

О. Петришин, доктор юридичних наук, професор, віце-президент АПРН України,

В. Протасова, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник АПРН України

Конституційна форма державного правління: до пошуку оптимальної моделі в Україні

Засновниками президентської форми правління вважають США, головна особливість якої полягає в обранні президента і парламенту всенародним голосуванням, що призводить до того, що кожен із цих інститутів влади стає носієм всенародного мандата. Проте «подвійна демократична легітимність»¹ у випадку розбіжності позицій президента і парламенту породжує проблеми. Тому цілісність управління за такої моделі забезпечується високим рівнем взаємозалежності органів влади, для чого «жорсткий» поділ державної влади доповнюється системою стримувань і противаг, покликаною забезпечити як самостійність, так і взаємодію законодавчої та виконавчої гілок державної влади. Іншою характерною рисою президентської республіки є персоніфікованість інституту президента. Особа, яка обіймає посаду президента, наділяється поряд із функціями глави виконавчої влади і низкою повноважень, що характеризують її як представника усієї нації. У. Тафт так характеризує це становище: «В очах народу президент – це живе втілення влади як такої. От чому суспільство покладає саме на нього відповідальність за будь-яку дію або бездіяльність»².

Перевагою президентської республіки є те, що виборець до завершення президентської виборчої кампанії може передбачати ймовірний склад уряду (адміністрації президента). Така модель організації державної влади дозволяє опозиції відігравати свою роль, не загрожуючи при цьому урядовій стабільності. Проте її переваги за умов нерозвинутої демократії перетворюються на недоліки. Так, «високий ступінь ідентифікованості й персоніфікованості становлять сутність боротьби, яка точиться за завоювання «президентської влади», в якій в остаточному

¹ *Линц Х. Дж.* Достоинства парламентаризма // *Пределы власти.* – 1994. – № 2. – С. 49.

² Цит. за: *Шлезингер А. М.* (мл.) Циклы американской истории / Пер. с англ. Терехова В. И. – М., 1992. – С. 414.

підсумку «переможець одержує все»¹. Відтак сильна і одноосібна влада, на яку орієнтуються, за взірцем США, низка країн Латинської Америки, за відсутності демократичних традицій часто призводить до політичної нестабільності – революцій та державних переворотів.

Парламентська демократія у вигляді конституційної монархії чи парламентської республіки найбільш розповсюджена саме на Європейському континенті. Головною її рисою є те, що законодавча і виконавча функції влади фактично продукуються політичною партією, яка перемогла на виборах, і відтак стає реальним центром прийняття політичних рішень. Тому політичні системи сучасних західних демократій базуються на двох-трьох найбільш впливових партіях, які змінюють одна одну біля керма державної влади та управління. У країнах, де існує двопартійна (Велика Британія, Канада, Австралія) або багатопартійна система з однією домінуючою партією (Японія), уряд, який складається з лідерів партій, що мають більшість у парламенті, через партійні фракції контролює діяльність парламенту. Ця система має назву «система кабінету», або «міністеріалізм»². Обґрунтуванням цьому є сформульована у Великій Британії теорія «самостійного мандата», згідно з якою виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї: тим самим вони дають певний мандат уряду³. Відтак зростає роль не тільки самого уряду, а і його глави. Більше того, рівень зростання ролі прем'єра в багатьох випадках є вищим, аніж зростання значення уряду, що інколи дозволяє порушувати питання про існування в парламентських країнах так званого «уряду прем'єра»⁴.

Ефективне функціонування механізму здійснення державної влади за умов парламентського правління є можливим, якщо суспільство має високий рівень політичної та правової культури, досвід функціонування незалежної судової влади, високий рівень політичної організації, характеризується наявністю сталої партійної системи. І навпаки, коли формування урядової більшості є складним, парламентська форма характери-

¹ Цит. за: Шлезингер А. М. (мл.) Циклы американской истории. – С. 287.

² Морозова Л. А. Теория государства и права. – М., 2004. – С. 77.

³ Див.: Энтин Л. М. Правительство в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М., 2000. – С. 267.

⁴ Див.: Бромхед П. Эволюция британской конституции. – М., 1978. – С. 94–102.

зується нестабільною, що негативно позначається на діяльності уряду¹. Зокрема, якщо немає домінуючої партії або стійкої коаліції партій, які разом створювали б парламентську більшість, уряд є слабким і нестабільним, часто розпускається парламентом (після Другої світової війни Італія пережила понад 50 політичних криз).

Незважаючи на те, що президентська і парламентська форми державного правління побудовані на різних оцінках значущості гілок влади в механізмі поділу державної влади, у них є й спільні риси. Зокрема, існує точка зору, що в системі елементів цих форм державного правління встановлюється своєрідний дуалізм владних відносин відповідних державних органів (хоча одні науковці дуалістичною вважають тільки президентську форму², а інші — змішану³), який накладає відбиток на зміст правління⁴. Як результат, уряд практично «поглинається» в президентській республіці — президентом, а в парламентській — парламентом. З метою подолання недоліків парламентської і президентської республік та поєднання їх позитивних рис у першій здійснюється обмеження вогуму недовіри (концепція «раціоналізованого парламентаризму»), а у другій, навпаки, запроваджуються (хоча й обмежено) його форми. Як наслідок — залишається все менше «чистих» президентських або парламентських республік. Звідси висновок, згідно з яким деякі їх позитивні елементи синтезуються в рамках моделі змішаної форми державного правління⁵. З погляду М. Дюверже, «...вона становить синтез декількох форм правління: узагальне історичний досвід французького бонапартизму, американського президенціалізму і британської концепції сильного прем'єр-міністра»⁶.

Загальними правовими ознаками, які в сукупності характеризують теоретико-правову модель змішаної республіки, є: 1) формування уряду

¹ Див.: Мельниченко В. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреба України // Віче. — 2000. — № 9. — С. 147.

² Там само. — С. 140.

³ Див.: Гамбург Л. С. Взаимоотношение ветвей государственной власти в механизме разделения властей: история и современность // Актуальные проблемы развития общественной мысли и практики управления: Сб. науч. тр. — Запорожье, 1995. — С. 47.

⁴ Див.: Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: Монографія. — Запоріжжя, 2005. — С. 135.

⁵ Див.: Медушевский А. Политический режим и конституционные изменения / Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте. — М., 2000. — С. 6–26.

⁶ Duverger M. La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois. — Paris, 1974. — P. 217.

за участю глави держави (президента) і парламенту; 2) відповідальність уряду перед главою держави і перед парламентом; 3) біцефальність, дуалізм виконавчої влади; 4) відсутність конституційного визначення президента ані як глави виконавчої влади, ані як глави уряду; 5) статус президента як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; 6) заміщення поста (посади) президента шляхом загальних прямих виборів.

До певного часу змішані республіки не вирізнялися цілісністю і кваліфікувались нетиповими (неправильними)¹. Досягнення нової якості пов'язують із становленням форми державного правління Франції за Конституцією 1958 р. Проте створення цієї моделі спиралося на певний накопичений до того часу досвід європейських країн. І хоча інколи історичним «прародичем» змішаної президентсько-парламентської республіки вважають Німеччину, яка закріпила певні риси цієї моделі у Веймарській Конституції від 31 липня 1919 р.², слід зазначити, що вперше вона була конституційована у Фінляндії 17 липня 1919 р.³ Проте остання спроба запозичення американського державотворчого досвіду й поєднання позитивних властивостей президентської і парламентської республік була здійснена без урахування політичної ситуації в країні. Як результат — ґрунтовні конституційні перетворення в 70-х роках та істотне реформування конституції в 90-х роках ХХ ст. призвели до переходу Фінляндії від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки⁴. Через нетривалий досвід апробації нової державно-владної конструкції не стала класичним зразком президентсько-парламентської форми державного правління і Німеччина за Конституцією 1919 р. Відроджена після Другої світової війни Німеччина не повернулася до президентсько-парламентської моделі, обравши парламентську форму республіканського правління.

Французи ж, навпаки, відмовилися від парламентської Четвертої Республіки (1946–1958 рр.), скасували Конституцію 1946 р. і прийняли іншу, яка закріпила і нову конструкцію влади. Причина в тому, що пар-

¹ Див.: *Мухаєв Р. Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 544 с.

² Див.: *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К., 2001. – С. 121; *Страхов М. М.* Історія держави і права зарубіжних країн: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. – Х., 1999. – С. 353.

³ Див.: *Моргунова М. А.* Государственное право Финляндии: Монографія. – М., 2005. – С. 19.

⁴ Правовые системы стран мира: Энцикл. справочник / Отв. ред. А. Я. Сухарев. – 2-е изд., измен. и доп. – М., 2001. – С. 703.

ламентська форма державного правління не змогла запобігти урядовим кризам, які стали хронічними. До березня 1958 р. уряд Ф. Кайяра був двадцятим з моменту встановлення Четвертої Республіки, а створення монолітної політичної більшості, здатної утворити стабільний уряд, у той період було неможливим. Безпосереднім приводом для перетворень стали події в Алжирі — колишній французькій колонії, загроза громадянської війни назривала й у Франції. Праві й центристські партії в парламенті домоглися передачі всієї повноти державної влади Шарлю де Голлю. Розроблений проект Конституції було передано на загальнонаціональний референдум і 28 вересня 1958 р. схвалено більшістю виборців¹.

У науковій літературі найбільш поширеною є точка зору, за якою П'ята Республіка у Франції вважається класичною змішаною республікою, з чим можна погодитися, хоча з певними застереженнями. По-перше, вона була встановлена не з прийняттям Конституції 1958 р., а в 1962 р., коли на референдумі було ухвалено рішення про перехід до всенародних виборів президента. У результаті президент став повноважним представником нації, а ситуація різної партійної належності президента і парламенту (парламентської більшості) і як наслідок — його вплив на процес формування уряду стали реальністю. По-друге, модель поділу державної влади і відповідна система стримувань і противаг, створена й апробована політико-правовою практикою П'ятої Республіки у Франції, відповідає саме президентсько-парламентському різновиду змішаної республіки. За цих умов саме обсяг повноважень президента дозволяє йому вступати в конкуренцію за право формування уряду, основою якої є право глави держави розпускати парламент. При цьому президент вільний у прийнятті рішення з цього питання: він не зв'язаний ані попередньою контрасигнатурою прем'єр-міністра, ані підставами розпуску парламенту.

Своєрідність поділу державної влади в президентсько-парламентській республіці полягає в тому, що її функціональний аспект залежить від співвідношення політичних сил у парламенті. У разі перемоги на парламентських виборах політичної партії, яка підтримує президента, уряд фактично формується президентом, коли на парламентських виборах перемагає опозиційна президенту політична партія — парламентом. Це, відповідно, зумовлює два можливі періоди (цикли) функціонування

¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия: Учеб. пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. — С. 41–43.

державного механізму – президентський та парламентський («співіснування влади»). Зазначимо, що «співіснування влади» – не лише теоретична конструкція: таке співвідношення політичних сил існувало у Франції в 1986–1988, 1993–1995 рр. та з 1997 р. по червень 2002 р. Сьогодні Франція функціонує за іншою – «партійно-президентською системою», причинами чого стали конституційні зміни 2000 р., на підставі яких строк повноважень президента скорочено з 7-ми до 5-ти років. Отже, за чинним французьким законодавством і президент, і депутати нижньої палати французького парламенту обираються на однаковий строк, а їх вибори проходять майже одночасно.

Біцефальність виконавчої влади у змішаній формі правління означає існування двох керівних центрів — президента і глави уряду, а дуалізм — те, що вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента. Конституції таких республік містять визначення уряду як суб'єкта виконавчої влади. Проте юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд із представницькими, арбітражними тощо) впливає з конституційних положень і може бути різною. Значення уряду обумовлюється його становищем як самодостатнього колегіального органу виконавчої влади, відповідно, і досить вагомим є становище прем'єр-міністра, який виступає главою уряду і має значний обсяг владних повноважень. Проте «дуалізм» виконавчої влади при змішаній формі не означає, що різні сегменти виконавчої влади підпорядковуються різним центрам — президенту або уряду, а передовсім зміні внаслідок політичного чинника (подвійної демократичної легітиматії) певних циклів функціонування державного механізму — президентського або парламентського («співіснування влади»).

Процес запозичення французького досвіду відбувається з кінця ХХ ст., характеризуючись тенденцією до конституціоналізації змішаної форми державного правління. Сьогодні до числа змішаних республік (президентсько-парламентських і парламентсько-президентських) відносять досить багато держав: одні дослідники – Францію, Фінляндію, Україну, Білорусію¹, інші – додають Польщу й Латвію², Болгарію й Австрію³, Чехію, Італію, Литву й Естонію⁴, Югославію, Хорватію, Слове-

¹ Див.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 163.

² Див.: *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. – 3-е изд. доп. и перераб. – М., 2001. – С. 169.

³ Див.: *Комаров С. А.* Теория государства и права. – М., 2003. – С. 225.

⁴ Див.: *Сахаров Н. А.* Институт президентства в современном мире. – М., 1994. – С. 20.

нію¹, інколи відзначають, що Ірландія й Ісландія, які функціонують в основному як парламентські, також мають окремі елементи, характерні для республік зі змішаною формою державного правління². Усе частіше, — зазначає з цього приводу відомий російський державознавець В. Чиркін, — у конституціях пріоритет надається змішаній формі правління — напівпрезидентській, напівпарламентській республіці. Саме таку форму обрали більшість нових постсоціалістичних держав³. Проте аналіз конституційних положень і конституційної практики країн молододі демократії свідчить про те, що їх форма правління відрізняється від класичної (французької) моделі президентсько-парламентської республіки, яку державознавці зазвичай ототожнюють власне зі змішаною республікою як такою. Тому певним відгуком на зміни політико-правових реалій, що відбуваються протягом останніх десятиліть, стало виокремлення такого різновиду змішаної республіки, як парламентсько-президентське правління.

Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., передбачала, що в конкретно-історичних умовах розвитку країни прийнятною формою організації її державної влади є президентська республіка⁴. П'ятого липня 1991 р. чинна тоді Конституція УРСР 1978 р. була доповнена главою «Президент України», в якій закріплювалося, що Президент України — глава держави і глава виконавчої влади України. У зв'язку з уведенням посади Президента була істотно змінена компетенція Верховної Ради та її Президії, уряду України. Перший офіційний проект нової Конституції України, розроблений робочою групою Конституційної Комісії (листопад 1991 р.), передбачав, що Президент є главою і держави, і виконавчої влади, йому надавалися повноваження по формуванню Кабінету Міністрів без впливу на цей процес парламенту.

Новий варіант проекту Конституції (у редакції від 27 травня 1993 р.) моделює президентсько-парламентську республіку. Вагомим положенням є те, що Президент є главою держави і діє від її імені (ст. 144). Після вересня 1993 р. до червня 1994 р. на підставі Указу Президента

¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — С. 352.

² Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 1996. — С. 89.

³ Див.: Чиркин В. Е. Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // Правоведение. — 2003. — № 2. — С. 54.

⁴ Конституція незалежної України: У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. — Т. 1. — К., 1995. — С. 72–74.

від 27 вересня 1993 р. «Про керівництво Кабінетом Міністрів України», яким глава держави поклав на себе обов'язки по безпосередньому керівництву Кабінетом Міністрів, Україна стає фактично президентською республікою¹. Внаслідок низки дострокових виборів конституційний процес в Україні загальмувався після 26 жовтня 1993 р. У цей час набула розвитку ідея прийняття малої конституції, тобто конституційного акта, який регулював би тільки засади організації державної влади. Вона була реалізована у вигляді Конституційного договору, прийнятого 8 червня 1995 р., між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Конституційний договір не містив положення, фіксуючого форму державного правління, проте з його аналізу можна дійти висновку про перевагу елементів президентіалізму. Президент України визнавався главою держави і виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним уряд і систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст. 19). Він призначає Прем'єр-міністра і формує склад Уряду (ст. 22). І Президент, і Кабінет Міністрів України мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді (ст. 15).

Згодом на фоні суперечностей щодо застосування положень Договору розпочався новий етап конституційного процесу. Результатом цієї роботи було прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., яка закріпила модель президентсько-парламентської республіки, зокрема визначила Президента як главу держави, що дає підстави вести мову про його статус як про втілення та уособлення держави і державної влади в цілому, а не окремої її гілки. Відповідно до ст. 113 Конституції вищим органом виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів. Прем'єр-міністра призначає Президент, але це його рішення набувало чинності тільки після отримання згоди більшої половини конституційного складу парламенту.

Починаючи з 2002 р. було проголошено курс переходу до парламентсько-президентської форми державного правління, а з жовтня 2002 р. глава держави створив комісію по проведенню конституційної реформи. Наприкінці 2002 р. у Верховній Раді була створена і розпочала діяльність Тимчасова спеціальна комісія з доопрацювання проектів законів про внесення змін до Конституції України. Президент України

¹ Див.: *Засць А.* Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці // Вісн. Акад. прав. наук України: Зб. наук. пр. – Х., 1998. – № 2. – С. 41.

6 березня 2003 р. вніс до Верховної Ради для попереднього вивчення й обговорення власний законопроект про внесення змін до Конституції¹ й оприлюднив указ про всенародне його обговорення². При цьому з розгляду не було знято законопроект про внесення змін до Конституції України, який уже пройшов перевірку в Конституційному Суді. Дев'ятого квітня 2003 р. були проведені парламентські слухання³, на яких народні депутати не обмежилися обговоренням лише одного законопроекту, а охоплювалися всі аспекти реформування політичної системи.

Як і в тексті чинної Конституції, так і у запропонованих змінах до неї не було безпосередньо зазначено, якою саме — президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською — республікою має стати Україна. 20 червня 2003 р. відповідно до статей 93 і 154 Конституції України глава держави подав на розгляд Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України з проханням розглянути його позачергово як невідкладний, враховуючи надзвичайну важливість та актуальність порушених у ньому питань⁴. Згідно з процедурою направлення законопроектів по внесенню змін до Конституції для висновків до Конституційного Суду України Голова Верховної Ради 12 липня 2003 р. вніс на розгляд президентський законопроект. Але Президент України прийняв рішення про відкликання свого законопроекту з Конституційного Суду.

Подальші зусилля були спрямовані на пошуки компромісу, який і було знайдено на базі одного з трьох парламентських законопроектів про внесення змін до Конституції України⁵ — законопроекту № 4105, з якого вилучили положення про обрання Президента парламентом. Для

¹ Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України // Уряд. кур'єр. — 2003. — 7 бер. (№ 44–45). — С. 2–4.

² Про внесення змін до Конституції України: Указ Президента України про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України // Уряд. кур'єр. — 2003. — № 44–45. — С. 2.

³ Реформа політичної системи в Україні: мета та концептуальні засади конституційних змін: Пост. Верхов. Ради України про проведення парламентських слухань // Голос України. — 2003. — 4 квіт. (№ 65). — С. 3.

⁴ Проект закону про внесення змін до Конституції України // Уряд. кур'єр. — 2003. — 21 черв. (№ 113). — С. 3, 4.

⁵ Проект закону про внесення змін до Конституції України № 3207-1 від 1 липня 2003 року // Голос України. — 2003. — 12 серп. (№ 149). — С. 10, 11; Проект закону про внесення змін до Конституції України № 4105 від 4 вересня 2003 р. // Голос України. — 2004. — 16 січ. (№ 8) — С. 4, 5; Проект закону про внесення змін до Конституції України № 4180 від 19 вересня 2003 р. // Право України. — 2003. — № 10. — С. 10–16.

голосування Верховної Ради 8 квітня 2004 р. було запропоновано Закон України № 4105 «Про внесення змін до Конституції України»¹, який дістав попередню підтримку парламентарів ще 4 вересня 2003 р. Однак він не був підтриманий кваліфікованою більшістю Верховної Ради. Після другого туру голосування на виборах Президента України 21 листопада 2004 р. Верховна Рада 8 грудня 2004 р. прийняла в пакеті декілька законів, одним з яких був Закон «Про внесення змін до Конституції України» (№ 4180), який попередньо було ухвалено 19 вересня 2003 р. більшістю депутатів Верховної Ради України².

Аналіз Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., який набув чинності 1 січня 2006 р., дозволяє констатувати прагнення до втілення в Україні змішаної моделі правління, яка, проте, не вичерпала ресурсів свого вдосконалення в ході подальшого конституційного реформування. Адже зміна форми правління зачіпає визначення загальних засад конституційного ладу в Україні, що відповідно до рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 р. є виключним правом народу³.

Так, Президент України зберігає статус гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102). Стосовно гарантування дотримання Конституції, яке може здійснюватися шляхом звернення Президента до Конституційного Суду України, то, на думку М. Цвіка, при цьому він виконує роль однієї зі сторін у спорі, що виникає⁴. Збереження за Президентом гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав та свобод людини і громадянина пов'язане з тим, що для реалізації цього положення йому потрібно сприяння уряду, оскільки ст. 116 Конституції закріплює, що Кабінет Міністрів України: «1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; ...7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю». Оскільки

¹ Проект закону про внесення змін до Конституції України № 4105 від 4 вересня 2003 р. // Голос України. – 2004. – 16 січ. (№ 8) – С. 4, 5.

² Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р., № 2222-IV// Голос України. – 2004. – 8 груд. (№ 233). — С. 3.

³ Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

⁴ Актуальні проблеми історії та теорії держави і права: Круглий стіл // Вісн. Акад. прав. наук. – 2001. – № 4. – С. 249–257.

вищезазначені повноваження уряду на практиці реалізуються силами Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ та Служби безпеки України, то Президент повинен активно взаємодіяти з їх керівниками. Окрім того, втручання глави держави у сферу виконавчої влади зумовлюється й тим, що п. 18 ст. 106 Конституції закріплює, що він очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107). Отже, зазначені повноваження дають підстави главі держави вважати себе «ключовою складовою конституційно встановленої системи виконавчої влади»¹.

Обсяг повноважень Президента не дає змоги вважати його номінальним главою держави і відповідає його статусу за умов парламентсько-президентської республіки. Зокрема, він вносить до Верховної Ради на затвердження кандидатури Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, Голови Служби безпеки, Генерального прокурора, Голови Національного банку; призначає на посаду і звільняє з посади половину складу Ради Національного банку, половину складу Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення, третину складу Конституційного Суду; вносить до Верховної Ради після консультацій з парламентськими фракціями подання на призначення нею членів Центральної виборчої комісії; може ініціювати перед Верховною Радою питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України; призначає за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій, припиняє їх повноваження; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів; очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Відповідно до концептуальної моделі парламентсько-президентської форми державного правління визначальну роль у формуванні уряду відіграє парламент, але й глава держави має значні можливості для впливу на парламент. Зокрема Конституція України (статті 83 і 114) визначає, що коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра Президенту України та кандидатур до

¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2002. – С. 41.

складу уряду (окрім Міністра оборони і Міністра закордонних справ). За поданням Президента Верховною Радою України призначаються Прем'єр-міністр, Міністр оборони і Міністр закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра — інші члени Кабінету Міністрів України. Проте, як свідчить зарубіжний досвід побудови парламентсько-президентських республік, винятки для глав держав стосовно внесення кандидатур окремих членів уряду зазвичай не передбачаються. У випадку різної партійної належності Прем'єр-міністра і Президента ця ситуація може призвести до конфлікту державно-владних структур, окремих структурних підрозділів органів виконавчих влади. Водночас у Президента України з'явилися додаткові конституційні можливості щодо дострокового припинення за його рішенням повноважень Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій згідно зі ст. 83 Конституції; 2) протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів не сформовано його персональний склад; 3) протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Частина 2 ст. 113 Конституції проголошує, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Проте через відсутність у глави держави повноважень щодо звільнення за власною ініціативою навіть тих міністрів Кабінету Міністрів, щодо яких він вносить подання до Верховної Ради на призначення, положення ч. 2 ст. 113 Конституції України значною мірою нівелюється. Процедура ухвалення програми уряду, яка вже закріплена Конституцією України (п. 11 ст. 85), не пов'язана із затвердженням складу уряду. Проте досвід зарубіжних країн свідчить про доцільність подання урядової програми на розгляд парламенту вночі з складом уряду, який вважається затвердженим тільки після її прийняття.

Характерною особливістю функціонування змішаної республіки є те, що глава держави виступає насамперед як арбітр, зазвичай забезпечуючи узгоджену діяльність державних органів, що сьогодні є вкрай важливим для подальшого демократичного розвитку України. На допомогу йому в прийнятті найважливіших державних рішень у країнах з парламентсько-президентським правлінням створюється консультативний орган, до складу якого можуть входити представники різних гілок державної влади і органів самоврядування, відомі державні діячі, що сприяє прийняттю главою держави більш виважених рішень. Необхідність створення консультативного органу при президентові для надання

йому допомоги при здійсненні ним своїх арбітражних функцій підтверджує досвід деяких західноєвропейських країн (наприклад, Ірландії, Португалії).

Ідеї президентського арбітражу були втілені й на українському ґрунті. Конституція України визначає юридичну незалежність Президента від інших державних органів, що зумовлено легітимацією президентської влади безпосередньо народом. В офіційному проекті Конституції України від 24 лютого 1996 р. зазначалося: «Президент України сприяє узгодженості у діяльності органів державної влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування»¹. Він покликаний при змішаному правлінні займати максимально нейтральну, виважену позицію стосовно рішення про відставку уряду або ж розпуск парламенту. Із цього приводу, спираючись на досвід П'ятої Республіки у Франції, досить влучно зазначив Ж.-П. Жакке: «...Розпуск, точніше, загроза розпуску, є одним з елементів стабільності Уряду у П'ятій Республіці. Зрозуміло, його стабільність багато в чому залежить від виборчої системи, яка дозволяє створювати урядову більшість. Однак ця більшість розколота... або є відносною... страх перед розпуском може змусити парламентарів вести себе так, щоб уникнути небезпечних ситуацій, що загрожують урядовій стабільності; страх перед розпуском є початком “здорового глузду”»².

¹ Конституція незалежної України: У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. – Т. 1. – К., 1995. – С. 124.

² Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Пер. с фр. В. В. Маклакова. – М., 2002. – С. 286.