у цьому органі відіграють суттєву роль у поєднанні функцій Президента України з виконавчою владою. Рада національної безпеки і оборони України – один із допоміжних органів при Президентові України, чиє функціональне призначення полягає у забезпеченні реалізації відповідних повноважень Президента України у сфері діяльності органів виконавчої влади. Конституційно-правовий статус цього органу, його компетенція похідні від владних повноважень Глави держави; рішення Ради вводяться у дію указами Президента України. Таким чином, офіційна позиція Президента України, виражена у формі рішень Ради національної безпеки і оборони України щодо конкретних питань діяльності Уряду, носить для останнього імперативний характер.

Важлива риса конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України – включення до її складу Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра закордонних справ України. І хоча Конституція України не допускає можливості підпорядкування цих членів Кабінету Міністрів України Президенту України без участі Уряду [9, 42], факт їх включення

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

до складу Ради засвідчує можливість безпосереднього впливу на них з боку Президента України і є елементом саме дуалістичної організації виконавчої влади [5, 111].

Таким чином, сферами, у яких Президент України здійснює керівництво діяльністю відповідних органів виконавчої влади, безпосередньо виконавчу та розпорядчу діяльність (зокрема, спрямовує роботу керівників центральних органів виконавчої влади), є ті, що визначені у ч. 2 ст. 102 Конституції України. Водночас, хоча статус Ради національної безпеки і оборони України, можливості впливу Президента України через цей орган на систему органів виконавчої влади і спричиняють певну президенціалізацію форми правління, є очевидним, що відповідно до Основного Закону Президент України не координує діяльність органів виконавчої влади поза сферами забезпечення державного суверенітету, національної безпеки й оборони, прав людини і громадянина, конституційної законності, сферою зовнішньополітичної діяльності. З інших питань, крім безпосередньо віднесених Конституцією України до компетенції Президента України, останній не повинен втручатися через розпорядчі акти в діяльність органів виконавчої влади.

В Україні намагання застосувати оптимальну конструкцію компетенційного дуалізму в галузі виконавчої влади в період дії первинної редакції Основного Закону та редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. виявляють принципову несхожість. Однак єдина спільна й визначальна риса, яка об'єднує обидва згадані випадки – безсумнівний факт, що побудова компетенційних взаємозв'язків між Президентом України та Кабінетом Міністрів України виявилася однаково далекою від тих позитивних результатів, які були досягнуті в державно-правовій

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

практиці П'ятої Французької Республіки. Причини цього є різними і потребують принаймні короткого огляду.

За змістом первинної редакції Конституції України Президент України здійснював визначальний вплив на процес формування Кабінету Міністрів України, володів дискреційним правом припиняти повноваження будь-якого члена Уряду, включно Прем'єр-міністра, мав право скасовувати акти Кабінету Міністрів України.

Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. не встановлювала будь-яких застережень щодо права Президента України відправляти Прем'єр-міністра України у відставку. Згадане право Глава держави здійснював дискреційно. Натомість ст. 115 первинної редакції Основного Закону зобов'язувала Прем'єр-міністра України подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри і вказувала, що «Кабінет Міністрів України, *відставку якого прийнято Президентом України* (виділено авт. – Р. М.), за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України...». Зміст ст. 115 фактично засвідчував необхідність підпису Главою держави заяви Прем'єр-міністра України про відставку Уряду як умови припинення повноважень останнього.

«Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України, – закріплювала також ст. 115 Конституції України, – має наслідком відставку Кабінету Міністрів України». Однак відсутність заяви Прем'єр-міністра України Главі держави про відставку Уряду чи відсутність у Президента України політичної волі підписати відповідну заяву рівною мірою перетворювали право Верховної Ради України

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

достроково припинити повноваження Кабінету Міністрів України на юридичну фікцію. Водночас, відмова Прем'єр-міністра України подати Президенту України заяву про відставку Уряду «за рішенням Президента України» подібних проблем не створювала, оскільки рішення Глави держави «є волевиявленням Президента України у процесі здійснення конкретних повноважень, які юридично матеріалізуються у виданні ним актів – указів або розпоряджень» [10, 16]. Указу Президента України про припинення повноважень Кабінету Міністрів України було достатньо, аби настали відповідні юридичні наслідки, навіть за відсутності заяви Прем'єр-міністра України про відставку Уряду.

Первинна редакція Конституції України безпосередньо не встановлювала й обов'язку Президента України підписувати заяву Прем'єр-міністра України про відставку Кабінету Міністрів України. Останнє слово за Президентом України в питанні дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Уряду підтверджувалося (на випадок можливих сумнівів у цьому) положенням п. 9 ст. 106 Конституції України про те, що Президент України «припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку». Між тим, ситуація, за якої відставка «президентського» уряду внаслідок отриманого від парламенту вотуму недовіри (резолюції осуду) залежить від позиції реального глави виконавчої влади – президента, зводить нанівець значимість парламентської відповідальності уряду. Обтяженість права парламенту припинити повноваження уряду відповідним дискреційним волевиявленням глави держави деформує систему стримувань і противаг, що діє у конституційно-правових відносинах між парламентом та урядом, пов'язаних із застосуванням

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

парламентської відповідальності останнього [11, 47]. Виникнення ж конфліктної ситуації, пов'язаної з відмовою Президента України підписати заяву Прем'єр-міністра України про відставку Уряду, подану у зв'язку з отриманням Кабінетом Міністрів України резолюції недовіри від Верховної Ради України, загрожувало стабільності конституційного ладу держави [12, 15].

Отже, застосування парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України, з огляду на її згадані вище конституційно-правові запобіжники, у період чинності первинної редакції Основного Закону України було вкрай ускладненим. Додатковими визначальними важелями впливу Глави держави на стан справ в урядовій сфері було його право призначати та звільняти з посад членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій (п. 10 ст. 106 первинної редакції Конституції України); право Президента України скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16 ст. 106 первинної редакції Конституції України); імперативний характер указів Президента України для Кабінету Міністрів України та відсутність у конституційному тексті положення про те, під чийм головуванням відбуваються засідання Уряду. Тривалий час ситуація, за якої Уряд був фактично безправним суб'єктом у відносинах із Главою держави, посилювалася законодавчою невизначеністю правового статусу Кабінету Міністрів України.

Суттєвий чинник, який розривав необхідний зв'язок між складом Уряду та коаліційною більшістю у Верховній Раді України, а також між Програмою діяльності Кабінету Міністрів України і програмними засадами партій, які утворювали згадану більшість, відтак – в обох питаннях робив Кабінет Міністрів України безпосередньо й повністю

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

залежним від Президента України – відсутність парламентської інвеститури Уряду. Парламентська інвеститура, передбачаючи вотум довіри кандидатові на посаду прем'єр-міністра і програмі діяльності нового уряду, є механізмом забезпечення реальної участі парламенту у формуванні уряду. Принциповою гарантією парламентської інвеститури є нормативна визначеність її часових рамок. Парламентська інвеститура передбачає, що прем'єр-міністр не тільки постає перед парламентом, але він у визначений строк подає до розгляду законодавчому органу програму діяльності уряду, і тільки тоді, коли програму затверджено, уряд приступає до виконання повноважень. До того часу уряд не є легітимним. Згаданий інститут первинною редакцією Основного Закону України не був передбачений (як і не передбачає його чинна редакція Конституції України), що надавало формі правління в Україні особливої специфіки. До прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Україна була єдиною країною зі змішаною республіканською формою правління, де Програму діяльності Уряду можна було затвердити будь-коли, тобто Уряд міг функціонувати з незатвердженою Програмою [13]. Відсутність інвеститури Уряду в Основному Законі України слід вважати, по суті, проявом «жорсткого» поділу влади, характерного для президентської форми правління.

Застосування згаданих нормативних інструментів впливу Президента України на виконавчу владу, які були відмітними деструктивними рисами вітчизняної форми правління, на початковому етапі державно-правового розвитку України зумовлювало адміністративну залежність Кабінету Міністрів України та, зокрема, Прем'єр-міністра України від Президента України й перетворювало останнього на фактичного главу виконавчої влади, а Прем'єр-міністра України – на адміністративного прем'єр-

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

міністра. Адміністративну підпорядкованість Кабінету Міністрів України Президенту України наглядно ілюструвало положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. про те, що «програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України» [14, 58]. Наслідком адміністративної залежності Уряду та Прем'єр-міністра України від Президента України було те, що компетенційний дуалізм у виконавчій галузі нівелювався і набував формального характеру. Останнє надавало змішаній республіці в Україні характеру такої ж формальності й перетворювало її фактично на перехідну президенціалізовану республіку – атипову форму правління, яка мала певні вибіркові конституційно-правові ознаки змішаної республіки, але не була такою реально. Насамперед через відсутність у первинній редакції Конституції України положень про парламентську інвеституру Уряду та наділення Президента України беззастережним правом припинити повноваження Кабінету Міністрів України у цілому, як і будь-якого його члена, функціональні характеристики форми правління фактично не залежали від наявності чи відсутності у Верховній Раді України союзної Президенту України коаліційної більшості. Форма правління в Україні за будь-якої розстановки партійних сил у Парламенті й на посту Глави держави неминуче залишалася президенціалізованою, у якій дуалізм виконавчої влади ставав юридичною фікцією.

Описана ситуація принципово змінилася після внесення 8 грудня 2004 р. до Конституції України змін і доповнень, які надали дуалізму виконавчої влади реального характеру. Організація державної влади, інституціоналізована змінами і доповненнями до Основного Закону України від 8 грудня 2004 р., стала більш децентралізованою, але менш

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

стабільною і функціональною. Основним завданням конституційної реформи був перерозподіл відповідних повноважень Президента України на користь Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з метою досягнення більшого компетенційного балансу в системі поділу влади. Реформа надала реального характеру нормам ст. ст. 106 та 116 Конституції України, які закріплюють розподіл компетенції у виконавчій галузі між Главою держави та Урядом. Між тим, закріплена чинною редакцією Конституції України дуалістична організація виконавчої влади далека від оптимальної форми, а її деструктивною особливістю є те, що в ситуації «співіснування» супротивних, з точки зору їх партійної приналежності, Президента України і Прем'єр-міністра України, вона викликає явище функціональної недостатності інституту президента. За змістом чинної редакції Основного Закону України функція гаранта Конституції може виконуватися Президентом України порівняно ефективно через такі його конституційні повноваження як промульгація законів Верховної Ради України та право вето, право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, конституційне подання до Конституційного Суду України з мотивів перевірки відповідності Конституції України актів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, рішень, що виносяться на референдум, міжнародних договорів, що передаються на ратифікацію до Парламенту. Є, проте, й інші функції, які Глава держави реалізує через систему органів виконавчої влади. Такими є функції гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання прав та свобод людини і громадянина. «Обслуговуюча» роль Кабінету Міністрів України в механізмі реалізації відповідних функцій Президента України

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

підкреслюється конституційними положеннями про те, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується, зокрема, актами Президента України (ст. 113 Конституції України) та «забезпечує ... виконання ... актів Президента України» (п. 1 ст. 116 Конституції України). Водночас, попри наявність відповідних конституційних приписів, у ситуації «співіснування» Президент України втрачає необхідні політичні інструменти реалізації свого статусу гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання прав та свобод людини і громадянина. Згадана проблема реалізації конституційно-правового статусу Президента України зумовлюється саме тим, що відповідні функції Президента України не забезпечені необхідним обсягом його власних конституційних повноважень, насамперед, тих, які в руках Глави держави є елементами системи стримувань і противаг.

Таким чином, характерною рисою запровадженого конституційною реформою 2004 р. дуалізму виконавчої влади стало те, що здійснення виконавчих повноважень Президента України вимагає досягнення інституційного компромісу: Глава держави може ефективно діяти лише за умови підтримки Уряду, точніше Прем'єр-міністра, але не навпаки – Уряд у своїх діях не потребує принципово підтримки з боку Глави держави. Прем'єр-міністр України, як і Кабінет Міністрів України в цілому, у функціональному відношенні стали фактично незалежні від Президента України: принцип відповідальності Уряду перед Главою держави в Конституції України залишився проголошений (ст. 113 Конституції України), але механізм цієї відповідальності не встановлений. На поточний момент єдиним органом, якому фактично підпорядковується Кабінет Міністрів України і який може ухвалити рішення щодо дострокового припинення його повноважень, є Верховна Рада України. Навряд чи можна

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

вважати елементом механізму конституційно-правової відповідальності Уряду перед Главою держави передбачене п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України право Президента України зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Право глави держави ініціювати спеціалізований конституційний нормоконтроль щодо урядових актів похідне від «зв'язаної ініціативи» органу конституційної юрисдикції і повинно розглядатися як об'єктивно необхідний елемент конституційно-правового статусу президента без огляду на тип форми правління.

Отриманий негативний досвід функціонування дуалістичної організації виконавчої влади в період дії первинної та чинної редакцій Основного Закону України дає підстави вважати, що подальший перегляд конституційно-правового статусу Президента України, зокрема, положень Основного Закону України, які інституціоналізують дуалізм виконавчої влади, повинен здійснюватися з дотриманням умови: повноваження Президента України у виконавчій галузі повинні бути достатніми для гарантування Главою держави організаційної та функціональної єдності державної влади, її належної централізації, спрямованості на формування та реалізацію єдиної державної політики [15, 6]. Водночас, повноваження Президента України у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади не повинні породжувати адміністративної залежності цих органів від Глави держави. Останнє означало б функціональну, а, відтак, мотиваційну переорієнтацію Президента України на виконання ролі глави виконавчої влади, унеможливаючи, тим самим, виконання ним функції координатора-арбітра у системі взаємодій вищих органів держави.

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

Список використаних джерел

1. Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України. Прийнятий Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 р.) // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – 184 с.
2. Авер'янов В. Виконавча влада в Україні: організація та розвиток інститутів / В. Авер'янов // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемчушенка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 656 с.
3. Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі / О. Петришин // Право України. – 2014. – № 8. – С. 105-116.
4. Арутюнян А. Институт президента Республики Армения (Сравнительно-правовой анализ) / А. Арутюнян. – Ереван: Мхитар Гош, 1996. – 312 с.
5. Авер'янов В. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Авер'янов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – С. 106-115.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27. 02. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
7. Шаповал В. Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові аспекти проблеми організації виконавчої влади / В. Шаповал // Право України. – 1997. – № 1. – С. 30-34.
8. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

9. Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування // В. Авер'янов, В. Дерещ, А. Пухтецька // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39-46.

10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) № 6-рп/2003 від 11. 03. 2003 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 16-20.

11. Стародубцева И. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции / И. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 47-56.

12. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі / В. Авер'янов // Право України. – 2005. – № 4. – С. 10-16.

13. Шаповал В. «Конституційний дизайн» України: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Шаповал // http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc

14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07. 10. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.

15. Авер'янов В. Взаємостосунки Президента і Уряду у змішаній формі державного правління в Україні / В. Авер'янов // Юридичний вісник. – 2010. – № 3. – С. 4-11.

▪ Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

Мартинюк Р. С.

Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків

У науковій статті досліджується розвиток конституційно-правового статусу Президента України та Кабінету Міністрів України у контексті пошуку оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків між цими суб'єктами. Досліджуються особливості та вади моделі компетенційних взаємозв'язків між Президентом України та Кабінетом Міністрів України за змістом первинної та чинної редакцій Конституції України. Аналізується проблематика реалізації функцій Президента України через систему повноважень Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: Конституційно-правовий статус, функції, повноваження, Президент України, Кабінет Міністрів України, компетенційні взаємозв'язки, єдність державної влади, дуалізм виконавчої влади, глава виконавчої влади.

Мартынюк Р. С.

Конституционно-правовой статус Президента Украины и Кабинета Министров Украины: поиск оптимальной модели компетенционных взаимосвязей

В научной статье исследуется развитие конституционно-правового статуса Президента Украины и Кабинета Министров Украины в контексте поиска оптимальной модели компетенционных взаимосвязей между этими субъектами. Исследуются особенности и недостатки модели компетенционных взаимосвязей между Президентом Украины и

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.

Кабинетом Министров Украины по содержанию первичной и действующей редакций Конституции Украины. Анализируется проблематика реализации функций Президента Украины через систему полномочий Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: Конституционно-правовой статус, функции, полномочия, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, компетенционные взаимосвязи, единство государственной власти, дуализм исполнительной власти, глава исполнительной власти.

Martyniuk R. S.

Constitutional and Legal Status of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine: Search for the Optimum Model of Competence Interrelations

The research article deals with the development of the constitutional and legal status of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine with reference to the search for the optimum model of competence interrelations between these entities. The peculiarities and disadvantages of the model of competence interrelations between the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine have been investigated as regards the content of the primary Constitution of Ukraine and the Constitution of Ukraine in force. The issues of exercising functions of the President of Ukraine via system of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine have been analysed.

Key words: constitutional and legal status, functions, powers, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, competence interrelations, unity of the government, dualism of executive authority, chief executive authority.

-
- Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків / Р. С. Мартинюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>.