

## РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК: 342.5:342.6 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.20>

### ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ЩО ПОРУШУЮТЬ КОНСТИТУЦІЙНУ МОДЕЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**Берко С.Т.,**  
*докторант Докторської школи ім. Родина Юхименків  
Національного університету «Києво-Могилянська академія»,  
викладач права факультету бакалаврських студій  
Приватної установи «Університет «Київська школа економіки»  
ORCID: 0009-0008-1292-8654  
e-mail: stepan.berko@gmail.com*

**Берко С.Т. Повноваження Президента України, що порушують конституційну модель виконавчої влади.**

У статті розглядаються повноваження Президента України, які суперечать Конституції України. Зокрема увага приділяється аналізу чинних законів, які надають Президенту України додаткові повноваження, не передбачені Конституцією, що дозволяє йому втручатися в діяльність Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади та порушує конституційну модель виконавчої влади.

Провівши аналіз всіх первинних законів, чинних станом на липень 2024 року, автор статті виявив близько сотні законів, які містять положення, що надають Президенту України неконституційні повноваження. Автор виокремлює кілька груп цих повноважень. Насамперед йдеться про такі, що стосуються формування та діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади. Зокрема закон досі дозволяє Президенту призначати очільника Антимонопольного комітету України, визначати основи діяльності Фонду державного майна України, призначати очільника Державного бюро розслідувань, формувати склад Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Глава держави на рівні закону зберігає вирішальний вплив на призначення та звільнення керівників місцевих державних адміністрацій та може нівелювати роль Кабінету Міністрів України у цьому процесі. Закон наділяє Президента України значною кількістю повноважень щодо утворення та формування складу допоміжних органів інших органів державної влади, які не стосуються сфери компетенції Президента України. Автор також звертає увагу на те, що повноваження Президента України у сфері зовнішньої політики та національної безпеки й оборони, щодо яких у тексті Конституції України використані досить широкі формулювання, можуть використовуватися для розширення сфери компетенції Президента України, визначеної Конституцією, та втручання у сферу компетенції Кабінету Міністрів України. Крім того, самостійні повноваження Ради національної безпеки та оборони України, які надані законами, також використовуються для виходу Президента України за межі його компетенції, встановлені Конституцією України.

У статті підкреслюється необхідність приведення чинних законів у відповідність до Конституції України в частині повноважень Президента України для забезпечення конституційної моделі виконавчої влади та уникнення подальших втручань глави держави у сфері відповідальності інших органів державної влади.

**Ключові слова:** виконавча влада, президент, кабінет міністрів, конституція, дуалізм виконавчої влади.

**Berko S.T. Powers of the President of Ukraine that undermine the constitutional model of executive power.**

The article examines the powers of the President of Ukraine which contradict the Constitution of Ukraine. In particular, attention is paid to the analysis of current laws that grant the President of Ukraine additional powers not provided for in the Constitution of Ukraine, which allows him to interfere with the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central executive authorities and undermine the constitutional model of executive power.

After analyzing all primary laws that are in force as of July 2024, the author of the article identified about a hundred laws that contain provisions granting the President of Ukraine unconstitutional powers. The author identifies several groups of these powers. First of all, these are powers related to the formation and operation of the Cabinet of Ministers and central executive authorities. In particular, the law still allows the President of Ukraine to appoint the head of the Antimonopoly Committee of Ukraine, determine the basis for the activities of the State Property Fund of Ukraine, appoint the head of the State Bureau of Investigation, and form the composition of the National Securities and Stock Market Commission. The President of Ukraine retains a decisive influence on the appointment and dismissal of heads of local state administrations and can offset the role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in this process. The law vests the President of Ukraine with a significant number of powers to create and form auxiliary bodies of other state authorities, which are not within the President's competence. The author also draws attention to the fact that the President's powers in the field of foreign policy and national security and defense, which are defined in the text of the Constitution of Ukraine in rather broad terms, can be used to expand the scope of the President's powers defined by the Constitution and to interfere with the sphere of competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine. In addition, the independent powers of the National Security and Defense Council of Ukraine granted by the laws are also used to expand the competence of the President of Ukraine beyond the limits established by the Constitution.

The article emphasizes the need to bring the current laws in line with the Constitution of Ukraine in terms of the President's powers in order to ensure the constitutional model of executive power and to avoid further interference by the head of state in the areas of competence of other state authorities.

**Key words:** executive power, president, cabinet of ministers, constitution, dualism of the executive power.

**Постановка проблеми.** Виконавча влада в Україні характерна своїм дуалізмом, який полягає у тому, що вона розподілена між двома центрами – Президентом України (надалі – Президент) та Кабінетом Міністрів України (надалі – Кабінет Міністрів або Уряд). З прийняттям змін до Конституції України (надалі – Конституція) [1] у 2004 році суттєво змінився баланс повноважень між цими двома інститутами. До конституційних змін Президент був фактичним очільником виконавчої влади та мав ключовий вплив на формування Уряду й інших органів виконавчої влади. Однак після реформи Уряд набув більшої самостійності та отримав широкі повноваження у формуванні виконавчої влади й контролю за її органами.

Конституційний Суд України (надалі – Конституційний Суд) неодноразово наголошував на тому, що повноваження Президента є чітко визначені Конституцією та не можуть бути розширені законами, зокрема у своєму рішенні № 5-р/2019 (п. 3.5) [2]. Однак на практиці в законах часто зустрічаються положення, які надають Президенту повноваження, яких немає в Конституції. Це можна частково пояснити тим, що конституційна модель виконавчої влади неодноразово змінювалась (зокрема й через сумнівне з точки зору Конституції рішення Конституційного Суду 2010 року [3]), а тому після таких коливань закони не були вчасно приведені у відповідність із новою редакцією Конституції. Водночас, слід зауважити, що моменту останніх змін моделі виконавчої влади минуло вже більше десяти років, тому той факт, що багато законів досі не відповідають Конституції в частині повноважень Президента, свідчить радше про свідоме небажання повернути главу держави у встановлене Конституцією правове поле. Це підтверджується також і тим, що Президенту неодноразово надавали законами додаткові повноваження навіть після відповідних конституційних змін.

У випадку із Кабінетом Міністрів такої проблеми немає, оскільки Конституція дозволяє надавати йому додаткові повноваження на підставі законів. Наявність значної кількості законів, що надають Президенту повноваження, які не зазначені в Конституції, призводить до викривлення конституційної моделі виконавчої влади, дозволяє Президенту втручатися в компетенцію Кабінету Міністрів і тим самим підриває й без того хиткий баланс у виконавчій владі.

**Мета дослідження.** Метою цього дослідження є системний аналіз чинного законодавства України на предмет виявлення у законах положень, які надають Президенту повноваження, що виходять за межі, встановлені Конституцією. Такий аналіз з одного боку дозволить визначити масштаби проблеми, а з іншого – може слугувати основою для законодавчих ініціатив, спрямованих на приведення таких законів у відповідність до Конституції, і тим самим забезпечити дотримання встановленої в Конституції моделі виконавчої влади.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблема реальної сфери компетенції Президента стає предметом публічних обговорень під час чи не кожної виборчої кампанії. Експерти неодноразово підкреслювали, що передвиборчі обіцянки кандидатів на посаду Президента часто не відповідають конституційній сфері повноважень глави держави [4]. Це означає, що обраний Президент часто не може виконати низку обіцянок через обмеження, встановлені Конституцією. Таким чином, суспільні очікування щодо новообраного Президента з одного боку не можуть бути реалізовані через реальне коло його повноважень, а з іншого – можуть спонукати главу держави до ініціювання законодавчих змін, якими буде розширена сфера його компетенції в неконституційний спосіб, тим самим поглиблюючи досліджувану проблему.

Крім того, окремі дослідники звертають увагу на те, що деякі закони містять застарілі положення, які не були адаптовані до нової редакції Конституції. Зокрема експерти Центру політико-правових реформ звертають увагу на те, що порядок призначення певних посадових осіб, таких як голова Антимонопольного комітету України, залишається врегульованим у відповідних законах в спосіб, який не відповідає чинній Конституції [5]. О. Марусяк наводить перелік повноважень Президента, наданих законами, зокрема в частині утворення органів державної влади та призначення і звільнення окремих посадових осіб [6].

Не зважаючи на те, що окремі автори торкалися питання неконституційних повноважень Президента, наданих законами, комплексного і повного дослідження всього законодавства та системного виявлення неконституційних повноважень Президента ще не було здійснено, що обумовлює актуальність цього дослідження.

**Вклад основного матеріалу.** Методологія цього дослідження полягала у аналізі текстів первинних законів і виділенні тих положень, якими Президентові надані повноваження, які відсутні в Конституції. В результаті такого аналізу було сформовано перелік із 98 законів, які містять такі повноваження.<sup>1</sup> Обсяг цієї статті не дає змоги детально зупинитися на всіх неконституційних повноваженнях, які вдалося виявити, тому увагу буде приділено лише тим, які найбільш гостро впливають на викривлення моделі виконавчої влади.

Насамперед варто приділити увагу неконституційним повноваженням Президента, які стосуються формування Уряду та діяльності центральних органів виконавчої влади (надалі – ЦОВВ). До конституційних змін 2004 року Президент призначав членів Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра, утворював, реорганізував і ліквідував ЦОВВ, призначав і звільняв їхніх очільників за поданням Прем'єр-міністра. Після того, як модель виконавчої влади зазнала змін, Президент може лише номінувати кандидатуру Міністра оборони та Міністра закордонних справ, а призначення здійснює Верховна Рада України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції). Призначення інших міністрів парламент здійснює за поданням Прем'єр-міністра, утворює, реорганізовує і ліквідує ЦОВВ Кабінет Міністрів самостійно, а також призначає і звільняє його очільників за поданням Прем'єр-міністра. Попри те, що після конституційних змін модель формування Уряду і ЦОВВ дещо ускладнилась, сфера відповідальності Президента в стосунку до Уряду і ЦОВВ є досить чіткою і не двозначною: він може лише номінувати двох міністрів і не має жодного стосунку до ЦОВВ. Однак в законах міститься багато положень, які дозволяють Президентові виходити далеко за встановлені Конституцією межі.

Перш за все, в Законі «Про Кабінет Міністрів України» [7] передбачено, що Президент погоджує подання Прем'єр-міністра про звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ, або може подати таке подання сам (п. 2 ч. 1 ст. 18). Однак Конституція жодним чином не згадує роль Президента у процесі звільнення цих міністрів і не вимагає його погодження чи тим більше можливості ініціювання ним звільнення номінованих ним міністрів. Президент лише номінує

<sup>1</sup> Оскільки формат цієї статті не дозволяє опублікувати цю таблицю у повному обсязі, з її змістом можна ознайомитися за покликанням: [https://drive.google.com/file/d/1yIvK4H-H-N6AK\\_uKQHYkJloY4iR8vFL4/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1yIvK4H-H-N6AK_uKQHYkJloY4iR8vFL4/view?usp=sharing)

відповідних міністрів, а ініціювати може лише відставку всього Уряду. Тому норма закону без сумніву суперечить конституційній моделі формування і діяльності Уряду.

Наступним яскравим прикладом є повноваження Президента щодо призначення очільників ЦОВВ. Це стосується як і тих ЦОВВ зі спеціальним статусом, які згадані в Конституції, так і тих, які створені окремими рішеннями. Зокрема закон «Про Антимонопольний комітет України» [8] досі містить положення щодо призначення його голови, яке не відповідає чинній редакції Конституції. Вона передбачає, що Голова Антимонопольного комітету (надалі – АМКУ) призначається парламентом за поданням Прем'єр-міністра, натомість у відповідному законі (ч. 1 ст. 9) призначення досі здійснює Президент. Звісно, що оскільки норма Конституції має вищу юридичну силу, то застосовуватиметься саме вона, а не норма закону. Однак закон містить доволі багато інших положень, які наділяють Президента неконституційними повноваженнями щодо діяльності АМКУ. Зокрема закон визнає АМКУ підконтрольним Президенту (ч. 1 ст. 2), попри те, що останній не має жодного стосунку до його формування, Президент може вводити додатково посаду заступника голови АМКУ (ч. 2 ст. 6), призначати і звільняти державних уповноважених АМКУ (ч. 1 ст. 11), ухвалювати акти з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки (п. 9 ч. 3 ст. 7). Жодне з цих повноважень не відповідає конституційному статусу Президента і сфері його компетенції. Закон, який регулює діяльність іншого ЦОВВ, згаданого в Конституції, – Фонду державного майна України (надалі – ФДМУ), теж містить низку аналогічних положень. Зокрема відповідно до закону «Про Фонд державного майна України» [9] ФДМУ є відповідальний перед Президентом (абз. 2 ч. 1 ст. 1), Президент своїми актами визначає особливості правового статусу Фонду (абз. 4 ч. 1 ст. 1), дає йому доручення (ст. 3) і покладає на нього певні завдання (ч. 2 ст. 5). Аналогічно як і у ситуації із АМКУ, ці положення суперечать Конституції, оскільки Президент не має повноважень регулювати діяльність ЦОВВ або своїми актами визначати сферу їхньої компетенції.

Існує чимало законів, які регулюють діяльність окремих ЦОВВ, і у яких Президенту надані певні неконституційні повноваження. Зокрема відповідно до закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» Президент утворює, реорганізовує та ліквідує цю службу (ст. 7), призначає та звільняє її керівника (ст. 8) [10]. Аналогічно закон «Про Державну прикордонну службу України» встановлює, що Президент призначає та звільняє голову Державної прикордонної служби України, його заступників (ч. 2 ст. 8), а також здійснює контроль за діяльністю цього ЦОВВ (ст. 30) [11]. Так само закон, який регулює діяльність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, визначає, що Президент може давати цьому ЦОВВ певні доручення, зокрема щодо розробки проектів актів (п. 12 ч. 1 ст. 14 та ч. 2 ст. 15), а саму службу визнає підконтрольною Президентові з питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки та оборони України (ч. 3 ст. 23) [12]. Вочевидь, що як і у випадку із АМКУ та ФДМУ частина із названих положень не були приведені у відповідність до Конституції після конституційних змін 2004 року. Однак наявність положень про контроль Президента над діяльністю ЦОВВ, чи про подвійне підпорядкування такого ЦОВВ абсолютно суперечить місцю і ролі Президента в моделі виконавчої влади і є яскравим прикладом втручання у сферу компетенції Кабінету Міністрів.

Окремо слід згадати закони, які регулюють діяльність органів державної влади, які за своїми функціями і статусом є ЦОВВ, хоча законом такими не названі. Йдеться про Державне бюро розслідувань (надалі – ДБР) та Управління державної охорони (надалі – УДО). Обидві ці інституції законами визнані як «державні правоохоронні органи». Конституція не згадує такого юридичного статусу органів виконавчої влади, тому Конституційний Суд у своєму рішенні щодо призначення директора Національного антикорупційного бюро України (надалі – НАБУ), яке раніше теж законом визначалось як державний правоохоронний орган, чітко встановив, що такий орган за своєю природою і функціями є ЦОВВ [13]. А тому порядок діяльності та формування цих органів має відповідати вимогам, встановленим у Конституції для ЦОВВ. Таким чином повноваження Президента із призначення директора ДБР, призначення членів конкурсної комісії для відбору кандидатів у директора ДБР (ч. 1, п. 1 ч. 3 ст. 11), визначення організаційної структури ДБР (ч. 1 ст. 9), затвердження Положення про Раду громадського контролю ДБР та порядку її формування (ч. 2 ст. 28) визначені відповідним законом є неконституційними [14]. Так само неконституційними є аналогічні положення закону, який регулює діяльність УДО, зокрема ті, які визначають, що Президент призначає і звільняє начальника УДО та його заступ-



ників (ч. 4, 5 ст. 11), здійснює контроль за діяльністю УДО (ст. 26), визначає об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона (ч. 1 ст. 9, абз. 10 ч. 1 ст. 13), а також те, що УДО підпорядковане Президентові (ч. 1 ст. 11) [15].

Продовжуючи аналіз неконституційних повноважень Президента щодо діяльності центральних органів виконавчої влади, слід розглянути органи державної влади, які можна назвати незалежними регуляторами. Конституція не містить положень щодо діяльності незалежних регуляторів, хоча порядок формування складу таких органів як Національний банк України (надалі – НБУ) та АМКУ свідчить про певну незалежність. Вочевидь, що окрім цих органів, повинні існувати і інші, які мають регулювати певні сфери економіки, водночас будучи інституційно незалежними, щоб забезпечувати політичну нейтральність своїх рішень. Свого часу парламент ухвалив Закон «Про природні монополії», яким наділив Президента низкою повноважень, які прямо суперечать Конституції. Зокрема відповідно до цього закону, Президент утворює і ліквідує національні комісії регулювання природних монополій, які є “державними колегіальними органами” – ще один статус, який виходить за межі того, що встановила Конституція, даючи можливість Президентові контролювати такий орган у неконституційний спосіб. Відповідно до закону національні комісії підпорядковуються Президенту, він затверджує положення, на основі якого ці комісії діють (ч. 1 ст. 11), призначає і звільняє голову і членів цих комісій (ч. 2 ст. 11) та затверджує граничну чисельність їх працівників (ч. 3 ст. 11) [16]. На основі закону «Про природні монополії» були утворені такі національні комісії. Попри те, що більшість законів, які регулювали діяльність таких комісій було змінено, а їхній юридичний статус був приведений у відповідність до Конституції, зокрема у зв'язку із окремими рішеннями Конституційного Суду, досі існує національна комісія, щодо якої Президент в неконституційний спосіб здійснює визначальний вплив. Відповідно до закону «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту (ч. 1 ст. 6), він затверджує положення про неї, визначає граничну чисельність працівників, призначає і звільняє голову і членів цієї комісії (ч. 7, 8, 10 ст. 6), а також порушує дисциплінарне провадження стосовно голови або членів комісії (ч. 1 ст. 16) [17]. У випадку із НБУ, який по суті є незалежним регулятором, Президент має самостійні повноваження щодо номінування голови НБУ та призначення половини складу Ради НБУ, які визначені Конституцією. Водночас закон «Про Національний банк України» всупереч Конституції закріплює за ним можливість визначати повноваження Ради з фінансової стабільності НБУ (ст. 7-1) [18].

Як видно за наведених положень, законами Президентові надано значну кількість повноважень, які дають йому можливість втручатися в діяльність незалежних регуляторів та ЦОВВ. Останні, судячи з порядку їх утворення і формування, належать до компетенції Кабінету Міністрів, тому будь-яка можливість Президента впливати на ЦОВВ є втручанням в сферу компетенції Уряду та викривленням моделі виконавчої влади, встановленої в Конституції. Однак такі неконституційні повноваження Президента не обмежуються виключно ЦОВВ. Слід звернути увагу на те, що багато законів наділяють Президента можливістю делегувати або призначати осіб у наглядові ради, конкурсні комісії чи інші допоміжні органи при органах виконавчої влади. Зокрема відповідно до окремих законів Президент призначає і звільняє половину складу Ради Накопичувального пенсійного фонду (ч. 2 ст. 81 відповідного закону) [19], призначає члена комісії із зовнішнього контролю діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (абз. 2 ч. 1 ст. 12 відповідного закону) [20], номінує одну особу до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (ч. 2 ст. 14 відповідного закону) [21], визначає двох осіб у складі Наглядової ради Українського культурного фонду (ч. 1 ст. 6 відповідного закону) [22] тощо. Всього таких повноважень у законах є кілька десятків. Окрім того, у багатьох законах є положення, які всупереч Конституції уповноважують Президента утворювати певні органи та інституції з юридично невизначеним статусом. Зокрема Президент утворює Національну службу посередництва і примирення і затверджує положення про неї (ч. 1, 5 ст. 15 відповідного закону) [23], Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (пп. «а» п. 2 ст. 5 відповідного закону) [24], Національну тристоронню соціально-економічну раду та її секретаріат, призначає Голову ради, її секретаря (ч. 1. ст. 11, ч. 1. ст. 13, ст. 14 відповідного закону) [25] тощо.

Усі наведені вище повноваження Президента щодо утворення певних органів та призначення осіб є неконституційними. На це увагу звертав Конституційний Суд в контексті участі Прези-

дента у формуванні комісії, яка відбирає кандидатів на посаду директора НАБУ [13]. Такі повноваження жодним чином не можуть бути обґрунтовані і тим, що Конституція у п. 28 ч. 1 ст. 106 дозволила Президенту утворювати допоміжні органи та служби. Адже Президент може утворювати допоміжні органи та служби лише для здійснення своїх повноважень, а серед повноважень Президента немає жодного, яке стосується діяльності зазначених інституцій.

Крім того, є немало законів, які містять рамкові норми про те, що Президент своїми актами може покласти на ЦОВВ певні повноваження. Це стосується абсолютно різних сфер, які не мають жодного стосунку до сфери компетенції Президента. Наприклад, йдеться про діяльність театрів (ст. 18 відповідного закону) [26], реабілітацію осіб з інвалідністю (ст. 9, 9-1 відповідного закону) [27], міський електричний транспорт (ст. 9 відповідного закону) [28], мисливство і полювання (ст. 6, 6-1 відповідного закону) [29], меліорацію (ст. 16 відповідного закону) [30], народні художні промисли (ст. 5 відповідного закону) [31], племінну справу у тваринництві (ст. 16, 18 відповідного закону) [32] тощо. Всього таких законів близько двох десятків. Вочевидь йдеться про типові положення, адже формулювання фактично є ідентичним у всіх із цих законодавчих актів. Більше того, воно присутнє у цих законах незалежно від дати їх ухвалення, тобто зміна моделі виконавчої влади не сильно вплинула на появу і чинність таких норм. Звісно, що сама наявність таких норм не надає Президенту повноважень втручатись в компетенцію ЦОВВ, адже суперечить нормам закону, який в загальних рисах регулює їхню діяльність. Однак сам факт того, що такі норми існують вже протягом такого довгого часу з моменту, коли Президент втратив визначальний вплив на діяльність ЦОВВ, свідчить радше про брак системності або ж ще гірше – відсутність політики Уряду, і зокрема Міністерства юстиції, яке відповідає за державну правову політику, щодо приведення законів у відповідність до Конституції.

Перелік конституційних повноважень Президента не обмежується лише тими, які стосуються діяльності Уряду чи ЦОВВ. Закони наділяють Президента також певними повноваженнями щодо діяльності місцевих органів виконавчої влади. Конституційні зміни 2004 року не зачепили цю частину виконавчої влади, роль Президента та Уряду в стосунку до місцевих державних адміністрацій (надалі – МДА) не змінилася. Президент призначає та звільняє голів МДА за поданням Кабінету Міністрів, може відправити їх у відставку у разі висловлення їм недовіри обласною чи районною радою відповідно. Сторонній спостерігач може стверджувати, що участь Уряду в процесі призначення очільників МДА є допоміжною, адже Кабінет Міністрів лише номінує кандидатури Президенту, а рішення ухвалює вже він сам. Однак, в світлі того, що саме Кабінет Міністрів визначений Конституцією як вищий орган у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції), а також те, що Уряд отримав самостійність щодо формування ЦОВВ, то дивним було би вважати, що роль Уряду в контексті формування і контролю за діяльністю нижчого рівня виконавчої влади має бути суто декларативною. Адже якщо виконавча влада центрального рівня формується Урядом, то він не може бути позбавлений контролю над нижньою ланкою виконавчої влади, яка і реалізує урядову політику в регіонах. Саме тому без рішення Кабінету Міністрів Президент не може самостійно ні призначити, ні звільнити очільника ОДА, окрім випадку, коли йдеться про його відставку з ініціативи місцевих рад. З цього можна зробити висновок, що власне роль Президента, а не Уряду, в контексті формування і діяльності МДА є радше символічною в контексті чинної моделі виконавчої влади. Саме тому деякі положення закону “Про місцеві державні адміністрації” щодо ролі Президента стосовно МДА є сумнівними з точки зору їхньої конституційності. Зокрема закон визначає, що Президент може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури, ніж та, яка була номінована Урядом (ч. 4 ст. 8), а також припинити повноваження голови МДА з власної ініціативи (п. 5 ч. 2 ст. 9), тобто без подання Уряду [33]. Зміст цих положень в системному їх аналізі може свідчити про те, що з точки зору закону, Президент може відмовити у призначенні кандидатур, запропонованих Урядом, і звільнити голів МДА без його ініціативи. Однак ані буквальный аналіз ч. 4 ст. 118 Конституції, ані аналіз ролі Кабінету Міністрів у формуванні і функціонуванні виконавчої влади не дозволяють говорити про конституційність таких повноважень Президента. Фактично закон пропонує нівелювати конституційно визначену роль Уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади, та дозволяє Президенту втручатися у сферу його компетенції. Положення закону про те, що голови МДА призначаються на строк повноважень Президента (ч. 2 ст. 8) [33], яке є теж абсолютно неконституційним, є додатковим і яскравим свідченням такого підходу.

Слід окремо наголосити на тому, що переважна більшість із виявлених в законах норм є очевидно неконституційними, оскільки або напругу суперечать нормам Конституції, або ж очевидно виходять за ті межі, які нею встановлені. Водночас невелика частина є сумнівними з точки зору їхньої конституційності. Зокрема йдеться про повноваження Президента у сфері зовнішньої політики і національної безпеки та оборони. Справа в тім, що відповідно до Конституції Президент здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави і здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 3 та 17 ч. 1 ст. 106 Конституції). Обидва формулювання є досить широкими, що дозволяє стверджувати, мовляв Президент може бути наділений законом будь-якими повноваженнями у цих сферах. Більше того, поняття “національна безпека та оборона” може трактуватися так широко, що, посилаючись на це положення Конституції, деякі науковці навіть стверджують, що Президент відіграє ключову роль у забезпеченні економічної безпеки держави [34]. Автор вважає, що широке тлумачення повноважень Президента, визначених у п. 3 та 17 ч. 1 ст. 106 Конституції, суперечить загальній логіці вичерпності повноважень Президента, закладеній п. 31 ч. 1 статті 106 Конституції, а також визначеній нею моделі системи виконавчої влади. Тому повноваження Президента щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави повинні тлумачитися виключно крізь призму інших, більш конкретно визначених Конституцією повноважень Президента. Ще одним способом розширення повноважень Президента поза конституційно встановленими межами є наданням законами самостійних повноважень Раді національної безпеки та оборони України (надалі – РНБО). Закон наділив РНБО повноваженнями щодо застосування санкцій (ч. 2, 3 ст. 5 відповідного закону) [35], визначення осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) (п. 9 ч. 1 ст. 4 відповідного закону) [36] та розробки проєкту державного бюджету в частині, пов’язаній із забезпеченням національної безпеки і оборони (абз. 5 ч. 1 ст. 4 відповідного закону) [36]. Оскільки рішення РНБО не мають самостійної юридичної сили і набувають такої тільки після введення їх у дію указом Президента, можна сміливо стверджувати, що такі рішення ухвалює Президент. Конституція не наділила Президента компетенцією у цих питаннях, тому конституційність ухвалення таких рішень є сумнівною. Разом із повноваженнями Президента щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю та керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави окрема самостійна сфера компетенції РНБО може розцінюватися як втручання у сферу відповідальності Кабінету Міністрів і потребує окремого детального дослідження.

**Висновки.** Узагальнюючи результати дослідження, можна ствердити, що законами Президента наділено значною кількістю повноважень, які виходять за межі, встановлені Конституцією. Вдалося виявити 98 законів, що містять повноваження Президента, які є неконституційними або ж конституційність яких є сумнівною. Системний аналіз положень цих законів дозволяє виокремити кілька груп повноважень Президента.

По-перше, Президент наділений низкою повноважень, які дозволяють йому втручатися в діяльність Кабінету Міністрів та ЦОВВ. Це стосується як формування і діяльності самого Уряду, так і впливу на формування та діяльність ЦОВВ та інших органів державної влади. Президент в неконституційний спосіб зберігає можливість призначати і звільняти керівників деяких ЦОВВ, а також органів, які за своїми функціями є ЦОВВ, хоча відповідно до законів мають інший юридичний статус. Значна кількість законів дозволяють Президенту надавати ЦОВВ доручення, визначати їхні повноваження тощо.

По-друге, закон, який регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади в значній мірі ставить під сумнів роль Уряду у процесі формування МДА. Зокрема всупереч Конституції закон дозволяє Президентові не враховувати позицію Кабінету Міністрів щодо призначення очільників МДА, а також самостійно ухвалювати рішення про їх звільнення.

По-третє, існує більше двох десятків законів, які наділяють Президента повноваженнями щодо визначення функцій ЦОВВ у сферах, які жодним чином не входять до конституційно встановленої компетенції глави держави.

Насамкінець, повноваження Президента у сфері зовнішньої політики та національної безпеки і оборони, а також самостійні повноваження РНБО використовуються для того, аби розширювати сферу компетенції Президента далеко поза встановлені Конституцією межі. Компетенція Президента у цих галузях потребує чіткого визначення та обмеження, аби уникнути втручання у сферу відповідальності Кабінету Міністрів.

Підсумовуючи, слід визнати, що після більш як десяти років з моменту останніх конституційних змін моделі виконавчої влади, існує значна кількість законодавчих норм, які наділяють Президента повноваженнями, що далеко виходять за межі його конституційно встановленої компетенції. Це дозволяє главі держави досить суттєво втручатися у сферу відповідальності Кабінету Міністрів та значною мірою викривлює модель виконавчої влади. Результати цього дослідження можуть стати основою для системної роботи щодо приведення відповідних норм законів у відповідність до Конституції.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) [...]. Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-п/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
4. Президент – не чарівник: конституційні повноваження проти обіцянок кандидатів. *Центр політико-правових реформ*: веб-сайт. URL: <https://pravo.org.ua/prezydent-ne-charivnyk-konstytutsijni-rovnovazhennya-protu-obitsyanok-kandydativ> (дата звернення: 30.09.2024).
5. Проблеми конституційно-правового статусу Президента України. *Центр політико-правових реформ*: веб-сайт. URL: <https://pravo.org.ua/problemy-konstytutsijno-pravovogo-statusu-prezydenta-ukrayiny/> (дата звернення: 20.09.2024).
6. Які кадрові повноваження має Президент України? *Асоціація правників України*: веб-сайт. URL: <https://uba.ua/ukr/news/7613> (дата звернення: 26.09.2024).
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
8. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
9. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#n56> (дата звернення: 26.09.2024).
11. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
12. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3475-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 № 9-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
14. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 26.09.2024).



15. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
16. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682–III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
17. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків : Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 26.09.2024).
18. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
19. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#top> (дата звернення: 26.09.2024).
20. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#top> (дата звернення: 26.09.2024).
21. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
22. Про Український культурний фонд: Закон України від 23 березня 2017 р. № 1976-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1976-19#top> (дата звернення: 26.09.2024).
23. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
24. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341–XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#top> (дата звернення: 26.09.2024).
25. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
26. Про театри і театральну справу: Закон України від 31 травня 2005 р. № 2605-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2605-15#top> (дата звернення: 26.09.2024).
27. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06 жовтня 2005 р. № 2961-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
28. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1914-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1914-15#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
29. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
30. Про меліорацію земель: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#top> (дата звернення: 26.09.2024).
31. Про народні художні промисли: Закон України від 21 червня 2001 р. № 2547-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2547-14#top> (дата звернення: 26.09.2024).
32. Про племінну справу у тваринництві: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3691-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3691-12#top> (дата звернення: 26.09.2024).
33. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 26.09.2024).

34. Варналій З.С. Інститут Президента України в системі забезпечення економічної безпеки держави. Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наук. конф., 17 січня 2014 р. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 273–278.
35. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
36. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 р. №1644–VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#top> (дата звернення: 26.09.2024).