

Н. В. ПИЛЬГУН. ПОДІЛ ВЛАДИ – КОНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ І ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Розглядається питання поділу влади в сфері взаємодії органу законодавчої влади і глави держави. Створення соціально-правового клімату забезпечить оптимальну взаємодію між законодавчою владою і президентом, і як наслідок суспільство отримає міцну державну владу і надійний механізм системи стримань і противаг.

Ключові слова: поділ влади, законодавча влада, президент, система стримань і противаг.

Рассматриваются вопросы разделения властей в сфере взаимодействия органа законодательной власти и главы государства. Создание социально-правового климата обеспечит оптимальное взаимодействие между законодательной властью и президентом, и как следствие общество получит крепкую государственную власть и надежный механизм системы сдержек и противовесов.

Ключевые слова: разделение властей, законодательная власть, президент, система сдержек и противовесов.

It is examine the issue of separation of power in the interaction of the legislature and head of state. Creation of social and legal climate will ensure optimal interaction between the legislature and the president and as a consequence society will get a solid state power and a reliable mechanism of checks and balances.

Key words: power-sharing, legislative power, system checks balances, president.

Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову є одним з атрибутів правової, демократичної держави. Між вищими органами державної влади відбувається розподіл конституційно визначених прав і обов'язків. А взаємний контроль і залежність одна від одної є перш за все гарантом законності, поваги до прав і свобод громадян. Разом з тим поділ влади передбачає надійний механізм стримування і противаг, який забезпечує взаємну співпрацю і врівноваження влад.

Уперше термін «система стримувань і противаг» був використаний і найбільшою мірою закріплений у Конституції США, а також науці і практиці цієї країни. Основоположними засади цієї системи є: усі три гілки влади мають різні джерела формування; головні органи державної влади мають різні строки повноважень; кожна з гілок влади може нейтралізувати узурпаторські зазіхання іншої.

В цілому ця доктрина відома ще з давніх часів, основні постулати «класичного» варіанту якої були висунуті спочатку Джоном Локком, а згодом Шарлем Монтеск'є. Так, Монтеск'є вважав, що кожна влада своїми правовими засобами повинна одночасно врівноважувати одну одну, попереджаючи можливість узурпації повноважень верховної влади будь-якою однією установою.

У Конституції України система стримувань і противаг теж віднайшла своє закріплення. Стаття 6 Конституції України закріплює, як засадничий для основ конституційного ладу принцип поділу влади, який є важливою ознакою демократичної і правової держави. А частина друга цієї ж статті закріплює основи системи «стримувань і противаг». Вона проголошує: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Консти-

© ПИЛЬГУН Наталія Василівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Юридичного інституту Національного авіаційного університету

туцією межах і відповідно до законів України». Тобто система стримувань і противаг передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів їх взаємного стримування і підтримання певної рівноваги сил у суспільстві.

Перш ніж розкрити зміст системи стримувань і противаг, закріпленої в Основному Законі України, потрібно визначити її суб'єктів.

Згідно з Конституцією України до суб'єктів системи стримувань і противаг можна віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру та інші контрольно-наглядові органи.

Щодо елементів системи стримувань і противаг, то до них можна віднести: визначення різних строків та засобів формування органів держави; встановлення конституційної відповідальності вищих органів держави за здійснення своїх повноважень; право президентського вето; інститут імпідменту.

Особливе місце в нашій державі має надаватися взаємовідносинам таких органів державної влади як єдиного законодавчого органу – парламенту та глави держави, що повинні тісно взаємодіяти через систему стримувань і противаг. За Конституцією України (п. 30 частини першої статті 106) Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України заковів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. В свою чергу законодавчий орган, через систему стримувань і противаг, теж наділений конституційним повноваженням щодо усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпідменту), встановленої статтею 111 чинної Конституції.

На сучасному етапі розвитку держави, в практичній діяльності особливого значення набуває розв'язання проблеми взаємовідносин між Президентом України та законодавчою владою, шляхів та форм найефективнішої взаємодії цих владних структур. І саме система стримувань і противаг може створити умови для досягнення єдності дій через підтримання оптимальної рівноваги в процесі практичного функціонування вищих органів держави. Особливе значення мають ті повноваження, які надають, дозволяють цим органам взятим сприяння, взаємовплив і взаєморозуміння. За допомогою цього механізму забезпечується оптимізація законодавчого процесу шляхом застосування погоджувальної процедури, врахування, інтересів різних гілок влади. Важливим завданням у процесі їхньої діяльності є досягнення балансу в розподілі і врівноваженні взаємних повноважень щодо процесу законотворення. За Конституцією України (стаття 75) єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент; в свою чергу, Президент України є активним учасником законодавчого процесу й у сфері законотворчості він наділений рядом повноважень. Він, зокрема має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, а законопроекти, визначені ним невідкладними, мають розглядатися Верховною Радою позачергово (стаття 93), підписує закони (пункт 29 частини першої статті 106). Одним із найвпливовіших механізмів стримування і противаг з боку Президента України є право вето на закони, прийняті Верховною Радою України.

Політико-правова практика за останній час свідчить про те, що протистояння законодавчої влади і Президента України як глави держави призвели до того, що певна частина законів, прийнятих Верховною Радою України, виявилася нежиттєздатними і малоефективними¹. Згідно зі статтею 94 Конституції України Президент як глава держави користується незалежним дискреційним правом

щодо законопроектів, коли він може або схвалити, або відхилити законопроект, підтриманий законодавчим органом. Якщо на законопроект накладається вето, то потрібні додаткові процедури й заходи для того, щоб законодавчий орган міг вирішити, як діяти далі. За процедурою вето закон із вмотивованими і сформульованими пропозиціями повертається Президентом України до парламенту, після чого робиться спроба «подолати» його двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Така значна більшість в парламенті необхідна для ухвалення закону всупереч президентському вето. Деяка кількість вето «підтверджується», тобто «президентське вето не долається і законопроект врешті-решт відхиляється.

Головною перевагою застосування президентського вето є те, що відповідно до Конституції України Президент зобов'язаний обґрунтувати своє вето спеціальним посиланням на статті закону, проти яких він заперечує. Завдяки цьому механізмові надається можливість поліпшити законодавство шляхом поправок, які можна ввести завдяки вето. Адже існування будь-якого механізму у сфері прийняття чи ухвалення законів повинне у першу чергу підвищувати правовий рівень, сприяти його обґрунтованості, чіткості, досконалості. Таким чином, відбувається контроль законотворчої діяльності на предмет відповідності її Конституції, що є важливим елементом у механізмі системи розмежування повноважень між Президентом України і законодавчим органом.

Виникає питання, що лежить в основі, які обставини спонукають президента до застосування вето щодо актів, прийнятих парламентом. Практика свідчить про те, що найчастіше причиною таких рішень є: невідповідність запропонованого законодавчого акту Конституції України або прийнятим раніше законам України; наявність певних внутрішніх вад законодавчого акта з правової точки зору; невідповідність його самим потребам суспільства, мається на увазі можливість негативного впливу на населення; наявність розбіжностей із загальноприйнятими нормами міжнародного права або міжнародними зобов'язаннями України тощо². Останнім часом ми маємо таку ситуацію, коли запропоновані законодавчі акти повертаються по декілька раз ті ж самі, наприклад такі закони, як «Про фонд державного майна»; «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; «Про оренду землі» тощо. В даних випадках застосування вето негативно впливає на просування законодавчого процесу і чи не є причиною, використання вето в чисто політичних цілях. Разом з тим можна стверджувати, що часте застосування вето є показником нестабільності стосунків між законодавчою владою та президентом, як главою держави.

Наприклад, якщо брати конституційну практику США, то Конституція США закріпила повноваження законодавчої (Конгресу) і виконавчої (Президента) гілок влади лише у загальних рисах, але у процесі історичного розвитку США Конгрес і Президент набули нових повноважень, які були закріплені судовими рішеннями. Одним з найважливіших повноважень, який набув Конгрес завдяки судовому рішенням, є його право проводити розслідування. Конгрес користується правом на розслідування як одним із додатків до його права приймати закони. Отже, у цілому Конгрес має достатньо повноважень, щоб реалізувати своє конституційне право законодавчої влади. Він змів вирішувати досить важливі проблеми і задовольняти потреби американського народу та досягати поставленої мети. Конституція США чітко регламентує президентські повноваження щодо висунення кандидатів на ту чи іншу вищу посаду. Проте звільнення такого посадовця не визначено. У Конституції зазначено, що звільнення може відбутися тільки у порядку склад-

ної процедури імпічменту. Проте окремі американські дослідники вважають, що звільнення вищих посадовців може відбуватися й іншим шляхом. Верховний Суд США уперше розглядав проблему щодо права звільняти посадовця на свій розсуд у 1926 р. У справі «Майєрс проти Сполучених Штатів», суд встановив, що звільнення президентом Вільсоном поштмайстра Портленда Франка Майєрса відповідає Конституції, оскільки Майєрс був функціонером – виконавцем. У справі «Хемфріз Екзекутор проти Сполучених Штатів (1935 р.)» Верховний Суд підтвердив право президента звільняти з посади функціонера – виконавця. Проте Вільям Хемфрі, якого звільнив президент Ф. Д. Рузвельт, був не просто функціонером – виконавцем, він, будучи членом Федеральної торговельної комісії, яка користувалася «квазізаконодавчим» правом, виконував функції, які не підлягали контролю з боку виконавчої гілки влади. Тому, зазначив суд, для звільнення Хемфрі Президент повинен був отримати згоду Конгресу. Отже, судово-практика США допускає звільнення Президентом функціонера-виконавця без будь-яких причин. Проте звільнення посадовця, який виконує «квазізаконодавчі» або «квазіюримічні» функції, може бути здійснене лише за наявності поважних причин і за згодою Конгресу. Досить важливим інструментом у руках президента є його право укладати т. зв. виконавчі угоди на виконання міжнародних договорів, які було узаконено судовими рішеннями. Конституція США наділяє Президента військовими повноваженнями, які він здійснює разом з Конгресом. Тобто, виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, про те, що одна гілка влади стримує в діях іншу, але так склалось історично, що все таки президентська влада США є надзвичайно сильною³.

В конституційній практиці України уже є досвід, коли одна із сторін для вирішення спору між президентом і законодавчим органом звертається до органу конституційної юрисдикції. В даному випадку Конституційний Суд України відіграє значну роль у врегулюванні питань в сфері законотворення.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що суперечності, які виникають між названими органами можливо усунути, відпрацювавши спеціальні юридичні процедури щодо врегулювання розбіжностей і вирішення спорів з приводу прийняття законів. До таких процедур можна віднести: обмін інформацією в процесі підготовки законопроекту, процедуру погодження і примирення тощо. Має бути створений такий соціально-правовий клімат, який би забезпечив оптимальну взаємодію між законодавчою владою і Президентом України. Виходячи із самої природи та особливостей відповідної сфери суспільних відносин можна стверджувати, що в своїй основі дані взаємовідносини містять правовий режим регулювання. Беручи до уваги всі елементи системи стримувань і противаг, до більш вагомих слід віднести такі, що встановлюють взаємовідносини між гілками влади, коли жодна з них не може приймати рішень з найбільш важливих суспільних та державних питань самостійно, без погодження з іншими. Конституція України, закріплюючи організацію державної влади, допускає обмеження влади певними рамками, недопущення під час її здійснення свавілля як між гілками влади, так і щодо конкретної людини.

1. *Михеєнко Р.М.* Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України // *Право України.* – 2000. – № 8. – С. 24-28. 2. *Шановал В.М.* Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади // *Право України.* – 1997. – № 1. – С. 32. 3. *Пильсун Н.В.* Становлення і розвиток принципу поділу влади у конституційному праві США // *Вісник Конституційного Суду України.* – 2007. – № 1. – С. 81-90.