

- словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2001. – С. 664-665.
8. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2002. – 687 с.
  9. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Юристъ, 1999. – 520 с.
  10. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система) / Дисс. ...доктора. юр. наук: 12.00.02 – конституционное, муниципальное право / Костюков Александр Николаевич, Омск, 2003. – 478 с.
  11. Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука. – Симферополь: Таврида, 1997. – С. 36.
  12. Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины. – Симферополь: ДОЛЯ, 2002. – 300 с.
  13. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
  14. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – С. 497.
  15. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских отношений. – М.: Госполитиздат, 1961. – С. 172.
  16. Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. – М.: Политиздат, 1963. – С. 174.
  17. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. – М.: Госюриздат, 1955. – С. 163.
  18. Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1994. – С. 145.
  19. Теория государства и права Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 627.
  20. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового відношення. – Л.: БРЕШУ, 1981. – С. 73.
  21. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. – М.: Юридическая литература, 1984. – 144 с.

УДК 342.511: 342.4 (477)

## **ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

Сінельник Р.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті досліджується правова природа дискреційних (на власний розсуд) повноважень Президента України в контексті проведення конституційної реформи.

*Ключові слова: дискреційні повноваження, Президент України, конституційна реформа, контрасигнатура, Прем'єр-міністр, механізм здійснення державної влади.*

Синельник Р.В. ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуется правовая природа дискреционных (на собственное усмотрение) полномочий Президента Украины в контексте проведения конституционной реформы.

*Ключевые слова:* дискреционные полномочия, Президент Украины, конституционная реформа, контрасигнатура, Премьер-министр, механизм осуществления государственной власти.

Sinel'nik R.V. DISCRETIONARY PLENARY POWERS OF UKRAINIAN PRESIDENT IN CONTEXT OF LEADTHROUGH CONSTITUTIONAL REFORM / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article legal nature of discretionary (on own discretion) plenary powers of Ukrainian President is probed in the context of leadthrough constitutional reform.

*Key words:* discretionary plenary powers, the President of Ukraine, constitutional reform, countersign, the Prime Minister, mechanism of realization of state power.

У процесі оновлення Конституції України інститут президентства набуває якісно нового, суттєвого зміненого значення, що певним чином впливає на здійснення ним дискреційних повноважень, здійснюваних ним на власний розсуд, а отже потребує від науковців нового вирішення проблеми та більш ґрунтовного дослідження правової природи президентської влади, що є досить актуальним на сучасному етапі розвитку української державності.

Дана стаття має на меті комплексне дослідження проблеми визначення та реалізації дискреційних повноважень Президента України, особливо їх трансформацію в контексті проведення конституційної реформи.

У науці конституційного права означена проблематика не має належної уваги серед вчених-конституціоналістів, хоча в працях деяких із них тим чи іншим чином досліджувалися питання про сферу компетенції та повноваження Президента як глави держави, а саме серед дослідників можна вказати наступних: Баглай В.М., Бибик С.П., Габричидзе Б.Н., Жук Н.А., Савчин М.В., Серьогіна Г.С., Серьогіна С.Г., Сюта Г.М., Тацій В.Я., Тодика Ю.М., Федоренко В.Л., Шемшученко Ю.С.

Особливості конституційного статусу глав держав визначають характер і обсяг їх повноважень. У президентських республіках та деяких республіках зі змішаною формою правління глава держави отримує свій мандат від виборчого корпусу і завжди наділений широким колом реальних повноважень. У парламентських республіках президент отримує мандат від парламенту, а тому він, як правило, не має широкого кола владних повноважень і реалізує свою компетенцію здебільшого у взаємодії з урядом.

Згідно з Конституцією в Україні встановлено напівпрезидентську (змішану) форму правління з ознаками як парламентської, так і президентської форм правління. У статтях 102, 106 Конституції України визначається статус Президента України як глави держави та його компетенція.

А тому компетенцію Президента України можна визначити як сукупність закріплених Конституцією та законами України підвідомчості та повноважень глави Української держави, шляхом встановлення якої фіксується обсяг і зміст його діяльності та визначається місце Президента в системі вищих органів державної влади [1, 44].

Повноваження Президента України, здійснювані ним на власний розсуд у межах Основного Закону, можна вважати дискреційними.

Для більш детального розгляду питання про дискреційні повноваження Президента України необхідно дослідити етимологію терміна «дискреція».

Словник іншомовних слів надає визначення терміна «дискреція» – вирішення посадовою особою чи державним органом певного питання на власний розсуд [2, 183].

Юридичний словник визначає поняття «дискреційна влада» (від франц. *discretionnaire* – той, що залежить від власного розсуду) як надання вищим органам виконавчої влади, судам та іншим органам повноважень діяти на власний розсуд залежно від обставин як у рамках закону, так і поза ними. Взагалі, за радянських часів вважалося, що теорія дискреції заснована на концепції превалювання доцільності над законністю за умови надзвичайного стану чи особливих обставин, коли досягнення поставленої мети може бути здійснено будь-якими засобами [3, 85]. На думку ж Авер'янова В.Б., «дискреційна влада» – спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження в будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Ці повноваження він називає дискреційними. Наприклад, згідно з Конституцією України глава держави має право призначати окремих посадових осіб лише за згодою Верховної Ради України, а інших – без такої згоди, тобто дискреційно. Акти, що їх видає Президент України в межах певного кола, визначених частиною четвертою, статті 106 Конституції України повноважень, потребують скріплення підписом Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, тобто контрасигнації. В усіх інших випадках глава держави видає акти дискреційно, без контрасигнації [4, 322]. Хоча в даному випадку є досить дискусійним питання, чи будуть вважатись дискреційними акти, прийняті Президентом, які потребують контрасигнації, означеній проблемі буде приділяться увага пізніше.

В Україні до проведення конституційної реформи спостерігався такий стан речей, коли виконавча влада фактично «замикається» на президентові, який формально не є її главою, але у своєму розпорядженні має більш широкі повноваження щодо уряду, ніж Прем'єр-міністр, в юридичній літературі таку ситуацію прийнято позначати терміном «нерівноправна діархія» [5, 42]. Як зазначає Н.А. Жук, фактично Президент не мав права головування на засіданнях уряду, а більшість його актів підлягала контрасигнації останнім, проте система стримувань і противаг між Президентом і урядом була сконструйована таким чином, що уряд не мав змоги здійснювати самостійну від Президента політику. Цьому сприяло необмежене право Президента дискреційно вирішувати питання про відставку уряду, своїми актами визначати функції його діяльності і скасовувати урядові акти тощо (статті 106, 107, 115 Конституції України у попередній редакції відповідно) [6, 154].

Що ж стосується повноважень Президента у сфері законодавчої діяльності, тут, як зазначається у спеціальній літературі, глава Української держави мав ефективні важелі впливу на перебіг та результати законодавчого процесу на всіх його стадіях. Значний обсяг повноважень Президента в цій сфері об'єктивно змушував Верховну Раду України так чи інакше узгоджувати свої рішення з позицією глави держави, з його баченням шляхів розвитку суспільства і держави, що, у свою чергу, має сприяти забезпеченню злагодженого функціонування всього державного механізму, стабільності суспільства і державної влади...» [7, 204].

Отже, з викладеного виходить, що до проведення конституційної реформи Президент України, який не належить до жодної з гілок влади, мав досить широкий спектр дискреційних повноважень, а система стримувань і противаг була скоригована таким чином, що на практиці Президент майже одноосібно міг управляти державою. На нашу думку, за своїм призначенням глава держави покликаний доповнювати діяльність парламенту та уряду в разі, якщо вони неефективно або неналежним чином здійснюють свої повноваження, і такі прерогативи глава держави повинен застосовувати в крайніх випадках, коли, дійсно, всі засоби, якими володіють парламент і уряд, не забезпечують здійснення їх функцій і повноважень. Деякі вчені [8, 394] називають таку ситуацію застосуванням «резервної влади», яке є винятковим – стан війни, зовнішня агресія,

тривала парламентська чи урядова криза, які не дають змоги цим органам діяти належним чином і приймати рішення. В іншому ж випадку Президент не може мати велику кількість дискреційних повноважень, а повинен слугувати певним ключовим важелем у системі стримувань і противаг для ефективного функціонування цієї системи.

Проведення конституційної реформи мало на меті здійснення перерозподілу повноважень між Президентом, Парламентом та урядом. До того ж, однією з цілей конституційної реформи було зменшення можливості прийняття важливих для держави рішень Президентом дискреційно, тобто одноособово, на власний розсуд. Отже, зменшення повноважень Президента України в контексті реалізації конституційної реформи стало суттєвим.

Характеризуючи загальний обсяг повноважень, які були втрачені Президентом внаслідок конституційної реформи, слід брати до уваги, що реформа призвела не лише до прямого зменшення обсягу його влади (а, отже, й можливості приймати рішення одноособово), шляхом внесення до Конституції положень, якими певні повноваження Глави держави були передані іншим органам, але й до відновлення тих положень Конституції, які до реформи фактично були недіючими. Так, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 [9] і передбачив суттєві зміни, що стосуються обмеження повноважень Президента України щодо формування уряду України та інших органів виконавчої влади, і, водночас посилення його впливу на Верховну Раду України через припинення її повноважень у випадках, передбачених Конституцією України. Так, істотно розширені повноваження Президента з дострокового розпуску Верховної Ради не тільки тоді, коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (таке положення було зафіксовано в старій редакції Конституції України), а й тоді, якщо протягом місяця у Верховній Раді України не сформовано відповідно до конституційних вимог коаліцію депутатських фракцій і якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів (ч.2 ст.90; п.8 ст.106). З викладеного очевидним є той факт, що вплив Президента на Верховну Раду, на пошуки її злагодженої роботи посилюватиметься, хоча, з іншого боку, Верховна Рада, а не Президент, за оновленою Конституцією, здійснює призначення Прем'єр-міністра України, міністрів оборони, закордонних справ за поданням Президента, призначення інших членів Кабінету Міністрів, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна України – за поданням Прем'єр-міністра, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів.

Взагалі конституційна вимога щодо одноосібного прийняття рішень Президентом України не передбачає ні делегування ним своїх своєї правотворчої компетенції щодо правового регулювання того чи іншого питання іншому органу, ні узгодження своїх дій з декількома суб'єктами, ні наявності політичної волі іншого органу чи посадової особи під час прийняття Президентом України свого рішення Конституція України не містить приписів, які б наділяли будь-кого з членів Кабінету Міністрів України чи то весь Кабінет Міністрів України як колегіальний орган правом призупинити дію рішення будь-якого органу, а тим більше акта Президента України, або не допустити набрання ним чинності і у такий спосіб обмежити певні повноваження глави держави та контролювати його правотворчу діяльність. Відповідно до пункту 21 частини першої статті 106 Конституції України правом погодитися з рішенням Президента України або не затвердити його наділена лише Верховна Рада.

Отже, приєднуючись до думки деяких учених-правознавців, вважаємо, що процедура скріплення підписами відповідно до Конституції України має інформативне значення і

є способом доведення до відома певного кола посадових осіб, відповідальних за реалізацію акта глави Української держави. А Прем'єр-міністр чи відповідальний міністр повинні скріплювати укази Президента підписами або йти у відставку [10, 110-111]. Отже, акти Президента України, які, хоча й пройшли процедуру скріплення, можна вважати прийнятими в межах дискреційних повноважень Президента України.

Президент України є главою держави та гарантом Конституції, а отже його конституційним обов'язком, згідно з ч.2 ст.102 Конституції України, є гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання прав і свобод людини і громадянина, що цілком укладається в межі здійснення ним функції гаранта Конституції. Визначення Президента «гарантом державного суверенітету, ...Конституції України» мало за мету підкреслити особливу роль і спрямованість діяльності глави держави в механізмі здійснення влади. Проте слід враховувати, що охорона перелічених цінностей не покладається виключно на Президента, бо інакше він міг би претендувати на домінування над іншими гілками влади, що суперечить принципу поділу влади.

Дискреційні повноваження Президента, на нашу думку, слід розуміти не як необхідність виконання ним спеціальних повноважень контрольного характеру, а як можливість виявлення ним ініціативи у зв'язку з тими або іншими політичними подіями. Мова йде про те, що Президенту, як вищій посадовій особі у державі, яка не належить до жодної з гілок влади, має бути доступним спілкування з усіма іншими гілками влади з широкого кола питань, оскільки він як гарант Конституції та покликаний реально оцінювати стан справ у тій чи іншій галузі і вживати передбачені Конституцією та чинним законодавством заходи та оцінювати рішення інших гілок влади, і, якщо вони суперечать Конституції, реагувати на них відповідним чином, (наприклад, підвищення загороджувального бар'єру проходження партій у парламент).

Деякі зарубіжні вчені, вважають, що Президент повинен мати широке коло дискреційних повноважень і діяти на власний розсуд, виходячи «не лише з букви, а й з духу Конституції і законів», тобто надолужувати прогалини в правовій системі і реагувати на непередбачені Конституцією життєві ситуації [11, 335]. Дозволимо собі не погодитись з цією думкою, оскільки це передбачає наявність в Конституції конструкції, яку називають «прихованими повноваженнями» [12, 180], а це є постійним джерелом спокуси для кожної з гілок влади скористатись «прихованою» в ній перевагою і скористатись певним чином для превалювання однієї з гілок влади.

Аналізуючи ж питання «прихованих повноважень» Президента України, зазначимо, що хоча згідно зі ст.19 Конституцією України Президент повинен діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, та ст.102 визначає статус глави держави так, що його функції сформульовані в досить загальному вигляді, а отже не виключним є виникнення концепції «прихованих повноважень» Президента України. Про це свідчить практика Конституційного Суду України, який вже визнає за Президентом деякі прерогативи з окремих питань конституційного регулювання.

Проблема використання Президентом України своїх дискреційних повноважень стала предметом розгляду в Конституційному Суді. Так, згідно з Указом Президента від 24 квітня 1997 року було утворене Національне бюро розслідувань, на яке покладалась функція зміцнення національної безпеки, забезпечення належного захисту основних прав і свобод, посилення боротьби із злочинністю, зокрема її організованими формами. Парламентарії піддали сумніву такі повноваження глави держави, оскільки вони не передбачені Конституцією України. Визнавши деякі положення згаданого указу неконституційними, орган конституційної юрисдикції в принципі визнав наявність у Президента дискреційних повноважень. Суд зазначив, що конституційне повноваження

Президента України утворювати центральні органи виконавчої влади не пов'язується з наявністю законів стосовно організації діяльності таких органів влади. Таким чином, було зроблено крок до доктрини відомої як доктрина «прихованих повноважень» [13].

Отже, вважаємо, що в Конституції – як Основному законі кожної держави необхідно, у процесі проведення конституційної реформи, повністю виключити можливість неоднозначного трактування кількості та якості повноважень Президента.

Проте, оскільки Президент України є главою держави та гарантом дотримання Конституції України, він повинен мати право на широкі можливості діяти дискреційно, на власний розсуд та вживати радикальні заходи для зупинення порушень Конституції, запобігання загрозам державного суверенітету, територіальної цілісності держави тощо. Так, наприклад, бездіяльність парламенту (неприйняття ним у встановлений або розумний термін законів, передбачених Конституцією) безперечно стає на заваді послідовного розвитку положень Конституції і тому є антиконституційною. За таких обставин Президент має бути наділений можливістю вижити відповідні заходи (попередження або реагування), спрямовані на усунення перешкод на шляху необхідного законодавчого забезпечення конституційних норм.

Прикладом прийняття рішення Президентом дискреційно може стати Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року № 264 (на сьогоднішній день втратив чинність) [14]. У даному випадку Президент на власний розсуд оцінив ситуацію, що склалася у зв'язку із приєднанням до провідної коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів та їх груп. В Указі звертається увага на те, що тими подіями, які йому передували, тобто масовими депутатськими переходами, було спотворено волевиявлення народу, а отже є всі конституційні підстави для того, щоб застосувати такий засіб впливу, радикального характеру, з боку Президента України, як дострокове припинення повноважень парламенту.

Отже, підсумовуючи, можна зробити висновок, на сьогоднішній день, хоча в контексті проведення конституційної реформи повноваження Президента України й суттєво зменшилися, проте він має досить широке коло дискреційних повноважень, які здійснює на власний досвід, спираючись на Конституцію України та чинне законодавство, чим зберігає істотні важелі впливу на вироблення політичного курсу держави. І, навіть за умови виникнення протистояння між Кабінетом Міністрів України чи Верховною Радою України і Президентом України главі держави належатиме вирішальна роль у питаннях зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, територіальної цілісності, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогіна С.Г. Теоретично–правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: Монографія. – Х.: Факт, 2001. – С. 44.
2. Бирик С.П., Сютя Г.М. Словник іншомовних слів. – Х.: Консум, 2006. – С. 183.
3. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с. (С. 85).
4. Авер'янов В.Б. Дискреційна влада / Юридична енциклопедія: У 6–ти Т. – Т. 2. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – С. 195.
5. Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах / В.И. Лафитский, Н.М. Касаткин, А.К.Колибаб и др. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 42.

6. Жук Н.А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги: Монографія. – Х.: Харків юридичний, 2007. – С. 154.
7. Сergyogina G.S. Президент України в механізмі формування української державності / Конституційно–правові засади становлення української державності / За ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Х.: Право, 2003. – С. 204.
8. Конституційне право України. Академічний курс. У 2 Т. – Т. 2 / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 394.
9. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / За ред. М.В. Савчина, В.Л. Федоренка. – К.: Ін-т громадян. суп-ва, 2008. – С. 110–111.
11. Баглай В.М., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 1996. – С. 335.
12. Жук Н.А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги: Монографія. – Х.: Харків юридичний, 2007. – С. 154.
13. У справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України): Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1998р №10-рп/98 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України: Указ Президента України від 2 квітня 2007 року № 264 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).