

В. І. БАК

Віра Ігорівна Бак, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасні тенденції подальшого розвитку та трансформації основних інституцій держави й суспільства характеризуються пошуком оптимальної моделі форми державного правління Української держави, яка забезпечила б збалансованість і ефективність функціонування всієї системи органів публічної влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

У чинній Конституції України інституту державної влади приділено найбільше уваги. Положення Основного Закону про основні засади, механізм та порядок здійснення державної влади становлять переважну його частину (65 статей). Поряд із безпосереднім народовладдям і місцевим самоврядуванням чинна Конституція України закріплює якісно нову систему державної влади, яка не була властива попередній Конституції України і, відповідно, державі та суспільству в цілому¹.

Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Тобто, зазначена стаття Основного Закону закріплює фундаментальний принцип демократичного способу організації державної влади. Але, незважаючи на конституційну визначеність моделі організації державної влади, досвід останнього десятиліття свідчить про наявність цілої низки проблем, пов'язаних із недосконалістю правового регулювання відносин між Президентом України та Верховною Радою України, які призвели до політичної й економічної кризи, а також громадського невдоволення діяльністю найвищих органів влади, що проявилось у масових протестах, які розпочалися наприкінці 2013 року. *Метою статті є дослідження законодавчого регулювання взаємовідносини Президента України та Верховної Ради України в сфері формування органів публічної влади.*

Як справедливо зауважив у своїх наукових працях вчений-конституціоналіст В. Ф. Погорілко, чинна Конституція України не вирішила і не могла вирішити всіх питань організації і здійснення державної влади в Україні, адже вона є в своїй основі Конституцією перехідного періоду, Конституцією компромісу різних, в тому числі діаметрально протилежних, політичних сил. Тому в ході парламентської, адміністративної, судової реформ, які відбуваються нині в нашій країні, має бути не лише приведено у відповідність з Конституцією систему органів державної влади та законодавство про них, а й продовжено пошук форми правління в Україні як організації державної влади на тривалу перспективу, оскільки Конституція закріпила, як відомо, змішану форму правління у вигляді президентсько-парламентської республіки².

Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України № 17-рп/2004 від 18 листопада 2004 р., здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій та повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог норм Конституції України. Так, ст. 19 Основного Закону встановлює імперативний припис, згідно з яким «Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»³. Тобто, імператив зазначеного конституційного припису встановлює обов'язок державних органів та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що в кінцевому результаті забезпечує реальність існування у державі організації публічної влади за принципом розподілу влади. У протилежному випадку цей принцип втрачає свій сенс. Як підкреслюється у Рішенні Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 р., неухильне дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі.

Варто підкреслити, що у процесі розбудови державності України, розпочинаючи з 1990 р. і до сьогодні, конституційно-правовий статус найвищих органів державної влади, зокрема Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України зазнавав змін і трансформацій.

Становлення, розвиток та вдосконалення організації й функціонування інституту президентства і парламентаризму бере свій початок з проголошення державного суверенітету України в 1990 році. Саме Декларація про державний суверенітет України, проголошуючи самовизначення української нації, задекларувала засади народовладдя в нашій країні, визначивши народ України єдиним джерелом влади, та спосіб організації державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, що, в цілому, на момент прийняття декларації становило особливу цінність для подальшого визначення та функціонування не тільки інститутів публічної влади, а й загалом розвитку політичної, економічної та інших соціальних сис-

тем суспільства. Ці положення Декларації про державний суверенітет України стали відправними для подальшого розвитку інститутів суспільства та держави, а також методологічною основою для розробки проекту Конституції незалежної України.

У подальшому 19 червня 1991 р. Верховною Радою України було схвалено Концепцію нової Конституції України, яка заклала методологічні основи майбутнього Основного Закону держави. Зокрема, в першому розділі Концепції «Засади конституційного ладу» встановлювалися найголовніші принципи організації суспільного та державного ладу України, а саме: передбачалося, що «Україна є демократичною державою, механізм якої функціонує відповідно до принципу розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. Форма державного правління – президентська Республіка. Президент виступає виключно від імені держави. Форма державного устрою – унітарна держава, до складу якої входить Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка. Основою суспільного і державного ладу України є економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність, розвиток самоврядування». Згідно з Концепцією нової Конституції України «законодавча влада здійснюється народом України шляхом референдуму і Верховною Радою України. Верховна Рада України (Парламент) є однопалатним постійно діючим на професійних засадах органом законодавчої влади. Її функції визначає Конституція (прийняття законів, вирішення питань бюджету і фінансів, державного і територіального устрою, ратифікація міжнародних договорів, контроль за конституційністю дій Президента і використанням республіканського бюджету, формування Уряду та інших державних органів, участь у призначенні суддів, інших посадових осіб Республіки та ін.). Разом з тим передбачаються відповідно до моделі президентської республіки конституційні обмеження законодавчої влади. Цій владі забороняється: приймати закони, що суперечать Конституції, делегувати будь-яку із своїх функцій іншим владам чи брати на себе функції інших влад, вирішувати питання, які є предметом обов'язкового народного референдуму тощо»⁴.

За Концепцією нової Конституції України передбачалося створення принципово нової системи виконавчої влади, яка мала здійснюватися Президентом, Віце-президентом Республіки, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією. Президент визначався найвищою посадовою особою в державі, главою виконавчої влади. До його повноважень належить видання указів і постанов у межах повноважень, встановлених Конституцією, підписання Законів Республіки, користування щодо них правом відкладального вето. Верховна Рада вправі накласти вето на нормативні укази Президента. Президент виконує свої функції і повноваження за допомогою Кабінету Міністрів, відповідного апарату і консультативних органів та державної адміністрації на місцях. Повноваження Президента обмежуються виключно функціями виконавчої влади. Конституція забороняє будь-які форми його тиску на Верховну Раду (право на її розпуск, на делегування йому надзвичайних повноважень, самостійне вирішення бюджетних питань). За порушення Конституції і Законів Президент несе відповідальність (в порядку імпичменту) перед Верховною Радою, а також відповідальність безпосередньо перед народом (вияв недовіри і дострокове припинення повноважень шляхом ініціативного референдуму народом). Як кінцевий спосіб вирішення кризи у взаємодії законодавчої і виконавчої влади закріплюється право Верховної Ради оголосити референдум з питання дострокового припинення повноважень Президента; при цьому у разі, коли за наслідками референдуму народ висловить довіру Президенту, Верховна Рада підлягає розпуску. Президент систематично підтримує зв'язки з Верховною Радою. У випадках прийняття найбільш важливих рішень він обов'язково радиться з Головою Верховної Ради, так головами відповідних комісій. Зустрічі й консультації Президента з Верховною Радою за Конституцією мають бути постійними, що урівноважуватиме законодавчу і виконавчу влади. Кабінет Міністрів керує міністерствами, державними комітетами та іншими органами державного управління. Склад Кабінету Міністрів та його Прем'єр-міністра пропонує Президент з наступним затвердженням Верховною Радою. Діяльність Кабінету Міністрів регулюється окремим Законом⁵. Таким чином, Концепція нової Конституції України визначала, власне, нову систему організації державної влади в Україні, вводила запровадження нових інститутів держави, зокрема інститут президентства, інститут парламентаризму, інститут виконавчої влади. Разом із тим, у Концепції були закладено основи взаємодії Президента України як глави держави та Верховної Ради України як парламенту в сфері організації державної влади, виходячи із встановлення саме президентської республіки як форми державного правління.

Згодом згідно із Законом України «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р. та Законом України «Про Президента Української РСР» був введений інститут президентства, відповідно до якого за статусом Президент України визнавався найвищою посадовою особою і главою виконавчої влади.

Варто підкреслити, що офіційні документи щодо визначення незалежності та встановлення конституційного процесу в Україні, який розпочався з 1991 р. і ознаменувався прийняттям низки нормативно-правових актів, зокрема Декларації про державний суверенітет та Акта проголошення незалежності України, ввели у науковий обіг термін «виконавча влада».

Як зазначають науковці в сфері адміністративного права, державна виконавча влада – це носій державної виконавчої волі, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має свій юридичний (нормативно зафіксований) статус державного органу⁶.

Вважається, що в юридичній науці визначення різновиду республіканської форми правління знаходиться в площині розмежування повноважень між Президентом держави та парламентом саме в частині формування органів виконавчої гілки влади.

Слід звернути увагу, що залежно від зміни законодавчого регулювання статусу Президента України та Верховної Ради України змінювалися і система взаємовідносин та взаємодія цих органів щодо здійснення державної влади в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства й держави. Зокрема, Конституційний договір, який був укладений 8 червня 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, забезпечив подальший розвиток конституційного процесу, а також регламентував реформування державної влади на засадах чіткого розподілу функцій між її законодавчою і виконавчою гілками, що було необхідною передумовою подолання економічної, соціальної та конституційної кризи. Конституційний договір регламентував статус найвищих органів державної влади, зокрема розділ II «Верховна Рада України» та розділ III «Президент України». Відповідно до ст. 17 Договору до повноважень Верховної Ради України в сфері формування органів публічної влади належали: розгляд та прийняття рішень щодо Програми діяльності новосформованого Уряду України; розгляд та затвердження поданого Президентом України Державного бюджету України та здійснення контролю за його виконанням; призначення виборів Президента України, проголошення акту про його обрання та прийняття відставки Президента України; розгляд щорічних та позачергових доповідей Президента України про внутрішню і зовнішню політику України; призначення виборів до місцевих Рад; утворення Ради оборони України і визначення переліку посадових осіб, які входять до її складу; затвердження за поданням Президента України складу Центральної виборчої комісії з виборів народних депутатів України та Президента України; призначення за спільним поданням Голови Верховної Ради України і Президента України Голови Конституційного Суду України; призначення половини складу суддів Конституційного Суду України; прийняття присяги суддів Конституційного Суду України; призначення за поданням Президента України Голови Верховного Суду України, Голови Вищого арбітражного суду України, Голови Правління Національного банку України та їх звільнення; призначення та звільнення Генерального прокурора України за поданням Президента України; призначення за поданням Президента України суддів Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України та звільнення їх у встановленому законом порядку; оголошення вогуму недовіри усьому складові Уряду України чи окремим його членам, що тягне за собою їх відставку; застосування вето щодо указів Президента України у разі невідповідності їх Конституції і законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

Стаття 19 Конституційного договору визначала статус Президента України як глави держави і глави державної виконавчої влади України. Зокрема, Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Серед повноважень Президента України у сфері формування органів публічної влади ст. 24 Конституційного договору встановлювала, зокрема, що він: створює, реорганізовує і ліквідує міністерства, відомств, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади в межах коштів Державного бюджету України; очолює Раду Національної безпеки України та затверджує її персональний склад; спільно з Головою Верховної Ради України подає кандидатуру для призначення Верховною Радою України Голови Конституційного Суду; призначає половину складу суддів Конституційного Суду України; подає кандидатури для призначення Верховною Радою України на посади Голови Верховного Суду України, Голови Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України, Голови Правління Національного банку України, а також для призначення суддів Верховного Суду України і Вищого арбітражного суду України; призначає за поданням Міністерства юстиції України, погодженим з Верховним Судом України та Вищим арбітражним судом України, суддів загальних та арбітражних судів; здійснює зовнішню політику України, веде переговори і підписує міжнародні договори України; призначає і відкликає дипломатичних представників України в іноземних державах та при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників іноземних держав; подає на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо персонального складу Центральної виборчої комісії з виборів народних депутатів України та Президента України тощо.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що в Конституційному договорі відсутні положення, які чітко вказували б на форму державного правління в Україні. Проте варто зазначити, що аналіз обсягу повноважень Президента України за Конституційним договором закріплював президентську республіку.

Можна цілком погодитися з думкою І. В. Процюк, що незважаючи на низку прогресивних положень Конституційного договору щодо Верховної Ради і Президента України у цьому документі (як і в змінній та доповненій Конституції) недостатньо чітко було відмежовано компетенцію органів, які належать до різних гілок державної влади, неповно окреслено структуру кожної з них. Вимагала посилення й система стримувань та противаг між останніми, а також усередині них. У той же час підписання Конституційного договору, що є проявом хоча й не традиційного, і не кращого, але цивілізованого підходу до вирішення складних питань державного будівництва, призвело до тимчасового дуалізму в царині конституційного регулювання⁷.

У науці конституційного права як України, так і зарубіжних країн існують різні погляди щодо визначення статусу глави держави, що є цілком закономірним. Адже питання визначення конституційно-правового статусу органу державної влади чи посадової особи має визначатися залежно від особливостей конституційного устрою держави, врегулювання положення органів і посадових осіб на рівні конституційних норм та норм національного законодавства, а також практики функціонування й взаємодії органів та посадових осіб публічної влади.

Поряд із тим, як зазначає академік Ю. П. Битяк, у ході еволюції права й державності спостерігається такого роду структурування апарату державної влади, за якого створюються органи, кожен з яких призначається для виконання насамперед однієї з функцій (парламент приймає закони; президент, уряд, адміністративні органи їх виконують; суди вирішують спори про порушене право). Чи означає це, що до компетенції кожного із цих органів входить виконання тільки однієї з названих функцій? У розвиненій державно-правовій ситуації уряд може управляти через парламент (парламентську більшість), парламент – контролювати уряд і делегувати законодавчі повноваження вищим органам виконавчої влади, Президент своїми указами – встановлювати право й без делегування йому законодавчих повноважень, суди – встановлювати право, щонайменше, у формі прецедентів⁸.

Конституція України від 28 червня 1996 р. закріпила модель президентсько-парламентської республіки, що в цілому не привело до чіткого визначення статусу Президента України та вплинуло на зміст і форми взаємовідносин з Верховною Радою України в сфері формування органів публічної влади. Зокрема, ст. 102 Конституції України встановила основи конституційно-правового статусу Президента України як глави держави, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

На думку авторів науково-практичного коментарю Конституції України статус Президента України як глави держави та право виступати від її імені можна охарактеризувати як основне ціннісно-функціональне призначення Президента України, що зумовлює його функції – основні напрями діяльності, закріплені в ч. 2 ст. 102 Основного Закону, які, в свою чергу, відбивають зміст конкретних повноважень Президента України, закріплених у ст. 106 Конституції України⁹.

На нашу думку, норми Конституції України від 28 червня 1996 р. не зовсім чітко визначили статус Президента України та його місце в механізмі державної влади. Незважаючи на те, що статус глави держави не уособлювався із жодною гілкою влади, але наділення його значними організаційними та установчими повноваженнями щодо формування та функціонування виконавчої гілки влади певною мірою порушувало принцип незалежності інших органів державної влади.

Аналіз ст.ст. 85 та 106 Конституції України від 28 червня 1996 р., які встановлюють обсяг повноважень Верховної Ради України та Президента України, свідчить про досить широкі можливості співпраці та взаємодії цих інституцій саме при формуванні органів публічної влади в нашій країні. Зокрема, Верховна Рада України та Президент України у межах свої повноважень (але різною мірою) формують органи виконавчої влади, а саме: парламент надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; призначає на посади та звільняє з посад Голову та членів Рахункової палати, Голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України тощо.

Разом із тим, сфера взаємовідносин Верховної Ради України та Президента України поширюється і на формування судової системи та органів прокуратури України. Зокрема, парламент обирає суддів безстроково; призначає третину Конституційного Суду України; надає згоду про призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади та ін.

Конституційна реформа 2004 р. змінила вектори впливу Президента України та Верховної Ради України щодо формування органів державної влади. Значними повноваженнями в цій сфері був наділений парламент України.

Втім, поспішливі зміни до Конституції України, ухвалені 8 грудня 2004 р., посилили напругу у відносинах між вищими органами державної влади.

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Основному Закону країни (неконституційним), Закон «Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, мотивуючи своє рішення порушенням конституційної процедури розгляду і ухвалення законопроекту Верховною Радою України в 2004 р., що привело до повернення до Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року.

Аналіз законодавчого регулювання та практики взаємовідносин Президента України та Верховної Ради України в сфері формування органів публічної влади свідчить про наступне. Зокрема, зміни до Конституції України в частині статусу органів публічної влади мають насамперед стосуватися зміцнення демократичних засад республіканської форми правління, незважаючи на її різновид. Йдеться передусім про конституційну регламентацію реальних основ народовладдя, а саме: створення такої системи публічної влади, функціонування якої базується на взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства; проведення конституційної регламентації принципу поділу влад і встановлення реальної конституційно-правової відповідальності органів публічної влади за свою діяльність або бездіяльність. Водночас функціонування інституту президентства в Україні упродовж останнього десятиліття свідчить про необхідність посилення основ парламентаризму шляхом обмеження повноважень Президента України в сфері формування виконавчої гілки влади та переходу до парламентсько-президентської республіки, як форми державного правління.

¹ Погорілко В. Ф. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. – С. 229.

² Там само. – С. 230.

³ Конституція України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Відомості Верховної Ради УРСР від 27.08.1991. – 1991 – № 35. – Ст. 466.

⁵ Там само.

⁶ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – С. 216.

⁷ Процюк І. В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління: монографія / І. В. Процюк. – Х.: Право, 2012. – С. 454.

⁸ Битяк Ю. П. Досвід формування політико-правових моделей у контексті Європейського конституціоналізму (сайт Конституційної Асамблеї).

⁹ Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.: Нац. акад. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 696.

Резюме

Бак В. І. Взаємовідносини Президента України та Верховної Ради України у сфері формування органів публічної влади.

У науковій статті автор досліджує конституційно-правові основи встановлення та регламентації взаємовідносин Президента України та Верховної Ради України у сфері формування органів публічної влади. Зокрема, зосереджується увага на необхідності удосконалення норм Конституції України в процесі конституційних змін задля забезпечення реалізації публічної (державної) влади на засадах чіткого розподілу її функцій та повноважень і встановлення дієвої системи стримань та противаг.

Ключові слова: публічна влада, державна влада, Президент України, Верховна Рада України, Конституційний договір, Конституція України, конституційна реформа.

Резюме

Бак В. И. Взаимоотношения Президента Украины и Верховной Рады Украины в сфере формирования органов публичной власти.

В научной статье автор исследует конституционно-правовые основы регламентации взаимоотношений Президента Украины и Верховной Рады Украины в сфере формирования органов публичной власти. В частности, акцентируется внимание на необходимости усовершенствования норм Конституции Украины в процессе конституционных изменений с целью обеспечения реализации публичной (государственной власти) на основе распределения функций и полномочий, и установление функциональной системы сдерживания и противовесов.

Ключевые слова: публичная власть, государственная власть, Президент Украины, Верховная Рада Украины, Конституционный договор, Конституция Украины, конституционная реформа.

Summary

Bak V. Relations of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine in the Sphere of Forming Public Power Bodies.

The scientific article author studies the constitutional and legal grounds of establishing and regulating relations of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine in the sphere of forming public power bodies. Particularly, the attention is paid to the necessity of improving the standards of the Constitution of Ukraine in the process of constitutional changes, aimed at ensuring public (state) power realization on the basis of clear distribution of its function and authorities and establishing the efficient system of checks and balances.

Key words: public power, state power, the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, Constitutional Agreement, the Constitution of Ukraine, a constitutional reform.

Отримано 25.11.2013

УДК 347.7 (477)“452.3”1710–1991 pp.

К. Г. БОБЕРСЬКА

Крістіна Григорівна Боберська, ад'юнкт Національної академії внутрішніх справ

ПРАВО НА ЗАЙНЯТТЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В КОНСТИТУЦІЙНИХ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ УКРАЇНИ 1710–1991 РР.

У процесі формування громадянського суспільства право на зайняття підприємницькою діяльністю визнається важливою суспільною цінністю, економічним підґрунтям становлення України як демократичної, соціальної та правової держави. Дослідження еволюції даного права, долучення до його історичного й сучасного генезису є невід'ємною частиною правової спадщини України, необхідною умовою подальшого розвитку конституціоналізму нашої країни.