РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ТКАЧЕНКО Євгеній Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: 0000-0003-2510-5362

УДК 342.5

DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2025.2.39

Стаття присвячена детальному аналізу ролі президента у системі стримувань і противаг, зокрема в контексті змішаної форми правління, характерної для України. Розглянуто конституційно-правові аспекти повноважень президента, які забезпечують його участь у підтриманні балансу між гілками влади. До ключових інструментів президента належать право законодавчої ініціативи, право вето, призначення ключових посадовців, участь у формуванні уряду та право на розпуск парламенту.

У статті акцентується увага на проблемах подвійної підпорядкованості уряду, яка спричиняє конкуренцію та конфлікти між парламентом і президентом. Зазначається, що ця ситуація часто ускладнює ефективне функціонування виконавчої влади та створює умови для зниження управлінської ефективності. Відзначається, що відсутність чіткої нормативно-правової регламентації повноважень президента у відносинах із парламентом та урядом може спричиняти правову невизначеність, політичні кризи та зловживання владою.

Запропоновано вдосконалити нормативно-правову базу шляхом чіткого розмежування повноважень між президентом, парламентом та урядом. Окрему увагу приділено необхідності реформування механізму реалізації права вето, яке має використовуватися виключно як засіб захисту Конституції, а не як інструмент політичного впливу. Також розглянуто можливості адаптації європейських стандартів демократії та запозичення успішного зарубіжного досвіду для підвищення прозорості державного управління.

Ключові слова: президент, система стримувань і противаг, вето, змішана форма правління, глава держави.

Постановка проблеми

Система стримувань і противаг є однією із базових концепцій, які застосовуються для забезпечення демократичного врядування, покликана забезпечувати рівновагу між гілками влади та запобігати зосередженню повноважень в руках однієї посадової особи чи інституції. Президент, як одна з ключових фігур державного управління, відіграє важливу роль у цій системі, особливо в країнах зі змішаною формою правління, маючи ознаки виконавчої та законодавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Питання ролі президента в системі стримувань і противаг, в тому числі в умовах змішаної форми правління, знайшли відображення серед наукових досліджень низки вітчизняних науковців. Я. О. Берназюк, М. І. Зелінська, Р. М. Мартинюк, З. О. Погорєлова, В. Ф. Погорілко, В. В. Сухонос, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал здійснювали аналіз конституційно-правового статусу президента та його повноважень, зокрема в частині застосування права вето та взаємодії з гілками влади. Попри значну кількість досліджень, питання ефективності реаліза-

ції президентських повноважень у системі стримувань і противаг залишається актуальним і потребує подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження ролі президента у системі стримувань і противаг у контексті змішаної форми правління, характерної для України. Автор зосереджується на аналізі конституційно-правових аспектів президентських повноважень, їхньої взаємодії з іншими гілками влади та пропонує напрями вдосконалення механізмів функціонування державного управління.

Виклад основного матеріалу

Особливості конституційно-правової природи президента у структурі державної влади зазвичай залежать від форми правління. У президентських республіках, таких як США, президент є главою виконавчої влади, при цьому одночасно виконуючи функції глави держави. У парламентських системах президент переважно виконує символічні функції, тоді як реальна влада здійснюється прем'єр-міністром та парламентом. Разом з цим, у змішаних республіках, таких як Франція чи Україна, президентська роль є відносно збалансованою між виконавчою і законодавчою гілками влади.

Аналізуючи положення Конституції України можна відмітити, що положення, які визначають повноваження президента, в загальному спрямовані на забезпечення його участі у забезпеченні балансу між іншими гілками влади, що включає право законодавчої ініціативи, право вето, призначення на ключові посади, вплив на формування уряду та інші функції.

Проте однією з визначальних функцій президента є гарантування дотримання Конституції, що робить українського главу держави ключовим елементом системи стримувань і противаг. Згідно зі статтею 102 Конституції України, Президент України є главою держави та виступає від її імені. Він також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, а також прав і свобод людини і громадянина. Підкреслює конституційно-правовий статус глави держави також формулювання статті 104 Конституції щодо вступу на пост, яке закріплює в тексті присяги зобов'язання «обстоювати права і свободи громадян» [1].

Правозахисна діяльність Президента України як гаранта прав і свобод людини і громадянина потребує відповідного організаційного забезпечення. Це знаходить своє вираження, зокрема, у його повноваженнях щодо призначення керівників державних інституцій, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод громадян, зокрема призначення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; внесення подань до Верховної Ради України про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України; призначення та звільнення Генерального прокурора за згодою Верховної Ради; внесення подання до Верховної Ради України про призначення та звільнення Голови Служби безпеки України; призначення та звільнення вищого командування Збройних Сил України та інших військових формувань; здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони; призначення на посади третини складу Конституційного Суду України. Таким чином, через свої кадрові повноваження Президент забезпечує функціонування ключових державних інституцій, пов'язаних із реалізацією та захистом прав і свобод громадян [2, с.89].

У змішаних республіках президент зазвичай володіє низкою інструментів, які дозволяють йому виконувати функції системи стримувань і противаги щодо інших гілок влади, основні з яких – це право вето, повноваження щодо призначення та звільнення уряду, а також право на розпуск парламенту.

Право вето є одним із класичних заходів впливу президента на законодавчий процес, запобігаючи прийняттю рішень, які суперечать національним інтересам або порушують Конституцію. Проте одним із найбільш дискусійних питань, пов'язаних із реалізацією повноважень глави держави

щодо накладення вето, є право глави держави не підписувати закон після того, як Верховна Рада України ухвалила рішення про подолання вето або врахувала всі пропозиції президента. В даному випадку мова йде про можливість існування у президента абсолютного права вето, що породжує серйозні правові та політичні дискусії, адже абсолютне право вето унеможливлює збереження балансу влади та створює значні перешкоди в законодавчому процесі. Не менш актуальною проблемою у взаєминах між президентом та парламентом є наслідки пропуску главою держави строку, відведеного для ухвалення рішення щодо підписання закону, прийнятого парламентом, або для застосування вже згаданого права вето. Правова невизначеність, яка виникає внаслідок пропуску строків, не сприяє дотриманню стабільності у законодавчому процесі та здійсненню ефективного державного управління.

Відсутність норм національного законодавства щодо чіткої регламентації строків і процедур, пов'язаних із реалізацією президентських повноважень щодо законодавчого процесу, або їхня неоднозначність можуть використовуватися як механізм для затягування прийняття законів або створення політичних конфліктів між гілками влади. Водночас, для уникнення порушень у процесі реалізації президентом своїх повноважень необхідним є дотримання принципу стримувань і противаг. Враховуючи особливості конституційно-правового статусу президента, він має залишатися важливим гарантом дотримання Конституції, проте не має перешкоджати ефективній роботі законодавчого органу, яка також регламентується у положеннях Основного Закону. Зважаючи на це, право вето має бути використано лише як винятковий інструмент для забезпечення відповідності законів основним принципам Конституції, а не як засіб політичного впливу [3, с. 62].

На думку З.О. Погорєлової, застосування президентом права вето на ухвалений парламентом закон не має бути метою самою по собі, а лише засобом покращення якості відповідного законодавчого акта, при цьому важливо, щоб ця процедура відповідала конституційному статусу Верховної Ради України. Врахування зазначених аспектів дозволить уникнути конфліктів між парламентом і президентом у процесі законотворення, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню авторитету обох інститутів [4, с.100-101].

Із огляду на специфіку права президента щодо накладення вето, для вирішення зазначених проблем доцільно запровадити механізми, які дозволили б забезпечити прозорість та обов'язковість дій президента у разі подолання вето або закінчення строку для ухвалення рішень. В доктрині неодноразово висловлювались думки щодо рішення цієї правової колізії шляхом автоматичного набуття законом чинності після закінчення визначеного строку без підпису президента. Можливим також є варіант удосконалення механізму інформування суспільства про причини відхилення чи підписання законів, що підвищуватиме довіру до інституту президентства та забезпечить більшу відповідальність глави держави.

Щодо призначення та звільнення уряду президентом як складової його компетенції для забезпечення належного функціонування системи стримувань і противаг варто звернути увагу, що у більшості змішаних систем глава держави має право призначати прем'єр-міністра та членів уряду, а також звільняти їх, що забезпечує президентський контроль над виконавчою владою. Конституційні положення закріпили «подвійну залежність» українського уряду: він став відповідальним перед президентом та підконтрольним і підзвітним парламенту. Водночас подвійна підпорядкованість уряду не завжди є ефективною, про що свідчить як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. На практиці виконавчі органи зазвичай орієнтуються на одного з цих суб'єктів, що обумовило необхідність врегулювання таких відносин. Значна частина цих взаємозв'язків, зокрема процедура призначення і звільнення Прем'єр-міністра, була врегульована безпосередньо нормами Конституції, хоча окремі положення Конституції України, наприклад, щодо подання Прем'єр-міністром канди-

датур для призначення чи звільнення членів Уряду, мали здебільшого формальний характер. Тобто, президент, формально не будучи інтегрованим у систему виконавчої влади, як глава держави активно втручався в її діяльність і процес формування органів виконавчої влади [5, с. 58]. Отже, подвійна підпорядкованість уряду в умовах змішаної системи правління створює потенціал для конфліктів між президентом і парламентом, що може впливати на зниження ефективності виконавчої влади. Окрім цього, наявна формальність деяких з національних конституційних норм посилює ці проблеми, залишаючи значний простір для втручання глави держави у діяльність уряду. Саме тому для покращення функціонування системи стримувань і противаг доцільно чітко розмежувати повноваження президента і парламенту щодо формування уряду та вдосконалити конституційні положення з урахуванням найкращих практик управління у змішаних системах, враховуючи практику зарубіжних країн та країн Європейського Союзу.

Характеризуючи право президента на розпуск парламенту можна зауважити, що цей елемент системи стримувань і противаг є виключним заходом, що належить до компетенції глави держави та застосовується лише у випадку, якщо законодавчий орган не виконує своїх функцій чи блокує роботу уряду. Як у парламентських республіках, так і в країнах із змішаною республіканською формою, глава держави повинен або може розпустити парламент здебільшого посилаючись на конкретні підстави, які можуть бути пов'язані з вираженням з боку парламенту недовіри уряду або відмови надати довіру [6, с. 237]. Механізм розпуску парламенту нерідко застосовується для врегулювання політичних криз у державі, проте також може ставати інструментом для політичного тиску та прояву президентської влади.

Однією із основних проблемм владного дуалізму в Україні полягає в тому, що парламентсько-президентська модель створює конкуренцію та конфлікти між президентським і парламентсько-урядовим центрами влади. Протиріччя між цими суб'єктами можуть частково нівелюватися у випадку належності президента, прем'єр-міністра і парламентської більшості до однієї політичної сили, що є надійним рішенням є усунення об'єктивних передумов суперництва. Однак і цей варіант не можна вважати оптимальним через ризики, пов'язані із концентрацією влади та значним зменшенням ролі опозиції. Серед вчених-конституціоналістів та політологів подекуди висловлюються думки щодо трансформації моделі державного правління для України, зокрема переходу від змішаної республіки до канцлерської, яка передбачає особливий конституційний статус прем'єр-міністра як лідера політичної сили, що виграла парламентські вибори. За умови скасування загальних виборів президента прем'єр-міністр поєднуватиме президентську і парламентську легітимність, одноосібно очолюючи виконавчу владу та усуваючи ситуацію владного дуалізму. Очевидним є факт складності впровадження цієї моделі у зв'язку із необхідністю внесення значних конституційних та інших змін, реформування виборчого законодавства і партійної системи. Проте головною метою такої трансформації системи влади визначається усунення управлінського дуалізму при одночасному забезпеченні чіткої системи стримувань і противаг відповідно до європейських стандартів демократії [7, с.176-179].

Оскільки роль президента у системі стримувань і противаг полягає в першу чергу у підтриманні балансу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, відносини парламенту та президента мають характеризуватись статусом арбітра останнього, який має запобігати загостренню конфліктів між всіма наявними у державі політичними силами. Водночас у відносинах із судовою владою він має сприяти незалежності судів, забезпечуючи їхню захищеність від політичного тиску, в тому числі пов'язаного зі здійснення президентських повноважень.

У президентських та змішаних системах важливою є також взаємодія президента з урядом. Він може впливати на політичний курс держави через участь у формуванні

уряду, призначенні міністрів та визначенні стратегічних напрямків політики. Разом із тим, уряд часто несе відповідальність перед парламентом, що дозволяє зберігати баланс між гілками влади.

Проведений аналіз наочно демонструє, що всі повноваження глави держави тісно взаємопов'язані та перебувають у постійній взаємодії з діяльністю інших державних органів, зокрема Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які активно співпрацюють з президентом. Завдяки наближеності президента за змістом своїх функцій до виконавчої гілки влади та функціональній взаємодії з усіма гілками влади, він має унікальну можливість сприяти їх координації та забезпечувати взаємодію між владними структурами. В цьому контексті президент повинен мати дієві механізми впливу на інші державні органи у законодавчій, виконавчій та судовій сферах, що сприятиме реалізації принципу єдності державної влади. Реалізація участі президента України у системі стримувань і противаг забезпечується головним чином через його арбітражні повноваження, які дають змогу врегульовувати конфлікти між різними гілками влади та підтримувати баланс у системі державного управління [8, с.28-29].

Висновки та перспективи

Проведений аналіз доводить – специфічна роль президента у системі стримувань і противаг є запорукою забезпечення стабільності та ефективності державного управління. Завдяки своїм повноваженням президент виконує функції балансу між гілками влади, гарантує дотримання Конституції та запобігає узурпації влади.

Водночас, подвійна підпорядкованість уряду, яка є характерною для змішаної форми правління, часто виявляється неефективною через конкуренцію між президентом і парламентом. Вказане вимагає вдосконалення нормативно-правової бази та продовження наукових досліджень, спрямованих на вибір оптимальної моделі розмежування повноважень між усіма гілками влади та запроваджування прозорих механізмів взаємодії. Особливу увагу при цьому варто приділити адаптації європейських стандартів демократії та використанню успішних зарубіжних практик для покращення української традиції державного управління.

Література

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення 11.01.2025).

2. Корнієнко П. С. Президент України у системі органів правозахисної діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 89-92.

3. Берназюк Я.О. Деякі аспекти реалізації президентом україни права вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. Право*. 2011. Вип. 16. С. 62–64.

4. Погорєлова З.О. Проблемні аспекти реалізації права вето Президентом України. *Фундаментальні проблеми юриспруденції : зб. наук. праць*. 2016. С.96-102.

5. Величко В. О. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання діяльності Уряду. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. Право*. 2014. № 1137, Вип.18. С. 57-61.

6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 496 с.

7. Колюх, В. В. Парламентська республіка в Україні: перспективи й перешкоди. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. Праць*. 2019. № 3 (43). С. 176–180.

8. Мартинюк Р. М. Президент України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 8. С. 28-31.

THE ROLE OF THE PRESIDENT IN THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS

The article is devoted to a detailed analysis of the president's role in the system of checks and balances, particularly in the context of

Ukraine's mixed form of government. It examines the constitutional and legal aspects of the president's powers, which ensure his participation in maintaining the balance among branches of government. The president's key tools include the right of legislative initiative, the power of veto, the appointment of key officials, participation in government formation, and the right to dissolve parliament.

The article highlights the issues of the dual subordination of the government, which causes competition and conflicts between parliament and the president. It is noted that this situation often complicates the effective functioning of the executive branch and creates conditions for decreased administrative efficiency. The lack of clear legal regulation of the president's powers in relations with parliament and the government is emphasized as a factor that can lead to legal uncertainty, political crises, and abuse of power.

The article proposes improving the legal framework by clearly delineating powers between the president, parliament, and government. Special attention is given to the need to reform the mechanism for exercising the veto power, which should be used exclusively to protect the Constitution rather than as a tool of political influence. The article also explores the possibilities of adapting European democratic standards and borrowing successful foreign practices to enhance the transparency of public administration.

Key words. President, a system of checks and balances, veto, a mixed form of government, head of state.