Міністерство освіти і науки України
Національний університет “Острозька академія”
Навчально-науковий центр заочно-дистанційного навчання
Кафедра національної безпеки та політології

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістра на тему:

# “Конфлікти у сфері державного управління національною безпекою та способи їх вирішення”

Виконав студент ІІ курсу, групи ЗМНб-21,
спеціальності 256 Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)
**Гусовський Сергій Михайлович**

Керівник – доктор юридичних наук, професор
Стрельбицький Микола Павлович
Рецензент – кандидат юридичних наук, доцент
Ірха Юрій Богданович

Острог, 2025

**ЗМІСТ**

стор.


| | |
|---|---|
| ВСТУП | 4 |
| | |
| РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ЯВИЩА КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ | 8 |
| 1.1. Поняття конституційних конфліктів, їхня сутність та ознаки | 8 |
| 1.2. Засоби запобігання й подолання конституційних конфліктів | 19 |
| *Висновки до розділу 1* | 24 |
| | |
| РОЗДІЛ 2. ВАДИ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ЯК ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ | 26 |
| 2.1. Вади нормативної регламентації механізму взаємодії керівних суб'єктів у сфері управління національною безпекою України | 26 |
| 2.2. Проблемні моменти механізму взаємодії Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у сфері управління національною безпекою як джерело конфліктів | 29 |
| *Висновки до розділу 2* | 60 |
| | |
| РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В ЗАПОБІГАННІ І ВИРІШЕННІ КОНФЛІКТІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ | 63 |
| 3.1. Роль Президента України в запобіганні та вирішенні конфліктів у сфері державного управління національною безпекою | 63 |
| 3.2. Роль Конституційного Суду України в запобіганні та вирішенні конституційних конфліктів у сфері державного управління національною безпекою | 70 |
| *Висновки до розділу 3* | 83 |

| | |
|---|---|
| | |
| ВИСНОВКИ | 85 |
| | |
| ДЖЕРЕЛА | 91 |

# ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Конфлікти у сфері державного управління національною безпекою у своїй значній частині є конфліктами юридичного характеру, оскільки виникають у процесі реалізації суб'єктами владних повноважень своєї компетенції у згаданій сфері. Найсуттєвіші конфлікти у сфері державного управління національною безпекою виникають між такими органами державної влади як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Ці органи наділені принципово важливими повноваженнями щодо забезпечення національної безпеки й обороноздатності України, і конфлікти, що виникають між ними у процесі реалізації їхньої конституційної компетенції у сфері державного управління національною безпекою, найнебезпечніші. В Україні прийнята змішана республіканська форма правління. На відміну від президентської республіки, якій властивий "жорсткий" поділ влади, і парламентарної республіки з притаманним їй функціональним злиттям законодавчої і виконавчої влад, змішаній республіці властива ускладнена система компетенційних взаємозв'язків президента, парламенту й уряду. Суттєвий перетин повноважень вищих органів держави передбачає їх тісну взаємодію. Досвід державного будівництва в Україні, зокрема, засвідчив, що за умов браку в політичної еліти волі діяти в державних інтересах, змішана республіка приречена породжувати часті й серйозні конституційні конфлікти. Руйнівний вплив конституційних конфліктів на державність особливо небезпечний у сфері державного управління національною безпекою, оскільки за умов екстраординарних викликів може загрожувати самому суверенному існуванню держави. Звідси очевидною є потреба мінімізувати можливість самого виникнення конфліктів у сфері державного управління національною безпекою, потреба нормативно закріпити ефективні механізми їх вирішення.

Способи подолання конституційних конфліктів у сфері державного управління національною безпекою стали окремими дослідницькими завданнями цієї магістерської роботи, що засвідчує її очевидну актуальність.

**Метою роботи** є вивчення конституційних конфліктів у сфері управління національною безпекою України, їх причин та способів вирішення (подолання).

**Об'єктом дослідження** є явище конституційних конфліктів.

**Предмет дослідження –** конституційні конфлікти у сфері управління національною безпекою України.

Сформульована мета дослідження зумовила потребу вирішення наступних **дослідницьких завдань:**

1. з'ясувати зміст поняття конституційних конфліктів, вивчити їхню природу та ознаки;
2. класифікувати конституційні конфлікти;
3. проаналізувати систему стримувань і противаг як засіб подолання конституційних конфліктів;
4. дослідити актуальні проблеми взаємодії Президента України з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України як джерело конституційних конфліктів;
5. вивчити координаційну роль Президента України у сфері державного управління національною безпекою;
6. дослідити конституційне правосуддя як засіб подолання конституційних конфліктів у сфері державного управління національною безпекою.

**Джерельна база дослідження.** Ми свідомо відкинули дослідження явища конституційних конфліктів, які належали авторам із країни-агресора, що відчутно звузило коло залучених до написання нашого дослідження джерел. Довгий час у вітчизняній науці конституційного права траплялися лише поодинокі дослідження явища конституційних конфліктів взагалі та тих конфліктних ситуацій, які виникали у відносинах вищих органів державної влади України. Усе ж з плином часу ситуація змінилася до кращого: з'явилися окремі монографічні дослідження, присвячені проблематиці конституційних

конфліктів, певні публікації в періодичних виданнях. В основі цього магістерського дослідження лежать роботи А. Єзерова (“Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні”, “Конституційна конфліктологія як перспективна доктринальна концепція”, “Конфліктогенність конституцій”), Ю. Барабаша (“Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права”, “Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки”, “Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права”), В. Шаповала (“Сутнісні характеристики конституційного контролю”), Р. Павленка (“Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід”), С. Сороки (“Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика”, “Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади: сутність, форми та тенденції розвитку”, “Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави”), В. Крівцової (“Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності”), О. Тодики (“Причини виникнення державно-правових конфліктів у сфері народовладдя”), Г. Клімової (“Юридичний конфлікт: причини і сутність”), А. Шайо (“Самообмеження влади: короткий курс конституціоналізму”), Р. Мартинюка (“Організація державної влади у змішаній республіканській формі правління: теоретико-правовий аналіз”, “Роль та місце виконавчої влади у конституційній державі”, “Рада національної безпеки і оборони України: проблемні моменти конституційно-правового статусу”, “Дуалістична організація виконавчої влади: питання теорії та сучасний український досвід”), Г. Гончаренко (“Повноваження Президента України в управлінні сектором безпеки: організаційно-правовий аспект”), М. Тесленка (“Судовий конституційний контроль в Україні”).

**Методи дослідження.** Для методології дослідження визначальне значення мають *юридико-догматичний метод* та *метод порівняльно-правового аналізу*. Ці методи застосовувалися для аналізу законодавства, що регулює компетенцію відповідних суб’єктів владних повноважень у сфері державного управління

національною безпекою. *Метод системного аналізу* активно застосовувався для вивчення системи стримувань і противаг в організації державної влади як засобу запобігання й подолання конституційних конфліктів та для дослідження актуальних проблем взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері державного управління національною безпекою як джерела конституційних конфліктів.

**Структура дослідження.** Структуру наукової роботи зумовлюють її мета й дослідницькі завдання. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

У розділі 1 "Сутність явища конституційних конфліктів" розкрито поняття конституційних конфліктів, досліджено їхню сутність та ознаки (підрозділ 1.1.), досліджено питання про засоби запобігання й подолання конституційних конфліктів (підрозділ 1.2.).

У розділі 2 "Вади механізму взаємодії суб'єктів владних повноважень у сфері державного управління національною безпекою України як джерело конституційних конфліктів" досліджено вади нормативної регламентації механізму взаємодії керівних суб'єктів у сфері управління національною безпекою України (підрозділ 2.1.), проблемні моменти механізму взаємодії Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у сфері управління національною безпекою як джерело конфліктів (підрозділ 2.2.).

У розділі 3 "Роль Президента України та Конституційного Суду України в запобіганні і вирішенні конфліктів у сфері державного управління національною безпекою" досліджено координаційну роль Президента України у сфері державного управління національною безпекою (підрозділ 3.1.) та конституційне правосуддя як засіб подолання конституційних конфліктів у сфері державного управління національною безпекою (підрозділ 3.2.).

У висновках відображено підсумкові результати дослідження.

Загальний обсяг роботи – 102 сторінки, з них основну частину роботи складає 77 сторінок. До написання роботи залучено 121 джерело.

# РОЗДІЛ 1

# СУТНІСТЬ ЯВИЩА КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ

## 1.1. Поняття конституційних конфліктів, їхня сутність та ознаки

Конституційні конфлікти є різновидом політичних конфліктів, оскільки сферою їх прояву є політична система суспільства, але на відміну від політичних конфліктів, вони сконцентровані в осьовому елементі політичної системи – державі[1]. В основі конституційних конфліктів лежать відносини, пов'язані зі здійсненням державної влади[2]. Конституційні конфлікти виникають на державному рівні, насамперед серед органів державної влади і пов'язані з виникненням проблеми у їхніх відносинах. Ця проблема, яку суб'єкти владних повноважень намагаються вирішити кожен у власних інтересах, за рахунок іншої сторони, породжує між ними відносини протистояння, тобто і є джерелом конфлікту[3].

Об'єкти конституційних конфліктів можуть бути різними і не обов'язково вони мають конституційно-правовий характер. Це можуть бути цінності матеріального чи нематеріального характеру, а характер конституційного конфлікту визначальною мірою залежить від його суб'єктного складу. Саме суб'єктний склад конституційного конфлікту та його предмет надають йому конституційно-правового характеру[4].

Отже, об'єктом конституційного конфлікту є певні цінності, на які спрямовані дії учасників конфлікту, тоді як предметом − фактичні відносини, що

---

[1] Ленгер Я., Ревуцька І. Конфлікт як правовий феномен: плюралізм розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія "Право". 2018. Випуск 52. Том 1. С. 25-28.

[2] Тодика О. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. Х. : Право, 2007. С. 409.

[3] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 68.

[4] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 68.

виникли внаслідок спроб сторін конфлікту оволодіти цими цінностями (встановити контроль над ними) та спричинили проблемну ситуацію у відносинах між ними[5].

На сьогодні існує два напрями вивчення явища конституційних конфліктів у сфері владних відносин. На переконання представників першого напряму, конституційні конфлікти є різновидом юридичних конфліктів, відтак їх потрібно досліджувати в межах такої складової частини конфліктології, як юридична конфліктологія. Представники іншого напряму вивчення явища конституційних конфліктів пропонують аналізувати їх у межах науки конфліктології як складової частини політичної науки, аргументуючи свою наукову позицію тим фактом, що конституційні конфлікти є різновидом політичних конфліктів[6]. У межах першого підходу до розуміння сутності явища конституційних конфліктів, обраного нами, можливі певні варіації. О. Тодика, наприклад, під конституційним конфліктом розуміє "гранично загострені суперечності" суб'єктів конституційно-правових відносин, "обумовлені протилежністю або значним розходженням їх інтересів і цілей"[7]. Дослідники феномену конституційно-правових конфліктів акцентують на жорсткому характері протистояння сторін конституційно-правового конфлікту, використовуючи для його опису слово "зіткнення", "конфронтація", "протиборство", "зіткнення" і вказують на недопустимість використання в характеристиці конституційно-правового конфлікту терміну "взаємодія". "У багатьох ситуаціях, − вказує В. Барабаш, − саме відсутність будь-якої взаємодії і є свідченням наявності конфліктного протистояння"[8].

---

[5] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 68.

[6] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. С. 7.

[7] Тодика О. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. Х.: Право, 2007. С. 414.

[8] Словник термінів з правової конфліктології / За ред. М. І. Панова та Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2006. С. 79-80; Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 17.

Пропонуємо наступне узагальнене визначення конституційного конфлікту. Конституційний конфлікт – конфліктне протистояння, що виникло у процесі здобуття, реалізації та утримання державної влади. Більш конкретизовано конституційний конфлікт можливо визначити як протистояння, що виникло між суб'єктами владних повноважень внаслідок загрози завдання шкоди авторитету держави (органу влади), порушення нормального функціонування державного механізму, суттєвого відхилення в діях суб'єкта/суб'єктів владних повноважень від їх конституційно встановленої компетенції (прагнення збільшити обсяг своєї влади), ухвалення ними рішень із порушенням нормативно визначеного порядку (процедури), прагненням недержавних суб'єктів змінити свій правовий статус та яке може бути подолане конституційно визначеними засобами, застосування яких можливе за ініціативою одного з учасників конфлікту.

Конституційним конфліктам властива низка ознак, які вирізняють їх з-поміж інших видів конфліктів. Обов'язкова ознака конституційного конфлікту − наявність у його предметі спірного юридичного факту конституційно-правового характеру і можливість припинення протистояння сторін за допомогою конституційно-правових засобів (процедур)[9]; вирішення юридичного конфлікту зазвичай формалізоване і санкціоноване волею держави[10]. Іншою ознакою конституційного конфлікту є правове обґрунтування поведінки його учасників: сторони конституційного конфлікту обґрунтовують свої дії конституційними нормами, до яких апелюють. Ще одна ознака конституційного конфлікту – його учасники завжди наділені правовими характеристиками і водночас є суб'єктами конституційних правовідносин. Конституційні конфлікти виникають насамперед між вищими органами державної влади та всередині колегіальних органів державної влади[11]. Водночас у будь-якому разі однією зі сторін

[9] Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 19.

[10] Клімова Г. Юридичний конфлікт: причини і сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1(28). С. 102.

[11] Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 16.

державно-правового конфлікту є суб'єкт владних повноважень[12]. Правову природу також мають також мотиви та інтереси учасників конституційного конфлікту, а об'єкт конфлікту є об'єктом правового захисту.

Конституційний конфлікт завжди повинен мати зовнішнє вираження через активні дії його учасників чи їхню бездіяльність. Конституційний конфлікт може проявлятися в наступних формах: ігнорування рішень, ухвалених одним суб'єктом владних повноважень, з боку іншого; ухвалення суб'єктами владних повноважень протилежних рішень; видання суб'єктами владних повноважень актів, а також здійснення недержавними інституціями дій, які очевидно суперечать конституційному законодавству; неможливість продовження функціонування органу державної влади через неспроможність інших органів державної влади сформувати його персональний склад[13]. Нарешті, розвиток конституційного конфлікту виявляє певні специфічні закономірності, а сам конфлікт завжди спричиняє певні юридичні наслідки[14].

Основне джерело конституційного конфлікту – норми конституції, точніше практика їх застосування. Хоча однією із соціальних функцій конституції є мінімізація конфліктів у державно-правовому житті, конституція водночас створює можливість виявити причини конституційних конфліктів і виробити ефективні механізми їх вирішення. Навіть більше, конституції внаслідок своїх юридико-технічних і змістових вад самі породжують конфлікти[15]. Вади конституційного тексту найчастіше мають форму колізій або прогалин конституційного регулювання, що саме по собі може спричиняти конфлікти у

---

[12] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. *Вісник Львівського університету*. 2008. № 47. С. 72; Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 18.

[13] Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 19.

[14] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 70-71.

[15] Єзеров А. Конфліктогенність конституцій. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. О., 2005. Вип. 25. С. 168-171; Кресіна І. Політико-правові проблемии політичної реформи в Україні. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка*. К., 2006. С. 34-40.

процесі застосування відповідних конституційних положень або навіть внаслідок їх тлумачення органом конституційної юрисдикції. Наприклад, конституція може закріплювати широкий перелік прав та свобод людини і громадянина, поєднуючи їх із такою організацією державної влади, яка неспроможна повноцінно гарантувати ці права та свободи[16]. Наочний приклад такої ситуації – конституції авторитарних пострадянських держав. Водночас конституційні конфлікти можуть бути спричинені і прагненням суб'єктів владних повноважень використати прогалини чи колізії конституційного регулювання у власних інтересах, для легітимації власних неконституційних дій.

Потрібно також розуміти, що конституція є не лише нормативним актом, а й політичним документом, який у формі конституційних норм втілює зіткнення суперечливих політичних інтересів. Ці норми найчастіше стосуються організації державної влади й неминуче провокують конституційні конфлікти.

Часто в основі конституційного конфлікту лежать політичні причини[17], точніше політичний конфлікт[18], і багато конституційних конфліктів є, по суті, юридизованими політичними конфліктами. Хоча за низкою своїх характеристик, зокрема формами прояву, конституційний і політичний конфлікт можуть співпадати, політичний конфлікт, на відміну від конституційного конфлікту, має неформалізований, невпорядкований характер. Це ускладнює розв'язання політичного конфлікту правовими засобами. Звідси − необхідність надання політичному конфлікту конституційно-правової форми[19]. Трансформація політичного конфлікту в конституційний конфлікт уможливлює його розв'язання й подолання у правовий спосіб[20].

---

[16] Ющик О. Конституційні проблеми законотворчого процесу в Україні. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка*. К., 2006. С. 76.

[17] Крівцова В. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2005. С. 11.

[18] Тихомиров Ю. Юридические конфликты: природа, виды, преодоление. *Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения*. 1994. № 6. С. 49-61.

[19] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. С. 76.

[20] Кудрявцев В. Юридический конфликт: процедуры разрешения. М.: Центр конфликтол. исслед. РАН, 1995. С. 50.

У спеціальній літературі як синонімічний до терміну “конституційний конфлікт” використовують поняття “державно-правовий конфлікт”. О. Тодика, наприклад, вважає конституційний конфлікт різновидом державно-правового конфлікту. Співвідношення аналізованих понять О. Тодика розуміє так: “у системі державно-правових конфліктів вагому частку становлять конституційно-правові конфлікти, тобто конфлікти, які пов’язані з розумінням і реалізацією норм конституції, особливо щодо розподілу влади”[21]. Однак абсолютна більшість дослідників ототожнює обидва поняття. Використання такої паралельної термінології обґрунтоване, адже державно-правовий конфлікт – це конституційний конфлікт, що виник у системі державної влади. По суті, “конституційний конфлікт” та “державно-правовий конфлікт” – це дві різні назви того самого явища[22]. Тому, зауважує український конституціоналіст Ю. Барабаш, “обидва терміни практично ідентичні за змістом і можуть бути використані в конституційно-правових дослідженнях”[23]. Водночас Ю. Барабаш віддає перевагу терміну “державно-правовий конфлікт” з огляду на те, що по-перше, цей термін точніше відображає зміст основної маси конфліктів у державно-правовій сфері і, по-друге, не всі конфлікти, що виникають у цій сфері, безпосередньо пов’язані з реалізацією конституційних норм[24]. Навпаки, А. Єзеров, хоча й ототожнює терміни “конституційний конфлікт” та “державно-правовий конфлікт”, перевагу віддає першому[25].

У контексті порушеної в цьому дослідженні проблематики важливо також з’ясувати співвідношення понять “конституційний конфлікт” та

---

[21] Тодика О. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. Х.: Право, 2007. С. 408.

[22] Тодика О. Причини виникнення державно-правових конфліктів у сфері народовладдя. *Юридичний вісник*. 2006. № 2. С. 71-77; Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. С. 78.

[23] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. *Вісник Львівського університету*. 2008. № 47. С. 69.

[24] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. *Вісник Львівського університету*. 2008. № 47. С. 69.

[25] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. С. 48.

“конституційний спір”. Конституційні спори або спори про компетенцію – найбільш поширений різновид справ, які вирішують органи конституційної юрисдикції у процесі своєї діяльності, пов’язаної із забезпеченням верховенства конституції. Отже, поняття “конституційний спір” обґрунтовано використовувати, коли йдеться про випадок, коли конституційний конфлікт одним із його учасників було передано на розгляд органу конституційної юрисдикції, а рішення останнього, яке має обов’язкове значення для сторін конфлікту, стало засобом його розв’язання. Однак конституційний конфлікт може бути вирішений і без участі органу конституційної юрисдикції. Очевидно також, що не кожен спір, що виник між суб’єктами владних повноважень, набуває форми конфлікту. У процесі взаємодії вищих органів держави між ними перманентно виникають спори про межі їхньої компетенції, пов’язані з неконституційним втручанням одного органу державної влади в компетенцію іншого органу державної влади. Якщо певний суб’єкт владних повноважень вважає неконституційним або незаконним рішення, ухвалене іншим суб’єктом владних повноважень, він може оскаржити його до органу конституційної юрисдикції або, відповідно, суду. При цьому нормальний процес взаємодії між цими суб’єктами не припиняється. Отже, розгляд органом конституційної юрисдикції чи судом справи, пов’язаної зі спором про компетенцію ще не означає, що між сторонами спору наявний конфлікт. Тому поняття “конституційний конфлікт” та “конституційний спір” неможливо ототожнювати[26].

Практиці взаємовідносин вищих органів державної влади України відомо багато прикладів конституційних конфліктів, в основі яких лежали причини політичного характеру. Одним із гострих конституційних конфліктів, що суттєво вплинув на характер взаємовідносин вищих органів державної влади України, був конфлікт між Президентом України, з одного боку, та парламентсько-урядовою коаліцією − з іншого, який розгорався у процесі ухвалення і набрання

[26] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. С. 19.

чинності Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 21 грудня 2006 р.[27].

Зміни й доповнення, внесені до Конституції України конституційним законом від 8 грудня 2004 р., у повному обсязі набули чинності з початком роботи Верховної Ради України п’ятого скликання[28]. Ці зміни, зокрема, передбачали новий порядок формування Кабінету Міністрів України за участі нового суб’єкта державно-правових відносин – коаліції більшості у Верховній Раді України, сформованої із депутатських фракцій. Ця обставина, як і принципова зміна конституційного статусу та характеру взаємовідносин вищих органів держави посилили необхідність ухвалення Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, принципова потреба в якому виникла фактично ще з моменту ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р., яка містила положення про те, “організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України ... визначаються Конституцією і законами України” (ч. 2 ст. 120)[29].

Після набрання Конституцією України чинності Верховна Рада України неодноразово ухвалювала закон статус про статус Кабінету Міністрів України, однак його щоразу застосовував вето Президент України Л. Кучма, який прагнув зберегти стан законодавчої неврегульованості статусу Уряду і, зокрема, його цілковиту адміністративну підпорядкованість Президенту України. Однак зміна форми правління, у якій парламентська більшість і сформований на її основі Кабінет Міністрів України утворювали єдиний блок влади, створила нові мотиви до ухвалення згаданого акта.

У Верховній Раді України були зареєстровані два альтернативні законопроєкти, внесені Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

---

[27] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 7.

[28] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Офіційний Вісник України*. 2016. № 51. Ст. 8.

[29] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Впадала у вічі відмінність у розумінні тих самих норм Конституції України розробниками законопроєктів, точніше – їхнє намагання інтерпретувати ці норми у своїх інтересах[30].

Оскільки Кабінет Міністрів України був сформований парламентською більшістю і спирався на її підтримку, був схвалений урядовий законопроєкт, водночас були відкинуті всі положення президентського законопроєкту. Не дивно, що Президент України застосував до схваленого законопроєкту вето і повернув його зі своїми сформульованими й обґрунтованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Верховна Рада України відкинула пропозиції Президента України і подолала його вето, повторно ухваливши закон більш як двома третинами від свого конституційного складу. Закон було направлено до Президента для підписання, але Президент України знову повернув Закон до Верховної Ради України, мотивуючи це тим, що "під час розгляду пропозицій президента після накладання вето парламентом внесено зміни, не передбачені президентом"[31]. Верховна Рада України інтерпретувала цю обставину як "технічну помилку" і стверджувала, що Закон України "Про Кабінет Міністрів України", щодо якого Президент України застосував вето і яке було подолано, повинен, відповідно до ч. 4 ст. 94 Конституції України, бути невідкладно офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України і опублікований за його підписом. Саме в такий спосіб Закон і набув чинності. Однак Президент України звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо неконституційності Закону, стверджуючи, що "закон не відповідає нормам конституції як за процедурою його ухвалення, так і за змістом"[32].

Конфлікт, що виник між Президентом України та парламентсько-урядовим блоком мав політичний характер, однак юридичну форму, тобто був водночас і

---

[30] Рахманін С. Кабінетна інтрига. *Дзеркало тижня*. On The WEB. 2007. № 3. URL : http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/print/55718.

[31] Ющенко ще раз ветував закон про Кабмін. *Українська правда*. 2007. 18 січ. http://www.pravda.com.Ua/news_print/2007/1/18/53389.htm.

[32] Президент України звертається до Конституційного Суду щодо Закону про Кабмін. URL : https://www.radiosvoboda.org/a/958819.html.

політичним, і юридичним конфліктом[33]. Отже він є класичним конституційним конфліктом, пов'язаним із боротьбою за владу між суб'єктами владних повноважень. Його суб'єкти є суб'єктами конституційного права. Це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, фракції політичних партій у Верховній Раді України. Конституційно-правову характеристику мають об'єкт − розподіл владних повноважень − і предмет – відносини, пов'язані з участю в законодавчому процесі та процедурі конституційного нормоконтролю − цього конституційного конфлікту[34].

Хоча причини конституційних конфліктів можуть знаходитися за межами організації державної влади і конституційного права взагалі, найтиповіші конституційні конфлікти – конфлікти, що виникають між вищими органами держави у процесі реалізації їхньої конституційної компетенції, тобто у процесі реалізації цими суб'єктами владних повноважень відповідних конституційних положень[35].

В основі конституційних конфліктів лежать різні чинники, з-поміж яких найважливішими є такі:

– вади юридичної техніки в регламентації конституційно-правового статусу суб'єктів владних повноважень;

– відсутність необхідних (ефективних) правових механізмів вирішення конфліктів між суб'єктами владних повноважень;

– намагання суб'єктів владних повноважень вийти за межі своєї конституційної компетенції, зокрема засобом власного суб'єктивного, а отже різного тлумачення норм конституції.

Цілісність державного механізму не виключає відмінностей у способах здійснення державної влади її окремими органами, а також можливих конфліктів

[33] Шемшученко Ю., Ющик О. Політика, право, Конституція. *Право України*. 2007. № 8. С. 6.

[34] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. С. 80.

[35] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. С. 70.

між ними. Оскільки функціонування будь-якої системи, заснованої на плюралізмі, пов'язане з можливістю виникнення конфліктів між її елементами[36], конфлікти між органами державної влади в умовах її поділу неминучі. В основі цих конфліктів можуть лежати різні чинники, як і їх поєднання: недостатня чи неефективна правова регламентація механізму взаємодії галузей влади, зіткнення різних соціальних інтересів, вплив партійних або суто суб'єктивних чинників тощо. Отже, конфлікти між вищими органами держави – невід'ємний елемент конституційно-правових відносин[37]. Конституційні конфлікти часто стають підставою усунення їх причин. У такий спосіб конституційні конфлікти зумовлюють розвиток відповідних інститутів. Однак єдність державної влади вимагає не доводити розбіжності між її органами до конфронтації та боротьби. З принципових питань державної політики всі галузі влади повинні діяти узгоджено; недотримання цієї умови загрожує існуванню держави[38].

Конституційні конфлікти виникають, протікають і вирішуються у межах конституційного законодавства[39]. Типові причини конституційних конфліктів – вади законодавства, що регулює статус їхніх учасників – органів державної влади. Пробіли правового регулювання, неузгодженість відповідних правових норм, непродуманість механізмів взаємодії органів державної влади або й просто відсутність необхідних механізмів – усі ці обставини можуть бути джерелом конституційних конфліктів. Конституція повинна регламентувати не лише організацію, а й здійснення державної влади[40]. Закріплюючи компетенцію органів державної влади, вона визначає і порядок реалізації їхніх функцій та

---

[36] Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги : моногр. Х.: Харків юридичний, 2007. С. 50.

[37] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 72.

[38] Оніщук М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи. *Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр*. К., 2008. С. 119.

[39] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 46.

[40] Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права. *Право України*. 2000. № 11. С. 13.

повноважень[41]. За умов політичних конфліктів нестача в основному законі процесуальних норм посилює дефекти організації державної влади. Врешті-решт брак процесуальних норм спричиняє неспроможність конституції забезпечувати верховенство права в діяльності органів державної влади[42]. Відсутність чи навіть недостатність конституційних процесуальних норм призводять до заповнення прогалин у правовому регулюванні неформальними правилами, які суттєво підривають і спотворюють дію основного закону[43]. Попри принципове значення нормативно закріплених механізмів взаємодії суб'єктів владних повноважень для нормального функціонування державного механізму, зміни й доповнення, внесені до Конституції України 8 грудня 2004 р., не вирішили низки важливих проблем в організації державної влади. Зокрема, вони не створили ефективного механізму взаємодії органів державної влади[44]. Як наслідок, серйозні неузгодженості в діях вищих органів державної влади України неодноразово переростали в жорсткі і небезпечні конституційні конфлікти, які загрожують втратою легітимності влади[45]. Загалом наявна в Україні форма правління наповнена ризиками конституційних конфліктів. У Конституції України механізм взаємодії вищих органів держави регламентовано фрагментарно, а їхні компетенційні взаємозв'язки – суперечливо.

## 1.2. Засоби запобігання й подолання конституційних конфліктів

[41] Веніславський Ф. Забезпечення стабільності конституційного ладу України в умовах державно-правових конфліктів. *Проблеми законності*. 2001. Вип. 101. С. 36.

[42] Євсєєв О. Процедури в конституційному праві України : моногр. Х.: ФІНН, 2010. С. 63; Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні. *Право України*. 2001. № 6. С. 4.

[43] Merkel W. Croissant A. Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*. 2000. Heft 1. S. 3-30.

[44] Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів. *Національна безпека і оборона*. 2007. № 1. С. 50.

[45] Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів. *Національна безпека і оборона*. 2007. № 1. С. 56.

Оскільки в умовах застосування принципу поділу влади конституційні конфлікти, як було пояснено вище, неминучі, у сфері державно-правової теорії було вироблено систему засобів, які їм запобігають та дозволяють їх подолати. Цю систему утворюють стримування і противаги – інструменти легального функціонального проникнення органів державної влади у сферу діяльності один одного. Легальне проникнення одного органу державної влади у сферу діяльності іншого органу жодною мірою не можна ототожнювати з їх протистоянням. Система стримувань і противаг запобігає узурпації повноважень одного органу державної влади іншим і забезпечує їх нормальне функціонування.

Функціональне взаємопроникнення органів влади перешкоджає її узурпації, оскільки спроба одного органу влади узурпувати державну владу спричиняє відповідну реакцію іншого органу влади. При цьому превентивний вплив справляє сама можливість легального втручання органів влади у діяльність один одного. Згадане втручання не суперечить функціональній спеціалізації галузей влади, оскільки має обмежений характер. Навіть більше, функціональна спеціалізація галузей влади набуває смислу тільки за умови її поєднання зі стримуваннями і противагами. Тому принцип поділу влади передбачає не лише структурно-функціональну диференціацію державного механізму, а й засоби взаємовпливу його елементів[46] – стримування і противаги.

Система стримувань і противаг – це інститут конституційного права; її елементами є відповідні повноваження органів державної влади[47]. У Рішенні від 11 липня 1997 р. Конституційний Суд України вказав, що органи державної влади України "взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг"[48]. Тим самим орган конституційної юрисдикції

[46] Бабенко К. Конституційне закріплення принципу поділу державної влади як фундамент формування системи політико-правової взаємодії органів державної влади. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 1 (87). С. 39.

[47] Жук Н. Система стримувань і противаг у державному апараті: витоки та основний зміст. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33)-№ 3 (34). С. 55.

[48] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року "Про тлумачення статті 98 Конституції України" (справа щодо

підтвердив факт інституціоналізації Основним Законом України системи стримувань і противаг, а також те, що існування цієї системи можливе лише за умови її конституційно-правової визначеності. Система стримувань і противаг поєднує принцип поділу влади з принципом її єдності, оскільки не дозволяє окремому органу державної влади діяти всупереч всьому державному механізму. Запобігаючи неконтрольованому розвитку та силовому розв'язанню конституційних конфліктів, система стримувань і противаг є правовою формою їх вирішення.

Система стримувань і противаг оптимізує процес ухвалення рішень[49], оскільки дозволяє одному органу державної влади виправити помилки, допущені її іншим органом[50] чи запобігти його зловживанням. Тому в правовій державі всі її вищі органи володіють стримуваннями і противагами.

Неспроможність галузей влади до взаємодії справляє руйнівний вплив на механізм держави[51]. Однак стримування і противаги суттєво ускладнюють можливість одного органу влади діяти в напрямі, протилежному до напряму дії всієї системи органів державної влади[52]. Тим самим система стримувань і противаг забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму[53].

Система стримувань і противаг приречена на неефективність, а окремі її елементи набувають характеру юридичної фікції, якщо вона не збалансована. Асиметрія системи стримувань і противаг призводить до тиску сильнішого органу влади на слабшого. Урівноваження можливостей взаємовпливу вищих

---

конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 р. № 3-зп/1997. *Конституційне судочинство в Україні.* Х.: Консум, 2002. С. 159.

[49] Патнам Р. та ін. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. К.: Основи, 2001. С. 20.

[50] Жук Н. Парламент, Президент, Уряд: через взаємостримування до рівноваги : моногр. Х.: Харків юридичний, 2007. С. 62.

[51] Панкевич Р. Стабілізація як один з головних чинників політичної системи. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку*. Л.: ПАІС, 1998. С. 90.

[52] Жук Н. Стримування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2006. С. 49.

[53] Фрицький Ю. Парламент України – Верховна Рада та його роль у реалізації законодавчої влади. *Право України*. 2007. № 7. С. 6.

органів держави – принципова умова організації системи стримувань і противаг. Ігнорування цієї умови руйнує систему стримувань і противаг. Асиметричність системи стримувань і противаг спричиняє небезпеку деградації державності до стану політичного моноцентризму.

Система стримувань і противаг виявляє таку рису, як цілісність. Закріплені основним законом стримування і противаги мають системний характер, взаємозалежні й можуть утворювати складні конституційні механізми. Наскрізною рисою цих механізмів є збалансовані можливості взаємовпливу органів державної влади. Наприклад, вираження парламентом вотуму недовіри уряду може мати наслідком порушення урядом перед главою держави питання про дострокове припинення повноважень парламенту. Згадане право уряду є засобом його зворотного впливу на парламент і відображає внутрішню урівноваженість (симетричність) системи стримувань і противаг[54]. Наведені засоби взаємовпливу парламенту й уряду засвідчують їх взаємовідповідальність[55]. Конституція, встановлюючи залежність і симетричність відповідних стримувань і противаг, може закріплювати за главою держави право достроково припиняти повноваження парламенту за ініціативою уряду, пов'язуючи її з отриманим урядом вотумом недовіри. У ч. 1 ст. 68 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини 1949 р., наприклад, вказано, що "якщо звернення Федерального Канцлера (Прем'єр-міністра − *авт.*) з клопотанням про вираження йому довіри не зустріне схвалення більшості членів Бундестагу (нижньої палати Парламенту – *авт.*), Федеральний Президент може за пропозицією Федерального Канцлера впродовж двадцяти одного дня розпустити Бундестаг"[56]. Відповідно до Конституції Японії 1947 р., "Імператор за порадою й зі схвалення Кабінету ... здійснює розпуск Палати Представників

[54] Sajó A. Limiting government: An introduction to constitutionalism. Central European University Press, 1999. P. 85.

[55] Малкіна Г. Взаємна відповідальність уряду й парламенту як чинник політичної стабільності. *Гілея. Історичні науки. Філософські науки*. 2010. Вип. 35. С. 394.

[56] The Basic Law of the Federal Republic of Germany. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39140/73278/F805966327/DEU39140%20English.pdf.

(нижньої палати Парламенту − *авт.*)" (ст. 7)[57]. Підставою розпуску Палати є ситуація, коли вона "ухвалює проєкт резолюції про недовіру чи відхиляє проєкт резолюції про довіру" (ст. 69 Конституції Японії)[58]. У Литві Президент може оголосити дострокові вибори Сейму (Парламенту) "за пропозицією Уряду, якщо Сейм безпосередньо виражає недовіру Уряду" (п. 2 ч. 1 ст. 58 Конституції Литви)[59].

Хоча баланс влад можливий за умови наділення їх пропорційною часткою стримувань і противаг, повна рівновага влад є ідеалом. Більш коректно говорити про відносну рівновагу влад у межах, визначених конституцією. Важливо те, що конституційно встановлена взаємозалежність органів державної влади створює механізм їх взаємодії і взаємоконтролю.

Стримування – конституційно-правові засоби впливу одного органу державної влади на механізм реалізації повноважень її іншого органу. Правова організація державної влади передбачає, що відповідальним за невиконання (неналежне виконання) нормативних приписів повинен бути суб'єкт, який володіє правом ухвалювати остаточне рішення у сфері своєї компетенції. Підставою конституційно-правової відповідальності органу державної влади може бути невиконання (неналежне виконання) ним лише тих повноважень, належне виконання яких не може бути заблоковане іншим органом. Тому стримування не можуть мати абсолютного характеру й унеможливлювати здійснення тих повноважень, які є об'єктом їхньої дії.

Противаги − це конституційно-правові засоби реагування одного органу державної влади на дії її іншого органу, які є негативні у правовому чи політичному сенсі. Противаги відображають факт однакової значущості вищих органів держави та їхньої державно-владної діяльності[60]. Сама можливість

[57] Constitution of Japan. URL : https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

[58] Там само.

[59] Конституція Литовської Республіки. URL : http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

[60] Жук Н. Стримування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2006. С. 7.

застосування вищими органами держави взаємних стримувань і противаг засвідчує не тільки їх взаємозалежність, а й відсутність між ними ієрархії, підпорядкованості цих органів один одному[61].

На відміну від стримувань, противаги − більш активні й жорсткі форми взаємовпливу органів державної влади. Однак вбачається хибним визначення противаг як дій, спрямованих "на нейтралізацію наслідків, що сталися в результаті застосування певного стримування"[62]. Стримування не обов'язково передують противагам, хоча така послідовність взаємодії органів державної влади можлива. Такі конституційні противаги, як парламентська відповідальність уряду, відсторонення з посади президента чи достроковий розпуск парламенту тощо зовсім не потребують застосування стримування як своєї обов'язкової передумови.

Хоча противаги можуть зумовити дострокове припинення повноважень органу влади (звільнення посадової особи), їх застосування не призводить навіть до короткотермінового припинення діяльності відповідного суб'єкта, оскільки його замінює новий або той, що тимчасово виконує його повноваження. Водночас застосування противаг сприяє ефективному функціонуванню всіх ланок державного механізму.

Стримування і противаги запобігають перетворенню конституційних конфліктів у кризи. Вони унеможливлюють неконтрольований розвиток подій і руйнування держави.

*Висновки до розділу 1*

Конституційні конфлікти є різновидом політичних конфліктів. Хоча сферою їх прояву є політична система суспільства, на відміну від політичних конфліктів

[61] Шаповал В. Принцип розподілу влад та еволюція конституційних статусів Президента України та Кабінету Міністрів України. *Конституційні перетворення в Україні: історія, теорія та практика : моногр. / А. Крусян, В. Шаповал [та ін.] / За ред. М. Орзіха.* К.: Юрінком Інтер, 2013. С. 293.

[62] Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги : моногр. Х.: Харків юридичний, 2007. С. 67.

вони сконцентровані в осьовому елементі політичної системи – державі. В основі конституційних конфліктів лежать відносини, пов’язані зі здійсненням державної влади. Конституційні конфлікти виникають між органами державної влади і пов’язані з виникненням проблеми у їхніх відносинах. Обов’язкові ознаки конституційного конфлікту – наявність у його предметі спірного юридичного факту конституційно-правового характеру, можливість вирішення конфлікту за допомогою конституційно-правових засобів, правове обґрунтування поведінки учасників конфлікту – суб’єктів конституційних правовідносин. Конституційний конфлікт завжди має зовнішнє вираження через активні дії його учасників чи їхню бездіяльність та спричиняє певні юридичні наслідки.

Основне джерело конституційного конфлікту – норми конституції, точніше практика їх застосування: вади конституційного тексту можуть спричиняти конфлікти у процесі застосування відповідних конституційних положень. Водночас конституційні конфлікти можуть бути спричинені і прагненням суб’єктів владних повноважень використати прогалини чи колізії конституційного регулювання у власних інтересах, для легітимації власних неконституційних дій.

Оскільки в умовах застосування принципу поділу влади конституційні конфлікти неминучі, у сфері державно-правової теорії було вироблено систему засобів, які їм запобігають та дозволяють їх подолати. Цю систему утворюють стримування і противаги – інструменти легального функціонального проникнення органів державної влади у сферу діяльності один одного. Стримування і противаги запобігають перетворенню конституційних конфліктів у кризи. Вони унеможливлюють неконтрольований розвиток подій і руйнування держави.

# РОЗДІЛ 2

# ВАДИ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ

## 2.1. Вади нормативної регламентації механізму взаємодії керівних суб'єктів у сфері управління національною безпекою України

Однією з найсуттєвіших причин конфліктів, що виникають між суб'єктами, що здійснюють управління у сфері національної безпеки України, є відсутність цілісного й ефективного нормативного механізму їх взаємодії. Ця проблема виразно простежується вже в основоположному акті, що встановлює первинні форми правового регулювання у сфері національної безпеки і оборони України − Законі України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 р. Поряд із відповідними положеннями Конституції України він утворює нормативну основу українського законодавства у сфері національної безпеки й оборони. Встановлюючи низку найважливіших інститутів у сфері національної безпеки й оборони, визначаючи структуру сектору безпеки й оборони України та статус його провідних суб'єктів, Закон України "Про національну безпеку України" загалом залишає поза увагою питання про механізм взаємодії між ними. Між тим в умовах війни правова регламентація згаданого механізму, насамперед у частині взаємодії органів державної влади, що здійснюють функції керівництва і координації у сфері національної безпеки й оборони, стає питанням не вибору, а необхідності. Чіткий нормативно визначний механізм взаємодії цих суб'єктів, зокрема в процесі застосування сил оборони України в умовах російської військової агресії набуває граничного значення[63].

[63] Коропатнік І., Остапенко А. Нормативно-правове закріплення повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних*

У Законі України “Про національну безпеку України” наявна ст. 13 під назвою “Керівництво у сферах національної безпеки і оборони”, у якій закріплено систему повноважень Президента України у сфері національної безпеки й оборони. Отже, функцію керівництва у сфері національної безпеки й оборони ст. 13 пов’язує лише з особою Президента України. Тут очевидні як ігнорування ролі інших керівних суб’єктів у сфері національної безпеки й оборони, так і спроба звести роль Президента України у сфері національної безпеки й оборони до функції керівництва. Очевидно, що Президент України у сфері національної безпеки й оборони здійснює не лише функцію верховного керівництва, а й функцію координації. Функції і повноваження Ради національної безпеки і оборони України, яка відповідно до ст. 107 Конституції України, “є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України”[64], похідні від функцій і повноважень Президента України у сфері національної безпеки й оборони і є засобами забезпечення цих функцій і повноважень. Координаційна діяльність Президента України у сфері національної безпеки й оборони спрямована насамперед на систему органів виконавчої влади. Через керівний орган у цій системі – Кабінет Міністрів України – Президент України впливає на процес забезпечення національної безпеки й обороноздатності України. Такий вплив на урядову діяльність у сфері національної безпеки й оборони Президент України здійснює не безпосередньо, а засобом Ради національної безпеки і оборони України. Фактично Рада національної безпеки і оборони України відіграє роль медіатора в механізмі взаємодії Президента України із системою органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони[65]. Здійснюючи поточний контроль за діяльністю

*досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2022. № 1 (74). С. 100.

[64] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[65] Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. *Inequality, Informational Warfare, Fakes and Self-Regulation in Education and Upbringing of Youth, Youth Voice Journal*. 2023. Vol. IV. P. 78-91.

органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, Рада національної безпеки і оборони України "подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції" (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р.)[66].

У Законі України "Про національну безпеку України" координаційна роль Ради національної безпеки і оборони України у сфері національної безпеки й оборони відображена у ст. 14 під назвою "Координація у сферах національної безпеки і оборони". Однак про координаційну діяльність у сфері національної безпеки й оборони ніяких інших суб'єктів у ст. 14 не йдеться. Загалом, згідно із застосованим у Законі України "Про національну безпеку України" підходом, керівництво і координація у сфері національної безпеки й оборони постають як дві функції, які відособлено здійснюють два окремі суб'єкти – Президент України і, відповідно, Рада національної безпеки і оборони України.

Функції керівництва і координації у сфері національної безпеки й оборони реально, крім Президента України і Ради національної безпеки і оборони України, здійснює низка суб'єктів владних повноважень. У ч. 1 ст. 15 Закону України "Про національну безпеку України" вказано, що "до повноважень Міністерства оборони України належать ... здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони"[67]. Згідно з ч. 8 ст. 15 Закону, "Міністр оборони України здійснює керівництво Міністерством оборони України, військово-політичне і адміністративне керівництво Збройними Силами України"[68]. Відповідно до ч. 3 ст. 18 Закону, Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України спрямовує й координує діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних

[66] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

[67] Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

[68] Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

ситуацій та Державної міграційної служби України. Про керівну роль Міністра оборони України щодо Збройних Сил України йдеться в ч. 1 ст. 8 Закону України "Про Збройні Сили України" від 25 березня 1992 р.[69]. Про керівну роль Міністра внутрішніх справ України щодо Національної гвардії України йдеться в ч. 1 ст. 6 Закону України "Про Національну гвардію України" від 13 березня 1992 р.[70]. Про Кабінет Міністрів України та Міністра внутрішніх справ України як суб'єктів, що спрямовують та координують діяльність поліції, йдеться в ч. 2 ст. 1 Закону України "Про Національну поліцію" від 2 липня 2015 р.[71] тощо.

Беручи до уваги ту обставину, що функції керівництва й координації у сфері національної безпеки й оборони тісно взаємопов'язані, у Законі України "Про національну безпеку України" доцільно виокремити спеціальний розділ під назвою "Керівництво та координація у сфері національної безпеки й оборони"[72], цілісно й системно закріпивши в ньому механізм керівництва й координації у сфері національної безпеки й оборони. Такий механізм повинен узгодити компетенцію у сфері національної безпеки й оборони відповідних суб'єктів, забезпечити їх ефективну взаємодію, тим самим – мінімізувати ризик виникнення конфліктів між ними.

## 2.2. Проблемні моменти механізму взаємодії Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у сфері управління національною безпекою як джерело конфліктів

### Актуальні проблеми взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері управління національною безпекою

[69] Про Збройні Сили України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.

[70] Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 1992 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

[71] Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

[72] Нестеренко О. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 34.

Чинна редакція Конституції України закріплює змішану республіканську форму правління, відмітною юридичною ознакою якої є дуалістична організація виконавчої влади. Дуалізм виконавчої влади передбачає наявність її двох керівних центрів – уряду і президента, поєднаних між собою не структурно, а функціонально. Співвідношення цих суб'єктів із виконавчою владою не однакове: якщо уряд є її вищим керівним органом, то президент поєднаний із виконавчою владою засобом своїх виконавчих повноважень[73]. Такі повноваження, хоча й належать президенту, є виконавчими за своїм характером (юридичною природою)[74].

Загальний для змішаних республік підхід до розподілу повноважень між президентом і прем'єр-міністром у виконавчій галузі полягає в тому, що хоча відповідні повноваження цих суб'єктів "переплітаються", повноваження президента мають вирішальне значення. Глава держави – президент – відповідає переважно за вирішення стратегічних питань, відіграє керівну й координаційну роль у таких сферах державно-владної діяльності, як зовнішня політика, національна безпека й оборона, а прем'єр-міністр вирішує тактичні завдання і здійснює оперативне, повсякденне управління[75]. Згаданий підхід до розподілу повноважень між президентом і прем'єр-міністром відображають, зокрема, положення ч. 3 ст. 113 Конституції України про те, що "Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується … указами Президента України", та положення п. 1 ст. 116 Основного Закону про те, що Уряд "забезпечує … виконання … актів Президента України". Наведені конституційні положення безпосередньо вказують на верховенство нормативних рішень Президента

[73] Авер'янов В. Виконавча влада в Україні: організація та розвиток інститутів. *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи* / За ред. Ю. Шемшученка : моногр. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 2001. С. 139.

[74] Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі. *Право України*. 2014. № 8. С. 109.

[75] Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. President and Executive Power in a Mixed Republican Form of Government. Theory and Ukrainian Experience. *Codrul Cosminului*. 2023. No 2. P. 307-328.

України в системі підзаконного правового регулювання[76]. Відтак засобом своїх відповідних указів Президент України спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ч. 1 ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, а згідно з п. 17 ст. 102 Конституції України, Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. В Україні як державі зі змішаною республіканською формою правління і притаманною їй дуалістичною організацією виконавчої влади Президент України гарантує державний суверенітет і територіальну цілісність України, забезпечує незалежність і національну безпеку України через Кабінет Міністрів України і підпорядковану Уряду систему відповідних органів виконавчої влади. Тому Кабінет Міністрів України суттєво опосередковує реалізацію конституційного статусу Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Координація діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, яку здійснює Президент України, не обмежує відповідної компетенції Кабінету Міністрів України. Згідно з п. 7 ст. 116 Конституції України, здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави є власним повноваженням Кабінету Міністрів України. У п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони[77]. По суті, національна безпека й оборона – одна зі сфер сумісної компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України. Тому забезпечення Президентом України національної безпеки й

[76] Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : моногр. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 71.

[77] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

обороноздатності України безпосередньо пов’язане з діяльністю в цій сфері Кабінету Міністрів України.

З огляду на сумісну компетенцію Президента України і Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони зі статусом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України пов’язаний і статус Президента України як Голови Ради національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 106, ч. 3 ст. 107 Конституції України).

Згідно зі ст. 102 Конституції України, “Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України”, а відповідно до п. 1 та 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент “забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави”, “представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України”[78]. Наведені конституційні положення вказують, що в таких сферах, як гарантування державного суверенітету, зовнішньополітична діяльність держави, її національна безпека й оборона Президенту України належить не лише провідна й керівна роль. У цих сферах державно-владної діяльності він є реальним суб’єктом виконавчої влади, уповноваженим ухвалювати важливі рішення[79]. З іншого боку, у пп. 1 та 7 ст. 116 Конституції України закріплено, що “Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України”, “здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України”[80].

Згідно зі ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом “додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”, “реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства

[78] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[79] Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 4. С. 74.

[80] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору”[81]. Водночас відповідно до пп. 1, $1^{-1}$ та 2 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції України, “реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору”, “вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина”[82].

Зазначені повноваження Глави держави й Уряду окреслюють сфери їхньої сумісної компетенції. У цих сферах вони повинні узгоджувати свої позиції і взаємодіяти з метою реалізації єдиної і системної державної політики.

Аналіз конституційного статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України порушує питання про правовий механізм реалізації згаданого статусу через систему органів виконавчої влади.

Очевидною проблемою реалізації конституційного статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України та як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України є створення ефективного конституційного механізму взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України у сферах їхньої сумісної компетенції, зокрема у сфері національної безпеки й оборони. Такого механізму в Конституції України не закріплено. Розділ VI “Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України” Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р. лише узагальнено визначає окремі елементи цього механізму[83]. За умов різної партійної належності Президента України та Прем’єр-міністра України відсутність належної нормативної регламентації механізму взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України у сферах

[81] Там само.
[82] Там само.
[83] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

їхньої сумісної компетенції загрожує виникненням напруги у відносинах між цими керівними суб'єктами виконавчої влади, може стати причиною виникнення конфліктів між ними.

В умовах конституційно встановленого розподілу сумісної компетенції Президента України та Кабінету Міністрів України конструктивним засобом узгодження їх діяльності у сфері національної безпеки й оборони може бути конституційна вимога ухвалення на засіданнях Кабінету Міністрів України під головуванням Президента України актів, які забезпечують реалізацію статусу Президента України як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівника зовнішньополітичної діяльності держави, реалізації стратегічного курсу України на набуття її повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Скликання та визначення порядку денного таких засідань Уряду повинні бути прерогативою Президента України. Ухвалені на цих засіданнях акти повинні скріплювати своїми підписами Президент України, Прем'єр-міністр України та відповідний профільний міністр. Контрасигнація відповідних урядових актів Президентом України кореспондуватиме його статусу гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, керівника зовнішньополітичної діяльності держави, запобігатиме здійсненню Президентом України та Кабінетом Міністрів України різновекторної державної політики у зазначених сферах їхньої сумісної компетенції, мінімізуватиме ризик виникнення конфліктів у процесі реалізації їхніх взаємопов'язаних функцій та повноважень.

**Інститут контрасигнатури як елемент механізму взаємодії Президента України і Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України та в зовнішньополітичній сфері**

Іншим проблемним моментом взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони (як і в зовнішньополітичній сфері) є відсутність конституційного визначення порядку скріплення підписами (контрасигнації) членами Уряду відповідних актів Глави держави.

Інститут контрасигнатури у змішаній республіці – найважливіший інструмент впливу прем'єр-міністра на президента. Контрасигнація – процедура підписання актів президента прем'єр-міністром і (чи) профільним міністром. Ця процедура забезпечує конституційність і відповідність засадам урядової політики дій президента.

У парламентарній формі правління всі акти глави держави, за винятком акта про призначення на посаду прем'єр-міністра та деяких інших, потребують скріплення членами уряду. Тут інститут контрасигнатури фактично зводить нанівець будь-які спроби глави держави вчиняти самостійні дії. На відміну від парламентарної форми правління, у змішаній республіці логіка організації державної влади вимагає контрасигнувати ті акти президента, які стосуються його сумісної з урядом компетенції. Ці акти надають реального характеру тим повноваженням президента, реалізація яких потребує відповідних урядових дій. Отже, у змішаній республіці об'єктом контрасигнації повинні бути винятково акти президента, реалізацію яких забезпечує уряд.

Контрасигнація актів президента – це право, а не обов'язок прем'єр-міністра і (чи) профільного міністра. Скріплення актів президента підписами згаданих суб'єктів як здійснення їх конституційного обов'язку нівелювало б значення контрасигнатури як елементу системи стримувань і противаг. У змішаній республіці інститут контрасигнатури – елемент дуалізму виконавчої влади, який гарантує ухвалення відповідних рішень президентом за участі прем'єр-міністра. За таких умов контрасигнація актів президента є процесуальною формою обмеження його нормотворчості. Дотримання цієї форми – конституційна умова набуття актами президента чинності.

Контрасигнація відповідних актів Президента України членами Уряду покликана забезпечувати єдність внутрішньої та зовнішньої політики держави, суб'єктами якої є Президент України та Кабінет Міністрів України.

За умов змішаної республіки контрасигнація актів президента є засобом контролю за конституційністю і доцільністю його політики з боку уряду. Скріплюючи своїми підписами акт президента, прем'єр-міністр і профільний міністр беруть його до виконання. Тим самим вони підтверджують юридичну чинність та конституційність акта, а також свою відповідальність за його реалізацію. Однак таке розуміння контрасигнатури не вбачається за змістом Конституції України. Ч. 3 ст. 25 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р. закріплює обов'язок Прем'єр-міністра України та профільного міністра скріпити своїми підписами акт Президента України[84]. Це спотворює сенс контрасигнації.

Звертаючи увагу на згадану обставину, Венеційська комісія у Висновку "Про конституційну ситуацію в Україні" від 17-18 грудня 2010 р. зауважувала, що "вимога контрасигнації передбачає встановлення обмежень щодо дискреційних повноважень президента в деяких сферах і запобігає від здійснення ним власної політики"[85].

Коректне розуміння контрасигнатури було відображене в Законі України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 р. Згідно із Законом, Прем'єр-міністр України та профільний міністр, вважаючи неможливим скріпити своїми підписами акт Президента України, мали право повернути його з викладенням у супровідному листі мотивів свого рішення (ч. 9 ст. 27)[86].

У Конституції України потрібно закріпити положення про те, що умовою чинності актів Президента України, реалізацію яких забезпечує Кабінет

---

[84] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

[85] Висновок Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) "Про конституційну ситуацію в Україні" від 17-18 грудня 2010 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.

[86] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 7.

Міністрів України, є скріплення їх підписами Прем'єр-міністра України і профільного міністра та чітко визначити коло таких актів. Саме такими є акти Президента України, які супроводжують реалізацію його конституційного статусу гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівника зовнішньополітичної діяльності держави. Право, а не обов'язок Прем'єр-міністра України і профільного міністра скріплювати своїми підписами згадані акти Президента України, надасть контрасигнатурі характеру елементу системи стримувань і противаг, унеможливить умисне законодавче викривлення її змісту. З іншого боку, скріплюючи своїми підписами відповідні акти Президента України, Прем'єр-міністр України і міністри Кабінету Міністрів України покладатимуть на себе юридичний обов'язок забезпечити їх виконання. За таких умов інститут контрасигнатури також забезпечуватиме реалізацію статусу Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівника зовнішньополітичної діяльності держави.

Згідно з ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пп. 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав), 18 (повноваження з керівництва Радою національної безпеки і оборони України), 21 (ухвалення рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації) ст. 106, скріплюють своїми підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання.

У змішаній республіці, про що йшлося, об'єктом контрасигнації повинні бути ті акти президента, реалізацію яких забезпечує уряд. Однак відповідно до ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України, засобом яких він

здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, скріплення підписами Прем'єр-міністра України і профільного міністра не потребують. Це ненормально з огляду на дуалізм компетенції Президента України і Кабінету Міністрів України у сфері здійснення зовнішньої політики держави. Оскільки Кабінет Міністрів України опосередковує зовнішньополітичну діяльність Президента України, відповідні акти Глави держави потребують контрасигнації з боку Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України.

**Рада національної безпеки і оборони України в механізмі координації Президентом України діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони**

У ст. 107 Конституції України, у якій узагальнено визначено правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, її іменовано "координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України" (ч. 1 ст. 107 Конституції України), який "координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони" (ч. 2 ст. 107 Конституції України)[87]. Згідно зі ст. 3 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р., функціями Ради національної безпеки і оборони України є внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час; координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України[88].

[87] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[88] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

Рада національної безпеки і оборони України володіє винятковою за своїм характером компетенцією у сфері національної безпеки й оборони держави[89]. Лише Рада національної безпеки і оборони України конституційно уповноважена координувати та контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Згадану функцію Ради національної безпеки і оборони України деталізовано в п. 2 і 3 ст. 3 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України", де вказано, що функціями Ради національної безпеки і оборони України є, зокрема, "координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час" і "координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України"[90].

Відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р., рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади[91], а згідно з ч. 1 ст. 26 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р., "Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України, що відповідають положенням Конституції України"[92].

---

[89] Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. *Inequality, Informational Warfare, Fakes and Self-Regulation in Education and Upbringing of Youth, Youth Voice Journal*. 2023. Vol. IV. P. 78-91.

[90] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

[91] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

[92] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

Відповідно до ст. 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, ухвалює рішення щодо: утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у сфері удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони; проєкту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації по статтях, пов’язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України; доручень органам виконавчої влади, пов’язаних із вивченням конкретних питань у сфері національної безпеки і оборони; координує виконання ухвалених нею рішень, введених у дію указами Президента України, здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки й оборони України[93].

Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

В умовах воєнного чи надзвичайного стану Рада національної безпеки і оборони України здійснює повноваження щодо координації мобілізаційних робіт у сфері національної безпеки й оборони. Зокрема, вона координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його

[93] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного чи надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України[94].

Важлива риса конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України – включення до її складу Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра закордонних справ України. І хоча відповідно до Конституції України, пряме підпорядкування цих членів Кабінету Міністрів України Президенту України без участі Уряду неможливе[95], їх включення до складу Ради національної безпеки і оборони України засвідчує безпосередній вплив на них із боку Президента України[96] і є у вітчизняній формі правління єдиним ефективним легальним засобом узгодження позицій Президента України з позицією Уряду загалом та окремими його міністрами щодо державної політики у зовнішньополітичній сфері та сфері національної безпеки і оборони[97].

**Конституційний порядок формування Кабінету Міністрів України**

Однією з причин виникнення конституційних конфліктів між Президентом України та Верховною Радою України є встановлений Конституцією України порядок формування Кабінету Міністрів України, елементом якого є призначення Верховною Радою України міністрів за поданням двох різних суб'єктів – Президента України (призначення Прем'єр-міністра України,

[94] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

[95] Авер'янов В., Дерець В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 42.

[96] Авер'янов В. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. С. 111.

[97] Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. *Inequality, Informational Warfare, Fakes and Self-Regulation in Education and Upbringing of Youth, Youth Voice Journal*. 2023. Vol. IV. P. 78-91.

Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України) та Прем'єр-міністра України (призначення інших членів Кабінету Міністрів України)[98]. Призначення Верховною Радою України Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України за поданням Президента України засвідчує особливу роль цих міністрів у реалізації повноважень Президента України у сфері національної безпеки й оборони та сфері зовнішньополітичної діяльності держави[99]. Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України у своїй діяльності забезпечують реалізацію політичного курсу Президента України. Водночас вони зобов'язані виконувати відповідні рішення Кабінету Міністрів України. Як наслідок, передбачений Конституцією України порядок формування Кабінету Міністрів України зумовлює атипову форму дуалізму виконавчої влади і вже був причиною виникнення конфліктних ситуацій за участю Президента України і Прем'єр-міністра України[100]. Призначення складу Кабінету Міністрів України за поданням двох потенційних політичних суперників − Президента України та Прем'єр-міністра України – провокує внутрішнє урядове протистояння. Таке протистояння, створюючи серйозні перешкоди колегіальному характеру діяльності Уряду[101], може справляти на нього руйнівний вплив.

Окремим проблемним моментом є конституційний порядок призначення Прем'єр-міністра України. Відповідно до ст. 114 Конституції України, Прем'єр-міністра України призначає Верховна Рада України за поданням Президента України. Однак кандидатуру Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією парламентської більшості. Оскільки Президент України не наділений правом запропонувати Верховній Раді України альтернативну

---

[98] Мартинюк Р. Роль та місце виконавчої влади у конституційній державі. *Функціонування органів державної влади в умовах сучасного конституціоналізму : моногр. / За заг. ред. В. Ковальчука*. Львів, 2020. С. 75.

[99] Авер'янов В. Закон України "Про Кабінет Міністрів України": питання конституційності змісту положень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2). С. 23.

[100] Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 4. С. 73, 75.

[101] Сорока С. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 2. URL : http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf.

кандидатуру Прем'єр-міністра України, положення п. 9 ст. 106 Конституції України, яке встановлює часові межі відповідного подання Президента України, втрачає сенс[102].

**Достроковий розпуск Верховної Ради України Президентом України**

Інститут дострокового розпуску парламенту – іманентна риса парламентарної та змішаної республіканської форм правління. "Жорсткий" поділ влади, властивий президентській республіці, унеможливлює застосування цього інституту. Достроковий розпуск парламенту набуває різного змісту залежно від прийнятої форми правління. Важливою рисою інституту дострокового розпуску парламенту в країнах із парламентарною формою правління є те, що тут припинення повноважень парламенту ініціює уряд, а глава держави, що ухвалює акт про достроковий розпуск парламенту, лише юридично оформляє політичну волю уряду. Такий порядок дострокового розпуску парламенту є логічним наслідком конституційної вимоги скріплення усіх актів глави держави підписом прем'єр-міністра і /або профільного міністра. За цієї умови достроковий розпуск парламенту може бути результатом волевиявлення лише прем'єр-міністра, а не глави держави. Однак загальне для парламентарних республік правило, яке вимагає скріплення акта президента про розпуск парламенту підписом прем'єр-міністра, дотримується не завжди. Наприклад, відповідно до Конституції Греції 1975 р. (ст. 41)[103], Конституції Сербії 2006 р. (ст. 109)[104] та Конституції Чехії 1992 р. (ст. 35, п. с ст. 62)[105] контрасигнування акта президента про розпуск парламенту не передбачено.

У країнах із парламентарною формою правління партія, що владарює, може ініціювати достроковий розпуск парламенту в момент найбільшого піднесення

[102] Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 4. С. 77.

[103] Constitution of Greece. URL : https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

[104] Constitution of the Republic of Serbia. URL : https://www.paragraf.rs/propisi/constitution-of-the-republic-of-serbia.html.

[105] Constitution of the Czech Republic. URL : https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html.

свого рейтингу, оскільки це гарантує їй на позачергових виборах найвищий рівень підтримки виборців. Не випадково, що у XX ст. жоден британський парламент не проіснував повного строку своїх повноважень[106]. Тут Прем'єр-міністр – лідер парламентської більшості, формально через рішення Монарха достроково припиняє повноваження Палати Громад (нижньої палати британського парламенту) для проведення виборів до Палати в політично сприятливий для його партії час.

У деяких парламентарних республіках підставою дострокового розпуску парламенту є його неспроможність обрати президента. Така підстава передбачена конституціями Албанії 1998 р. (ч. 7ст. 87 Конституції Албанії)[107], Греції 1975 р. (ст. 41 Конституції Греції)[108] та Південно-Африканської Республіки 1996 р. (ч. 2 ст. 50 Конституції Південно-Африканської Республіки)[109]. Якщо парламент використав передбачену конституцією процедуру/процедури, і президент не був обраний, то чинний глава держави повинен припинити повноваження парламенту й оголосити нові вибори.

Відмітна ознака змішаної республіки – дискреційне право президента достроково припиняти повноваження парламенту (його нижньої палати). На відміну від парламентарної республіки, у змішаній республіці президент реалізує згадане право на власний розсуд, і його акт про розпуск парламенту не потребує скріплення підписом прем'єр-міністра. У змішаній республіці дискреційне право президента достроково припиняти повноваження парламенту є засобом усунення нездоланних суперечностей, що виникають між цими суб'єктами. Право президента достроково припиняти повноваження парламенту є важливим превентивним засобом впливу на нього. Воно також дозволяє подолати

[106] Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. К.: Основи, 1993. С. 139.

[107] The Constitution of the Republic of Albania. URL : https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.

[108] Constitution of Greece. URL : https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

[109] Constitution of The Republic of South Africa, 1996. URL : https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997.

політичну кризу, спричинену неспроможністю парламенту вчинити конституційно передбачені дії.

Стабільність уряду визначальною мірою залежить від політичних чинників, а не юридичних норм і цілком гарантувати її юридичними засобами неможливо[110]. Водночас неспроможність парламенту сформувати уряд породжує кризову ситуацію, розв'язання якої потребує дострокового розпуску законодавчого органу. Якщо за наявної розстановки політичних сил сформувати уряд неможливо, кредит довіри виборців потрібно надати іншим партіям (партії). Саме тому за змістом конституцій змішаних республік усталеними підставами дострокового розпуску парламенту є його неспроможність у конституційно визначений термін сформувати уряд (Болгарія (ч. 5 ст. 99 Конституції Болгарії)[111], Словенія (ст. 111 Конституції Словенії)[112], Румунія (ст. 89 Конституції Румунії)[113], Україна (п. 2 ч. 1 ст. 90 Конституції України)[114] чи схвалити програму його діяльності (Литва (п. 1 ч. 2 ст. 58 Конституції Литви)[115], Словаччина (п. е ч. 1 ст. 102 Конституції Словаччини)[116]).

За умов змішаної республіки достроковий розпуск парламенту може спричинити вираження ним вотуму недовіри уряду (відмова в довірі уряду, неспроможність виразити довіру уряду). Президент може припинити повноваження парламенту, що відмовляє уряду в довірі, якщо вважає необхідним продовжити урядовий курс. Отже, дострокове припинення повноважень парламенту виносить результат його конфлікту з урядом на розсуд виборців. Якщо вони підтримують політичний курс, який здійснює уряд, – у результаті

---

[110] Георгіца А. Взаємодія парламентів із главами держав: досвід інших країн. *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство.* 1999. Вип. 55. С. 28.

[111] Constitution of the Republic of Bulgaria. URL : https://www.parliament.bg/en/const.

[112] Constitution of the Republic of Slovenia. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slv129862.pdf.

[113] Constitution of Romania. URL : https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania.

[114] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

[115] Конституція Литовської Республіки. URL : http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

[116] Constitution of the Slovak Republic. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slo136190.pdf.

виборів у парламенті буде сформовано проурядову більшість. Навпаки, якщо виборці незадоволені політичним курсом уряду, склад нової парламентської більшості зумовить появу нового уряду[117]. Відтак у змішаній республіці уряд, що отримав вотум недовіри, може порушувати перед президентом питання про дострокове припинення повноважень парламенту. Наприклад, згідно з Конституцією Литви 1992 р. Президент може достроково припинити повноваження Парламенту "за пропозицією Уряду, якщо Сейм (Парламент – авт.) безпосередньо виражає недовіру Уряду" (п. 2 ст. 58)[118]. Відповідно до Конституції Румунії 1991 р., Президент може припинити повноваження Парламенту, "якщо він не висловлює вотум довіри, необхідний для сформування Уряду" (ст. 1)[119]. У Росії підставою дострокового припинення повноважень нижньої палати Парламенту є повторне вираження нею недовіри Уряду (п. 3 ст. 117 Конституції Російської Федерації)[120]. Очевидно, що достроковий розпуск парламенту може бути використаний президентом як інструмент вирішення конфлікту між парламентом й урядом, коли використання цього засобу стало безальтернативним. Водночас президент у цьому конфлікті може виконати роль посередника лише за відповідним зверненням уряду або тоді, коли конфлікт між парламентом й урядом спричинив серйозну політичну кризу, що позначається на функціонуванні державного механізму[121].

Нарешті, у змішаній республіканській формі правління дискреційне право президента достроково припиняти повноваження парламенту є засобом подолання тупикової конфліктної ситуації, що виникає у відносинах між главою держави й парламентсько-урядовим блоком. Можливість президента дискреційно припинити повноваження парламенту змушує парламентсько-

[117] Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : моногр. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. С. 190.

[118] Constitutions of the Republic of Lithuania. URL : https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD.

[119] Constitution of Romania. URL : https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania.

[120] Constitution of the Russian Federation. URL : https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21035.

[121] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. С. 194.

урядовий владний блок конструктивно взаємодіяти з президентом і забезпечувати реалізацію його політичного курсу.

Інша можлива підстава дострокового розпуску парламенту (його нижньої палати) – несхвалення ним у конституційно визначений термін закону про державний бюджет. Така підстава передбачена конституціями Естонії, Польщі та Хорватії. Відповідно до Конституції Естонії 1992 р., наприклад, якщо впродовж двох місяців з початку бюджетного року Державні Збори (парламент Естонії) не затвердять державний бюджет, Президент Естонії призначає позачергові вибори в Державні Збори (ст. 119)[122]. Згідно з Конституцією Польщі 1997 р., якщо протягом чотирьох місяців із дня внесення в Сейм (парламент Польщі) проєкту закону про бюджет він не буде представлений Президенту Республіки для підписання, Президент може протягом чотирнадцяти днів видати наказ про дострокове припинення повноважень Сейму (ст. 225)[123]. Відповідно до Конституції Хорватії 1990 р., "Президент Республіки за пропозицією Уряду та за наявності контрасигнатури Глави Уряду, а також після консультацій з представниками парламентських груп може розпустити Палату представників Хорватського сабору (нижню палату парламенту – *Авт.*), якщо зазначена Палата висловила недовіру Уряду або якщо вона не ухвалила державний бюджет протягом ста двадцяти днів з дня його подання"[124].

Розпуск парламенту може бути не лише формою його конституційно-правової відповідальності чи засобом подолання державно-правового конфлікту, а й умовою та стадією ухвалення важливих для держави і/чи суспільства рішень. Наприклад, у таких країнах, як Ісландія та Нідерланди, розпуск парламенту є обов'язковою конституційною умовою внесення змін до конституції. Зокрема, відповідно до Конституції Нідерландів 1983 р., Парламент ухвалює відповідний

[122] The Constitution of the Republic of Estonia. URL : https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide.

[123] Constitution of the Republic of Poland. URL : https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

[124] The Constitution of the Republic of Croatia. URL : https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

акт, у якому вказує на необхідність внесення певних змін до конституції у запропонованій ним редакції. Після ухвалення цього акта обидві палати парламенту Нідерландів припиняють повноваження, а закон про внесення змін до Конституції ухвалює обраний на позачергових виборах парламент (ст. 137)[125].

Іноді конституції закріплюють можливість дострокового розпуску парламенту в разі виникнення серйозного конституційного конфлікту. В Узбекистані повноваження палат парламенту можуть бути достроково припинені рішенням Президента, ухваленим за узгодженням з органом конституційної юрисдикції, у разі виникнення "нездоланних суперечностей", які ставлять під загрозу нормальне функціонування Парламенту або самих палат, а також у разі неодноразового ухвалення палатами рішень, які суперечать Конституції (ч. 1 ст. 111 Конституції Узбекистану)[126]. Відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції Білорусі 1994 р., наприклад, повноваження нижньої чи/та верхньої палат парламенту можуть бути достроково припинені Президентом на підставі висновку Конституційного Суду Білорусі "в разі систематичного або грубого порушення палатами Парламенту Конституції"[127].

Всупереч критеріям організації державної влади у змішаній республіці, відповідно до яких президент повинен володіти дискреційним правом дострокового розпуску парламенту, Президент України може припинити повноваження Верховної Ради України лише з підстав, визначених у ч. 2 ст. 90 Конституції України. Очевидно, що відсутність у Президента України дискреційного права достроково припиняти повноваження Верховної Ради України позбавляє його ефективного засобу впливу на тупикову ситуацію, спричинену різким конфронтаційним протистоянням Президенту України парламентсько-урядового блоку. Згадане право Президента України має принципове значення для гарантування ефективної взаємодії Президента

[125] Constitution of the Kingdom of the Netherlands. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/net132828.pdf.

[126] Constitution of the Republic of Uzbekistan. URL: https://constitution.uz/en.

[127] Constitution of the Republic of Belarus. URL : http://law.by/databank-business/constitution-of-the-republic-of-belarus/.

України з опозиційною до нього парламентською більшістю і сформованим на її основі Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ч. 2 ст. 90 та п. 8 ст. 106 первинної редакції Основного Закону України, єдиною підставою дострокового розпуску Верховної Ради України була її неспроможність розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії. Згідно з чинною редакцією ч. 2 ст. 90 Конституції України, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо вона не сформувала протягом одного місяця коаліційну більшість, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано його персональний склад, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Уперше повноваження Верховної Ради України були достроково припинені Президентом України 2 квітня 2007 р. Поява Указу Президента України "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України" від 2 квітня 2007 р. була спричинена гострим протистоянням Глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із парламентсько-урядовою коаліцією.

Президент України вбачав у діях Верховної Ради України спроби узурпації влади, з чого виводив свій обов'язок як гаранта Конституції України достроково припинити повноваження Парламенту[128]. Важлива риса згаданого Указу – обґрунтування обов'язку Президента України як гаранта конституційних цінностей достроково припинити повноваження Верховної Ради України без огляду на зміст ст. 90 Конституції України. По суті, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України 2 квітня 2007 р. було здійснене на підставі "духу" Основного Закону України, а не його "букви"[129]. Однак беручи до уваги те, що підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України

[128] Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України : Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 1. (Спеціальний випуск). Ст. 1.

[129] Мусіяка В. Кілька слів про бережливе ставлення до Конституції. *Дзеркало тижня*. 2007. № 13 (642). С. 3.

конституційно чітко визначені, можливість застосування такого підходу надто дискусійна.

Верховна Рада України, попри появу Указу Президента України "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України", повноваження припинити відмовилася і продовжила свою діяльність.

У своєму Рішенні № 11-рп/2004 від 19 травня 2004 р. (у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України), Конституційний Суд України, даючи тлумачення ст. 90 Конституції України, вказав, що "словосполучення «пленарні сідання не можуть розпочатися», що вживається в частині другій статті 90, пункті 8 частини першої статті 106 Конституції України, треба розуміти так, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливлює здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні"[130].

Відображена в цьому Рішенні правова позиція Конституційного Суду України свідчить, що в ситуації, коли Верховна Рада України внаслідок своєї тривалої бездіяльності залишається по суті нездатною виконувати своє конституційне призначення в державному механізмі, Президент України змушений вдатися до її розпуску. Очевидно, що Верховна Рада України після її розпуску не може залишається повноважною до початку роботи Верховної Ради України нового скликання, оскільки ще до ухвалення Президентом України указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, вона вже була недієздатною[131].

---

[130] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 22. Ст. 1515.

[131] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. С. 188.

Ситуація, яка зумовила дострокове припинення повноважень Верховної Ради України 2 квітня 2007 р., засвідчила недостатнє конституційне забезпечення статусу Президента України як гаранта конституційних цінностей. Вбачається потрібним закріпити в Конституції України положення про обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі вчинення нею дій, що створюють передумови узурпації влади, загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям. Очевидно, що суб'єктом, який повинен встановити в діях Верховної Ради України загрозу згаданим конституційним цінностям, може бути лише Конституційний Суд України як орган, конституційно уповноважений оцінювати конституційність актів Верховної Ради України. Отже, умовою дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України повинен бути відповідний висновок Конституційного Суду України.

Закріплення конституційного обов'язку Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі вчинення нею дій, що створюють передумови узурпації влади, загрожують державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям порушує питання про створення конституційного механізму ухвалення за умов дострокового припинення повноважень Верховної Ради України принципово важливих державних рішень, учасником яких, відповідно до Конституції України, є Верховна Рада України. Потреба в ухваленні таких рішень може виникнути і за більш екстраординарних обставин, ніж дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Наприклад, це може бути потреба введення надзвичайного чи воєнного стану. Зрозуміло, що найпростішим варіантом вирішення проблеми здійснення повноважень парламенту, що був достроково розпущений, є продовження його функціонування до початку роботи парламенту

нового скликання. Однак якщо повноваження Верховної Ради України були припинені з підстав вчинення нею дій, що створюють передумови узурпації влади, загрожують державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її національній безпеці та обороноздатності тощо, такий спосіб вирішення проблеми може створити додаткові загрози конституційному ладу держави чи взагалі її суверенному існуванню. Очевидно, що за таких підстав дострокового розпуску Верховної Ради України її повноваження повинен виконувати інший, наприклад тимчасовий орган державної влади.

Події, пов'язані з конфліктним протистоянням між Президентом України і Верховною Радою України та її достроковим розпуском 2 квітня 2007 р., також засвідчили необхідність чіткого вирішення на рівні Конституції України питання про часові межі діяльності Верховної Ради України, чиї повноваження достроково припинені[132].

**Участь Голови Верховної Ради України у діяльності Ради національної безпеки і оборони України**

Відповідно до ч. 6 ст. 107 Конституції України, "у засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України"[133]. У ч. 2 ст. 10 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. встановлено, що "Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо прийнятих рішень"[134].

Сама відмова від повноцінного членства Голови Верховної Ради України у складі Ради національної безпеки і оборони України заслуговує, на наше переконання, суттєвої критики. Вважаємо, що Голова Верховної Ради України повинен набути статусу члена Ради національної безпеки і оборони України за посадою. Це сприяло б узгодженню позиції парламентської більшості в особі

[132] Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. С. 195.

[133] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[134] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

Голови Верховної Ради України – члена Ради національної безпеки і оборони України з позицією інших її членів у процесі обговорення і вироблення Радою національної безпеки і оборони України рішень і, як наслідок, належному законодавчому забезпеченню реалізації цих рішень. Повноцінне членство Голови Верховної Ради України у складі Ради національної безпеки і оборони України також відповідало б інтегративній природі Ради національної безпеки і оборони України, її багатоаспектній компетенції та цілям парламентського контролю за діяльністю Ради національної безпеки і оборони України.

Відповідно до ст. 112 Конституції України та ст. 5 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р., у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його повноважень у сфері національної безпеки й оборони, зокрема головування в Раді національної безпеки і оборони України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладено на Голову Верховної Ради України[135]. Водночас саме Прем'єр-міністр України керує Кабінетом Міністрів України (ч. 5 ст. 114 Конституції України) – "вищим органом у системі органів виконавчої влади" (ч. 1 ст. 113 Конституції України), який "забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави", "здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України" (п. 1, 7 ст. 116 Конституції України). Прем'єр-міністр України, а не Голова Верховної Ради України "спрямовує, координує та контролює діяльність" Міністра оборони України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра закордонних справ України (п. 2 ч. 1 ст. 42 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р.)[136]. Головування Прем'єр-міністра України в Раді національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового

[135] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

[136] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

Президента України цілком відповідало б тій ключовій ролі, яку Кабінет Міністрів України відіграє в повсякденному забезпеченні національної безпеки й обороноздатності України. Право Голови Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України очолювати Раду національної безпеки і оборони України дисонує також із тим фактом, що Голова Верховної Ради України не є членом Ради національної безпеки і оборони України за посадою і може брати участь у її засіданнях лише з правом дорадчого голосу.

**Схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України та його парламентська відповідальність**

Конституційна регламентація порядку схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – один із проблемних моментів взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України. Відповідно до п. 11 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить розгляд й ухвалення рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції більшості у Верховній Раді України. Прем'єр-міністр України подає до Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Парламенту. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України ухвалює у формі постанови.

Відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р., Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму його діяльності. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України

проводить не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після ухвалення такого рішення[137]. Закон, однак, не дає відповіді про наслідки несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України внаслідок її повторного розгляду.

В Україні інститут парламентської відповідальності уряду став однією з найпроблемніших елементів форми правління.

Чинна редакція Конституції України встановлює відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України і декларує принцип його відповідальності перед Президентом України. У ч. 2 ст. 113 Конституції України закріплено: “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією”[138].

Конституційна регламентація парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України виявляє низку вад. За умов змішаної республіки уряд повинен існувати доти, доки існує парламентська більшість, яка його сформувала. Наявність цієї більшості − причина й основа для існування уряду. Якщо більшість, на яку спирається уряд, зникає, він припиняє повноваження. Однак згаданому механізму суперечать обмеження парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України, встановлені ст. 87 чинної редакції Конституції України. Ці обмеження полягають у тому, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України “не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України”[139].

У змішаній республіці програма діяльності уряду ґрунтується на програмних засадах фракцій парламентської більшості. Беручи до уваги цей

[137] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

[138] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

[139] Там само.

принциповий момент, не зрозуміло, чому повинен існувати Кабінет Міністрів України, сформований більшістю, яка припинила власне існування? У чому сенс утворення нової більшості, якщо вона не може сформувати свій Уряд? Як за таких умов визначити суб'єкта відповідальності за результати урядової політики? Очевидно, що обмеження парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України, закріплені ст. 87 Конституції України, загрожують виникненням конфлікту між новою коаліцією більшості й Урядом, сформованим попередньою коаліцією. По суті, співіснування цих суб'єктів зумовить у їхніх відносинах непримиренну суперечність. Отже, встановлені ст. 87 Конституції України обмеження парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України не повинні діяти в разі розпаду парламентської більшості, яка його сформувала.

Інший проблемний момент парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України – конституційна регламентація порядку схвалення Програми його діяльності. Парламентська інвеститура уряду передбачає схвалення програми його діяльності як умову його повноважності. Однак аналіз положень Конституції України про парламентську відповідальність Кабінету Міністрів України не дає відповіді на питання про те, чи призводить несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України до його відставки. Тому неможливо вважати, що Уряд отримує вотум довіри внаслідок схвалення Програми його діяльності. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України лише запобігає його парламентській відповідальності протягом року після схвалення Програми[140].

Прикметно й те, що Кабінет Міністрів України не володіє правом самостійно порушувати у Верховній Раді України питання про довіру. Оскільки вітчизняній формі правління невідомий класичний вотум довіри уряду[141],

[140] Майданник О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2010. № 5. С. 105.

[141] Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : моногр. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. С. 307.

Кабінет Міністрів України позбавлений можливості використовувати згадане право як засіб впливу на Верховну Раду України.

Чинна редакція Конституції України поєднує солідарну відповідальність Кабінету Міністрів України (ст. 87) з індивідуальною відповідальністю його членів (п. 12 ст. 85). Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р., Верховна Рада України має право звільняти міністрів Кабінету Міністрів України як самостійно, так і за поданням Прем'єр-міністра України[142]. При цьому стосовно Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України таке подання вноситься за згодою Президента України. Звільнення з посади Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України можливе також за ініціативою Президента України шляхом його відповідного подання до Верховної Ради України.

Вбачається, що стабільність Кабінету Міністрів України може бути посилена засобом конструктивного вотуму недовіри: постанова Верховної Ради України про відставку Уряду повинна містити ім'я нового Прем'єр-міністра України. Іншим важливим елементом процедури парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України могло б стати відмежування в часі моментів ініціювання відставки Уряду та голосування за його відставку. Це уможливило б проведення консультацій між фракціями Верховної Ради України щодо відставки Кабінету Міністрів України.

У змішаній республіканській формі правління праву парламенту припиняти повноваження уряду кореспондує зустрічне право уряду порушувати перед президентом, у відповідь на отриманий вотум недовіри, питання про дострокове припинення повноважень парламенту. Згадане право уряду запобігає частим і необґрунтованим спробам парламенту припинити його повноваження[143]. Однак

---

[142] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

[143] Сорока С. Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади: сутність, форми та тенденції розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 2 (9). С. 57.

Кабінет Міністрів України правом ініціювати достроковий розпуск Верховної Ради України не володіє.

Урівноваження впливу парламенту і президента на виконавчу владу вимагає поєднання парламентської відповідальності уряду з його відповідальністю перед президентом. У змішаній республіці право президента припиняти повноваження уряду є важливим засобом забезпечення єдності політичного курсу, який ці суб'єкти здійснюють у сферах їхньої сумісної компетенції, насамперед сфері національної безпеки й оборони та в зовнішньополітичній сфері.

**Здійснення Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки парламентського контролю зі діяльністю відповідних органів виконавчої влади**

У ст. 6 Закону України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 р. закріплено: "З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом"[144].

Цитоване положення Закону України "Про національну безпеку України" свідчить, що створення згаданого комітету Верховної Ради України є обов'язковою, а не факультативною умовою. 29 серпня 2019 р. у Верховній Раді України чинного скликання було створено Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, одним із предметів відання якого є здійснення демократичного цивільного контролю[145]. У Законі України

[144] Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

[145] Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

“Про комітети Верховної Ради України” узагальнено визначено статус комітету Верховної Ради України, що забезпечує парламентський контроль за діяльністю органів спеціального призначення та розвідувальних органів (ст. 33[-2])[146]. Відтак виникає питання про те, чи є Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки саме тим спеціальним комітетом Верховної Ради України, створення якого передбачено ст. 6 Закону України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р. та ст. 33[-2] та Закону України “Про комітети Верховної Ради України”? Статус Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки закріплено в Постанові Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев’ятого скликання”[147]. Аналіз п. 12 цієї Постанови свідчить, що компетенція Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки виходить за межі парламентського контролю за діяльністю органів спеціального призначення та розвідувальних органів. Відповідно до Рішення Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки від 4 вересня 2019 р., у систему його підкомітетів входить “Підкомітет з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів”[148]. Отже питаннями парламентського контролю за діяльністю органів спеціального призначення та розвідувальних органів відає не окремий комітет Верховної Ради України, а підкомітет у структурі Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Статус цього підкомітету безпосередньо законодавчо не визначено. Тому неможливо беззастережно стверджувати, що

[146] Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

[147] Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев’ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

[148] Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL :https://komnbor.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html.

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки – це той спеціальний комітет Верховної Ради України, створення якого передбачено ст. 6 Закону України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 р. Сенс законодавчого врегулювання статусу спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони – наділити його, зокрема, особливими контрольними інструментами, якими не володіють інші комітети Верховної Ради України.

Законодавче врегулювання статусу спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль над провідними суб'єктами сектору безпеки й оборони винятково важливе для забезпечення ефективної взаємодії Верховної Ради України з підконтрольними їй суб'єктами сектору безпеки й оборони. Діяльність цього комітету покликана, крім іншого, мінімізувати кількість конфліктних ситуацій, пов'язаних зі здійсненням парламентського контролю за діяльністю спецслужб.

*Висновки до розділу 2*

Одна з найсуттєвіших причин конфліктів, що виникають між суб'єктами, що здійснюють функцію керівництва у сфері національної безпеки України, є відсутність цілісного й ефективного нормативного механізму їх взаємодії. Правова регламентація згаданого механізму, насамперед у частині взаємодії органів державної влади, що здійснюють функції керівництва і координації у сфері національної безпеки й оборони, в умовах війни стає питанням не вибору, а необхідності. Чіткий нормативно визначний механізм взаємодії цих суб'єктів, зокрема в процесі застосування сил оборони України в умовах російської військової агресії набуває граничного значення. Такий механізм повинен узгодити компетенцію у сфері національної безпеки й оборони відповідних суб'єктів, забезпечити їх ефективну взаємодію, тим самим – мінімізувати ризик виникнення конфліктів між ними.

Чинна редакція Конституції України закріплює змішану республіканську форму правління, відмітною юридичною ознакою якої є дуалістична організація виконавчої влади. Така організація виконавчої влади з необхідністю вимагає створення ефективного механізму взаємодії її двох керівних суб'єктів – Президента України та Кабінету Міністрів України. Сфера національної безпеки і оборони – одна з принципово важливих сфер сумісної компетенції Президента України та Кабінету Міністрів України. У цій сфері вони зобов'язані тісно взаємодіяти, здійснюючи цілісну й системну державну політику, спрямовану на забезпечення національної безпеки та обороноздатності України.

Відсутність ефективного нормативного механізму взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони суттєво ускладнює реалізацію конституційного статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Президент України повинен володіти правом припиняти повноваження Верховної Ради України з необмеженого кола підстав, а також повинен бути зобов'язаний достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі вчинення нею дій, що створюють передумови узурпації влади, загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям. Суб'єктом, який повинен встановити в діях Верховної Ради України загрозу згаданим конституційним цінностям, може бути лише Конституційний Суд України як орган, конституційно уповноважений оцінювати конституційність актів Верховної Ради України. Отже, умовою дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України повинен бути відповідний висновок Конституційного Суду України.

Голова Верховної Ради України повинен набути статусу члена Ради національної безпеки і оборони України за посадою. Це сприяло б узгодженню позиції парламентської більшості в особі Голови Верховної Ради України – члена

Ради національної безпеки і оборони України з позицією інших її членів у процесі обговорення і вироблення Радою національної безпеки і оборони України рішень і, як наслідок, належному законодавчому забезпеченню реалізації цих рішень.

# РОЗДІЛ 3

# РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В ЗАПОБІГАННІ І ВИРІШЕННІ КОНФЛІКТІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

## 3.1. Роль Президента України в запобіганні та вирішенні конфліктів у сфері державного управління національною безпекою

### Координація Президентом України діяльності інших органів державної влади у сфері національної безпеки й оборони

Початковий період становлення суверенної державності і громадянського суспільства потребує суттєвої консолідації влади[149]. Це неминуче збільшує роль президента як інтегративного елемента державного механізму, який забезпечує його цілісність й ефективність[150]. Становлення Української держави відбувається в умовах військової агресії та окупації частини її території Російською Федерацією. Не завершений процес формування української нації та громадянського суспільства. Ці обставини зумовлюють потребу в “сильному” президенті. Президент України повинен бути інституційним уособленням єдності державної влади. Як глава держави, він покликаний об’єднувати суспільні сили навколо ключових конституційних цінностей та завдань, стабілізувати економічну та політичну ситуацію у країні[151], обмежувати, швидко й ефективно вирішувати небезпечні для суспільства протиріччя, кризи[152]. Він

[149] Арутюнян А. Институт президента Республики Армения. Сравнительно-правовой анализ. Ереван: Мхитар Гош, 1996. С. 122.

[150] Арутюнян А. Место президента в системе политико-правовых институтов постсоветских республик. *Jurisprudencija*. 2005. Т. 77 (69). С. 6.

[151] Заяць Н. Теоретико-правові проблеми інституту президентства в механізмі реалізації державної влади в Україні. *Право України*. 2006. № 6. С. 105.

[152] Нижник Н. Проблеми президентської влади в Україні. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1999. № 8: Президент в Україні: Законодавче забезпечення діяльності. С. 10.

повинен забезпечувати ефективність державної влади взагалі, єдність цілей державної політики[153]. Позиція Президента України з найважливіших суспільно-політичних питань повинна орієнтувати Верховну Раду України й Кабінет Міністрів України у їхній діяльності.

У ст. 17 Основного Закону України закріплено: "захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу"[154]. Реалізацію цього узагальненого положення Конституції України здійснює ціла система органів державної влади (державних органів) в межах своєї компетенції. Забезпечення національної безпеки України, гарантування її суверенітету й територіальної цілісності вирішальною мірою залежать від узгодженої діяльності відповідних органів державної влади (державних органів) у сфері національної безпеки й оборони та в зовнішньополітичній сфері. Саме Президент України як функціонально "нейтральний" елемент державного механізму, координатор механізму взаємодії вищих органів державної влади, гарант найважливіших елементів національної безпеки України, покликаний узгоджувати діяльність усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони України. Аналіз конституційного статусу Президента України засвідчує, що лише він наділений конституційними повноваженнями здійснювати верховне керівництво у сфері національної безпеки і оборони держави[155]. Це означає, що Президент України,

---

[153] Бурчак Ф. Конституційний статус Президента України. *Правова держава*. 1997. № 8. С. 26.

[154] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[155] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави" від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

здійснюючи таке керівництво, спрямовує й узгоджує[156] діяльність суб'єктів сектору безпеки й оборони[157].

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, "зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки"[158]. Забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави, як і здійснення керівництва у сфері зовнішньої політики, потребує концентрації державної влади, координації діяльності всіх її галузей із метою проведення узгодженої, цілісної державної політики[159]. Як глава держави, координатор механізму взаємодії вищих органів держави, Президент України покликаний забезпечити їх взаємодію (узгоджену діяльність) й у сфері національної безпеки й оборони та сфері зовнішньополітичної діяльності держави[160].

---

[156] Гончаренко Г. Повноваження Президента України в управлінні сектором безпеки: організаційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. № 1. С. 108-109.

[157] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

[158] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

[159] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави" від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

[160] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави" від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання

В Україні прийнята змішана республіканська форма правління. У змішаній республіці повноваження президента обумовлені його статусом глави держави і, на відміну від повноважень інших органів влади, які мають принципово вужчу функціональну спеціалізацію, зв'язані з реалізацією всіх внутрішніх і зовнішніх функцій держави взагалі. Президент змішаної республіки – координатор механізму взаємодії вищих органів держави[161] й поряд з органом конституційної юрисдикції – гарант конституційних цінностей[162]. Це пояснює, чому більшість повноважень президента змішаної республіки є елементами системи стримувань і противаг, конституційно-правовими інструментами забезпечення єдності (цілісності) державної влади.

Складне і багатоаспектне завдання забезпечення національної безпеки й обороноздатності Української держави в умовах масштабної збройної агресії Російської Федерації особливою мірою зумовлює потребу узгодження дій суб'єктів сектору безпеки й оборони. За таких умов реалізація принципу поділу влади у сфері національної безпеки й оборони не повинна перешкоджати ефективній взаємодії органів державної влади в цій сфері. Ефективне поєднання принципів поділу державної влади та її єдності у сфері національної безпеки й оборони покликаний забезпечити Глава держави – Президент України. Керівна й координаційна роль Президента України у сфері національної безпеки й оборони відповідає універсальному характеру його компетенції, яка охоплює всі сфери державно-владної діяльності. Президент України як Глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, гарант державного суверенітету та територіальної цілісності України координує діяльність органів державної влади, покликаних забезпечувати національну безпеку й обороноздатність держави.

---

здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

[161] Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. President and Executive Power in a Mixed Republican Form of Government. Theory and Ukrainian Experience. *Codrul Cosminului*. 2023. No 2. P. 307-328.

[162] Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід до прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 3. С. 209.

**Президент України у вирішенні конфліктів між іншими органами державної влади у сфері національної безпеки й оборони**

Важливим елементом функції президента із забезпечення єдності державної влади є його арбітраж у вирішенні конфліктів між вищими органами держави. Арбітраж − окремий напрям діяльності президента, спрямованої на забезпечення узгодженого і стабільного функціонування державного механізму. При виникненні суперечностей чи конфліктів між вищими органами держави президент може вдатися до узгоджувальних процедур, у яких виконуватиме посередницьку роль. Неефективність цих процедур як засобів впливу на ситуацію, що склалася, вимагає більш дієвих форм реагування − застосування президентом таких його повноважень, як дострокове припинення повноважень відповідного органу державної влади чи його посадової особи.

Засобами забезпечення Президентом України єдності державної влади є його загальна політика, координація ним діяльності відповідних органів влади, припинення їхніх дій, які порушують єдність влади. Забезпечення єдності державної влади передбачає посередництво Президента України між сторонами конституційного конфлікту, ухвалення ним актів, обов'язкових до виконання Кабінетом Міністрів України, щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України, дострокове припинення чи ініціювання припинення Президентом України повноважень органів влади чи посадових осіб, дії яких є джерелом конституційних конфліктів.

Здійснення президентом арбітражних повноважень можливе лише за умови, якщо він – особа неупереджена. Однак президент не може бути неупередженим арбітром у спорі, у якому він сам – учасник. Тому саме у змішаній республіці президент, виведений за межі "розділених" влад, може відігравати роль арбітра в розв'язанні конфліктів між вищими органами державної влади. У цій формі правління президент – координаційний центр державної влади, який поєднує всі органи держави в цілісну систему: президенту надано повноваження, засобом

яких він може ефективно підтримувати єдність влади і нормальне функціонування всіх ланок державного механізму, а за необхідності – застосовувати заходи впливу до тих органів державної влади чи їх посадових осіб, дії яких є причиною владного безладу.

Хоча в конституціях змішаних республік координаційно-арбітражну функцію президента безпосередньо визначено не завжди, її наявність засвідчує зміст повноважень глави держави. Такий висновок підтверджує й аналіз відповідних положень Основного Закону України, у якому координаційно-арбітражної функції Президента України безпосередньо не закріплено.

Конституційне визначення президента гарантом узгодженого функціонування органів державної влади вимагає закріплення і його конкретних координаційно-арбітражних повноважень[163]. Та обставина, що за змістом конституцій змішаних республік координаційно-арбітражна функція президента не забезпечена його спеціальними повноваженнями, засвідчує очевидну наукову нерозробленість проблематики забезпечення президентом єдності державної влади[164]. Наслідком цього є і спроби теоретичного заперечення координаційно-арбітражної функції президента[165].

У сучасному державознавстві відсутнє усталене розуміння президентського арбітражу. Відповідно до одного з тлумачень, президентський арбітраж має суто політичний характер і є посередницькою участю президента в конфліктах, що виникають між вищими органами державної влади, насамперед парламентом та урядом, але без втручання у здійснення їхніх повноважень. Інше тлумачення визнає юридичний характер президентського арбітражу[166] і пояснює його як застосування главою держави своїх конституційних повноважень щодо

---

[163] Барабаш Ю. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № 8. С. 74.

[164] Оніщук М. Президент України як конституційний гарант і політичний арбітр у відносинах Парламенту та Уряду. *Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи : матеріали круглого столу.* К.: Юридична книга, 2000. С. 63.

[165] Див. напр.: Єрмолін В. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2003. С. 6.

[166] Шаповал В. Форма державного правління як конституційний modus vivendi сучасної держави. *Право України*. 2009. № 10. С. 54-55.

учасників конфлікту − органів державної влади. Така форма президентського арбітражу передбачає юридичну обов'язковість відповідних рішень глави держави.

З огляду на свою конституційну невизначеність, президентський арбітраж у політичній практиці має суб'єктивний характер. Президенти розуміють право арбітражу настільки широко, наскільки це дозволяє їхня реальна влада.

Президент може здійснювати арбітраж як шляхом пошуку консенсусу між сторонами конфлікту, так і шляхом ухвалення рішення на користь однієї з них. Очевидно, що рішення на користь однієї зі сторін конфлікту повинне бути ухвалене, якщо досягнення консенсусу неможливе.

Отже, президентський арбітраж треба розуміти як прерогативу глави держави сприяти розв'язанню кризових ситуацій у відносинах вищих органів державної влади у формі досягнення консенсусу між сторонами конфлікту або ухвалення остаточного рішення на користь однієї зі сторін конфлікту. Згідно з таким розумінням, президентський арбітраж – це не лише факультативна можливість, а й у конституційно передбачених випадках обов'язок президента застосувати свої відповідні виняткові повноваження.

Ефективність будь-якої форми правління залежить від її здатності мінімізувати ризик конфліктів між вищими органами держави. Проте ці конфлікти можуть зумовлювати не тільки вади в організації державної влади, а й такі чинники, як низький рівень правосвідомості відповідних посадових осіб, партійна ворожнеча тощо. За таких умов зростає потреба в координації й консолідації дій вищих органів держави з боку президента[167]. Коли у відносинах між органами державної влади наявний високий конфліктний потенціал, президент повинен гарантувати єдність державної влади.

Очевидно, що неупереджене посередництво президента в конфліктах між вищими органами держави може гарантувати лише збалансована система

[167] Назаренко Є. До питання про конституційну реформу державної влади України. *Право України*. 1996. № 10. С. 6.

стримувань і противаг. Цій умові відповідає змішана республіка.

Отже, оскільки координаційно-арбітражна функція – "титульний" елемент компетенції президента змішаної республіки, її необхідно безпосередньо закріпити у ст. 102 Основного Закону України. Конституційне закріплення координаційно-арбітражної функції президента не передбачає можливості здійснення ним будь-яких дій поза межами його конкретних повноважень. Тому механізм реалізації цієї функції Президента України повинен бути визначений за змістом ст. 106 Конституції України. Зокрема, необхідно конституційно визначити спеціальні арбітражні повноваження Президента України.

## 3.2. Роль Конституційного Суду України в запобіганні та вирішенні конституційних конфліктів у сфері державного управління національною безпекою

Як було пояснено в підрозділі 1.1. цього дослідження, існування окремих галузей державної влади породжує не тільки їх взаємні обмеження, а й суперечності і навіть конфлікти. Однак лише правова форма вирішення останніх дозволяє зберегти цілісність та єдність державної влади. Важливим засобом подолання конституційних конфліктів, що виникають між суб'єктами владних повноважень, є вирішення органом конституційної юрисдикції спорів про компетенцію або компетенційних спорів. Компетенційні спори – спори щодо розмежування компетенції вищих органів держави, функціонально поєднаних із законодавчою і виконавчою владами (парламент, глава держави, уряд)[168].

З огляду на значущість ролі органу конституційної юрисдикції у вирішенні компетенційних спорів, конституції часто безпосередньо закріплюють повноваження органу конституційної юрисдикції щодо розв'язання компетенційних спорів. Тим самим вони підкреслюють особливе значення (серед інших повноважень) цього повноваження органу конституційної

[168] Шаповал В. Сутнісні характеристики конституційного контролю. *Право України*. 2005. № 3. С. 24-25.

юрисдикції у його компетенції. В іншому випадку повноваження органу конституційного контролю з розгляду компетенційних спорів у конституції безпосередньо не зафіксоване. Однак навіть у тому разі, коли це повноваження безпосередньо конституційно не закріплене, воно завжди може бути встановлене опосередковано. Це можливо, зокрема, тоді, коли в основному законі згадана функція органу конституційної юрисдикції із забезпечення реалізації принципу поділу влади. У ч. 4 ст. 134 Конституції Молдови 1994 р., наприклад, закріплено: "Конституційний Суд … забезпечує реалізацію принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову"[169].

У будь-якому разі право органу конституційного контролю здійснювати розгляд компетенційних спорів можна встановити за змістом його повноважень з перевірки конституційності відповідних нормативно-правових актів. Фактично у країнах, де конституційне законодавство не виокремлює у структурі компетенції органу конституційної юрисдикції повноваження з розгляду компетенційних спорів, як, наприклад, в Україні, він практично вирішує компетенційні спори в межах вирішення інших категорій справ.

Розгляд конституційності нормативно-правових актів суттєвою мірою збігається з розглядом спорів про компетенцію, оскільки нормативно-правовий акт як результат здійснення компетенції органом державної влади і є об'єктом конституційного контролю в разі виникнення спору про компетенцію. Звичайно розв'язання компетенційного спору в процесі конституційного провадження здійснюється у формі вирішення питання про конституційність відповідного акта. Тому навіть тоді, коли повноваження органу конституційної юрисдикції з розгляду компетенційних спорів безпосередньо нормативно не визначене, його опосередковано передбачає сама загальна процедура конституційного контролю. Водночас бажано безпосередньо нормативно встановити повноваження органу конституційної юрисдикції з вирішення компетенційних спорів. У такому разі

[169] Constitution of the Republic of Moldova. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/41173/119453/F1236260695/MDA41173%20Eng%202003.pdf.

долається необхідність вирішувати у формі спеціалізованого конституційного контролю лише ті конституційно-правові конфлікти між органами державної влади, які спричинені появою відповідного акта – об'єкта конституційного контролю. Таке функціональне обмеження органу конституційної юрисдикції неминуче, коли об'єктом спеціалізованого конституційного контролю є виняткова нормативно-правові акти. Саме тому встановлення змісту положення ст. 147 Конституції України про те, що "Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України" в системному зв'язку з рештою положень розділу XII Конституції України засвідчує, що орган конституційної юрисдикції не розглядає спорів про компетенцію, які виникли в результаті реалізації відповідними органами державної влади своєї конституційної компетенції засобом вчинення дій, які не супроводжувалися виданням нормативно-правових актів.

Отже, відсутність у конституції положень про повноваження органу конституційної юрисдикції з вирішення компетенційних спорів зовсім не заперечує його реального здійснення.

Беручи до уваги особливе значення (серед інших повноважень у компетенції органу конституційної юрисдикції) повноваження з розгляду компетенційних спорів, більшість конституцій це повноваження органу конституційної юрисдикції закріплює безпосередньо. Наприклад, відповідно до ст. 126 Конституції Словаччини 1992 р., "Конституційний Суд вирішує спори про компетенцію між центральними органами державної адміністрації, якщо законом не встановлено, що ці спори вирішує інший орган державної влади"[170]. Згідно з п. d ст. 131 Конституції Албанії 1998 р., "Конституційний Суд вирішує питання … суперечності між правами властей (вищих органів держави – *авт.*)"[171]. У ст. 160 Конституції Словенії 1991 р. конкретизовано суб'єктів спорів − вищі органи державної влади і встановлено: "Конституційний Суд вирішує справи щодо … спорів між Скупщиною (Парламентом − *авт.*), Президентом

[170] Constitution of the Slovak Republic. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slo136190.pdf.

[171] The Constitution of the Republic of Albania. URL : https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.

Республіки та Урядом із питань компетенції"[172]. "Конституційний трибунал вирішує спори про компетенцію між центральними конституційними органами держави" – встановлено у ст. 189 Конституції Польщі 1997 р.[173] Відповідно до ст. 125 Конституції Хорватії 1990 р., Конституційний Суд "розв'язує спори щодо розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою владами"[174]. Тотожне за змістом положення містить п. 9 ч. III ст. 130 Конституції Азербайджану 1995 р. Конституційний Суд цієї республіки вирішує спори, пов'язані "з розмежуванням повноважень між законодавчою, виконавчою і судовою владами"[175]. У Чехії "Конституційний Суд вирішує справи про … спори, які стосуються кола повноважень державних органів" (Конституції Чехії 1992 р.)[176], а в Північній Македонії − "врегульовує спори між представниками законодавчої, виконавчої та судової влад із питань їх компетенції" (ст. 110 Конституції Північної Македонії)[177].

Повноваження органу конституційної юрисдикції з розгляду компетенційних спорів закріплене також у ст. 138 Основного Закону Австрії

[172] Constitution of the Republic of Slovenia. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slv129862.pdf.

[173] Constitution of the Republic of Poland. URL : https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

[174] The Constitution of the Republic of Croatia. URL : https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

[175] The Constitution of the Republic of Azerbaijan. URL : https://president.az/en/pages/view/azerbaijan/constitution.

[176] Constitution of the Czech Republic. URL : https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html.

[177] Конституція Республіки Македонія від 17 листопада 1991 р. Ст. 110. *Конституції нових держав Європи та Азії*. К.: Право, 1996. С. 184. The Constitution of the Republic of North Macedonia. URL : https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx.

1920 р.[178], п. 1 ч. 1 ст. 93 Основного Закону Німеччини 1949 р.[179], п. 3 ч. 1 ст. 149 Конституції Болгарії 1991 р.[180], Конституції Російської Федерації 1993 р.[181] тощо.

Вирішуючи такі спори, орган конституційної юрисдикції забезпечує дотримання принципу верховенства конституції у взаємовідносинах вищих органів держави[182].

Реалізація конституційних норм у діяльності вищих органів державної влади об'єктивно спричиняє конфлікти, правовою формою подолання яких є конституційне правосуддя. Компетенційні спори, по суті, стають стимулом до розвитку відповідних конституційно-правових відносин[183]. Якщо конституційно-правовий спір не зумовлений суто суб'єктивними чинниками в діяльності органу державної влади (посадової особи), він свідчить про виникнення нової конституційно-правової реальності, яка потребує правового врегулювання за змістом конкретних конституційно-правових норм чи принципів. Водночас в основі виникнення компетенційних спорів можуть лежати не потреба тлумачення (уточнення, конкретизації, з'ясування смислу) конституційних норм, а суто суб'єктивні чинники. Причиною компетенційних спорів часто є намагання вищих органів держави вдатися до зручного для них (суб'єктивного) тлумачення і застосування конституційних норм.

Отже, враховуючи значення конституційного правосуддя в механізмі розв'язання спорів про компетенцію вищих органів державної влади, спричинених виникненням між ними конституційних конфліктів, потрібно у ст. 150 Конституції України, яка встановлює перелік повноважень Конституційного Суду України, закріпити повноваження Конституційного Суду

---

[178] Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL : https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Austria-Constitution.pdf.

[179] The Basic Law of the Federal Republic of Germany. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39140/73278/F805966327/DEU39140%20English.pdf.

[180] Constitution of the Republic of Bulgaria. URL : https://www.parliament.bg/en/const.

[181] Constitution of the Russian Federation. URL : https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21035.

[182] Тесленко М. Судовий конституційний контроль в Україні : моногр. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 39.

[183] Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О.: Юридична література, 2008. С. 72.

України щодо розгляду спорів про компетенцію вищих політичних органів державної влади України – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Конституційний Суд України вже неодноразово вирішував подібні спори. Прикладами Рішень Конституційного Суду України, ухвалених за результатами вирішення спорів про компетенцію владних повноважень у сфері національної безпеки й оборони та зовнішньополітичній сфері є, зокрема, Рішення від 22 квітня 2008 р. у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) низки указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про склад Ради національної безпеки і оборони України"[184], Рішення від 15 січня 2009 р. у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави"[185], Рішення від 25 лютого 2009 р. у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони"[186], Рішення від 24 грудня 2009 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою

[184] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про склад Ради національної безпеки і оборони України" від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. Ст. 1103.

[185] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави" від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text.

[186] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України)[187].

Закріплення повноваження Конституційного Суду України вирішувати спори про компетенцію між вищими органами державної влади України спричиняє необхідність наділити орган конституційної юрисдикції повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України не лише актів, а й дій вищих органів державної влади. Мотивом оцінки конституційності актів та дій Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України може бути захист конституційних норм, безпосередньо чи опосередковано пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України.

Важливим превентивним засобом, що мінімізує втручання органів державної влади в компетенцію один одного, є формування органом конституційної юрисдикції однозначного, офіційно визначеного розуміння норм конституції. Таке загальнообов'язкове розуміння конституції досягається засобом її офіційного тлумачення. Здійснюючи офіційне тлумачення конституції, органи конституційної юрисдикції унеможливлюють спроби політичних органів державної влади вдатися до власного, суб'єктивного розуміння і, тим самим, порушення її положень.

Офіційне тлумачення конституції справляє суттєвий вплив на практику застосування її норм[188]. Хоча правотлумачні акти органу конституційної юрисдикції не припиняють чинність яких-небудь інших правових актів (їх окремих норм), ігнорування результатів офіційного тлумачення у процесі

---

[187] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України) від 24 грудня 2009 р. № 36-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2010. № 1. Ст. 224.

[188] Тодика Ю. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика : моногр. Х.: Факт, 2001. С. 45; Тихий В. Основні повноваження Конституційного Суду України. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33)-№ 3 (34). С. 300.

правотворчості робить у перспективі цілком ймовірним скасування актів, ухвалених всупереч даному органом конституційного контролю тлумаченню. Зумовлюючи уніфіковане (завжди і всюди однакове) розуміння й застосування конституційних положень, офіційне тлумачення конституції перешкоджає виникненню, зокрема, компетенційних спорів. Тому крім безпосереднього розв'язання спорів про компетенцію між органами державної влади, органи конституційної юрисдикції шляхом тлумачення конституції стосовно цих спорів виконують і превентивну функцію.

Окремою формою вирішення органами конституційної юрисдикції конституційних конфліктів, спричинених порушеннями президентом конституції, є їхня участь у процедурі імпічменту щодо президента. Усталений елемент цієї процедури − оцінка органом спеціалізованого конституційного контролю конституційності дій президента.

У низці країн орган конституційної юрисдикції безпосередньо вирішує питання про усунення президента з посади за результатами звинувачення, висунутого парламентом. В Албанії, наприклад, підставою усунення Президента з посади є "серйозне порушення Конституції" і "вчинення тяжкого злочину". Пропозиція про усунення Президента у відповідних випадках може бути внесена не менше ніж однією четвертою членів Парламенту і повинна бути підтримана не менше ніж двома третинами від його конституційного складу. Своє рішення Парламент направляє в Конституційний Суд, який, якщо він підтверджує наявність у діях Президента підстави імпічменту, "оголошує про його усунення з посади" (ч. 2 ст. 90) Конституції Албанії)[189].

У деяких країнах, наприклад, в Австрії, орган конституційної юрисдикції уповноважений винести рішення не лише про усунення президента чи інших посадових осіб із посади, а й про застосування до них кримінальної

[189] The Constitution of the Republic of Albania. URL : https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.

відповідальності (ст. 143 Федерального конституційного закону Австрії 1920 р.)[190].

У багатьох країнах орган конституційної юрисдикції уповноважений дати лише висновок із певних питань, що стосуються процедури імпічменту. У Румунії, наприклад, участь Конституційного Суду в процедурі імпічменту полягає в тому, що він "дає консультативний висновок у зв'язку з пропозицією про усунення Президента Румунії з посади" (ст. 144 Конституції Румунії)[191].

**Участь Конституційного Суду України у процедурі імпічменту щодо Президента України**

У контексті питання про участь органу конституційної юрисдикції у процедурі імпічменту як форми розв'язання державно-правового конфлікту, важливо проаналізувати участь Конституційного Суду України у процедурі імпічменту щодо Президента України. Відповідно до ст. 111 Конституції України, роль Конституційного Суду України у процедурі імпічменту полягає в тому, що він дає лише висновок щодо додержання Верховною Радою України, яка ініціює та здійснює імпічмент, конституційної процедури розслідування і розгляду відповідної справи. Така роль Конституційного Суду України у процедурі імпічменту обумовлена тією обставиною, що, відповідно до ст. 111 Основного Закону України, є підставою усунення Президента України з посади в порядку імпічменту є "вчинення ним державної зради або іншого злочину", а суб'єктом, який підтверджує наявність згаданої підстави, є Верховний Суд України[192]. Ці ж елементи процедури імпічменту щодо Президента України відтворено у Законі України "Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)" від 10 вересня 2019 р.[193]. Між тим, в одному зі своїх

[190] Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL : https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Austria-Constitution.pdf.

[191] Constitution of Romania. URL : https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania.

[192] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[193] Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. Ст. 212.

рішень Конституційний Суд України зазначив, що "встановлена Конституцією України процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності й за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Тому немає підстав вважати досудовим слідством проведення розслідування тимчасовою слідчою комісією, яка створюється Парламентом. У разі порушення кримінальної справи проти Глави держави на нього поширювалася б юрисдикція уповноважених органів протягом усього періоду досудового слідства та розгляду справи в судах, що позбавило б його права недоторканності та можливості належним чином виконувати покладені на нього конституційні повноваження"[194]. Отже, якщо процедура імпічменту за своїми наслідками не рівнозначна досудовому слідству, а констатація Верховним Судом України факту вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину не спричиняє його притягнення до кримінальної відповідальності, здійснення Верховним Судом України квазісудової функції у процедурі імпічменту пояснити складно.

Аналіз процедури імпічменту як форми розв'язання державно-правового конфлікту, спричиненого неконституційними діями президента, потребує звернення до досвіду організації цієї процедури в конституційному законодавстві європейських країн. Важливо, зокрема, з'ясувати усталені підстави застосування імпічменту щодо президента, оскільки вони і визначають характер участі в цій процедурі органу конституційної юрисдикції.

Первинно підставами імпічменту конституції визначали особливо тяжкі кримінально-карані діяння, з виокремленням з-поміж них особливо вірогідних. Такий підхід до визначення підстав імпічменту було закріплено в Конституції

[194] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003. *Офіційний Вісник України*. 2003. № 51. Ст. 2704.

Сполучених Штатів Америки 1787 р. – історично першій конституції, яка закріпила інститут імпічменту (розд. 4 ст. 2)[195].

Державно-правовий розвиток розвинених країн у другій половині XX ст. розширив коло підстав, за якими можливе ініціювання імпічменту щодо президента. Усталеною підставою застосування імпічменту щодо президента сучасні конституції визначають порушення президентом конституції. Вже Основний Закон Австрії 1920 р. зв'язував ініціювання імпічменту проти Президента "у зв'язку з порушенням ним Федеральної Конституції" (п. 1, 2 а ст. 142)[196]. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. встановив таку підставу імпічменту, як умисне порушення Федеральним Президентом "Основного чи іншого федерального закону" (ст. 61)[197]. Конституції, ухвалені згодом, містили схожі положення.

Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. також наділяє орган конституційної юрисдикції повноваженням змістити Федерального Президента з посади в разі, якщо "Федеральний Конституційний Суд встановить, що Федеральний Президент винуватий в умисному порушенні Основного Закону або іншого федерального закону" (ст. 61)[198].

У Конституції Болгарії 1991 р. закріплено: "Президент та Віце-президент не відповідальні за дії, вчинені при виконанні своїх функцій, за винятком державної зради чи порушення Конституції. Обвинувачення висувається за пропозицією не менш ніж однієї чверті народних представників і вважається підтриманим Народними Зборами, якщо більше двох третин народних представників проголосує за це. Конституційний Суд розглядає обвинувачення проти Президента або Віце-Президента в місячний строк із моменту висунення

[195] United States Constitution. URL : https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text.

[196] Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL : https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Austria-Constitution.pdf.

[197] The Basic Law of the Federal Republic of Germany. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39140/73278/F805966327/DEU39140%20English.pdf.

[198] The Basic Law of the Federal Republic of Germany. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39140/73278/F805966327/DEU39140%20English.pdf.

обвинувачення. Якщо буде встановлено, що Президент або Віце-Президент вчинили державну зраду або порушили Конституцію, їхні повноваження припиняються" (ст. 103)[199]. У Конституції Польщі 1995 р. встановлено, що "Президент Республіки за порушення Конституції, закону або за вчинення злочину може бути притягнутий до відповідальності перед Державним Трибуналом" (ст. 145)[200]. У Хорватії "Президент Республіки відповідальний за порушення Конституції, вчинене ним під час виконання своїх обов'язків" (ч. 1 ст. 105 Конституції Хорватії)[201]. Схожі підстави передбачені Конституцією Італії 1947 р., з-поміж яких – "державна зрада" й "посягання на Конституцію" (ст. 90)[202].

Якщо коло підстав порушення імпічменту не обмежене кримінально-караними діяннями й охоплює також "порушення конституції", у його процедурі повинен брати участь орган спеціалізованого конституційного контролю. Вимога участі органу конституційної юрисдикції в процедурі імпічменту обумовлена тим, що поняття "порушення конституції" створює широкі можливості для висунення обвинувачень президенту[203]. Орган конституційної юрисдикції повинен встановити, чи мають ці звинувачення правові підстави.

Трапляються водночас і випадки конституційного закріплення більш широкого кола підстав імпічменту. Значно розширено підстави імпічменту (гіпотетично політичного характеру) в Конституції Словаччини 1992 р.: "Національна Рада Словацької Республіки, закріплено в Конституції, – може відкликати Президента за діяльність проти суверенітету та територіальної

---

[199] Constitution of the Republic of Bulgaria. URL : https://www.parliament.bg/en/const.

[200] Constitution of the Republic of Poland. URL : https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

[201] The Constitution of the Republic of Croatia. URL : https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

[202] Constitution of the Italian Republic. URL : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

[203] Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. К.: КМ Академія, 2002. С. 74.

цілісності Словацької Республіки або за дії, спрямовані на розвал демократичного конституційного ладу Словацької Республіки" (ст. 106)[204].

Очевидно, що можливість суб'єктивного тлумачення такої підстави імпічменту, як "порушення конституції" провокуватиме парламент до зловживань правом усунути президента з посади. Парламент завжди буде схильний вбачати порушення конституції у втручанні президента у сферу його (парламенту) компетенції[205]. Оскільки в цьому разі провести межу між правовим і політичним аспектами діяння і відповідальності президента складно, остаточне рішення у справі повинен ухвалити компетентний орган. Тому конституції, закріплюючи таку підставу імпічменту, як "порушення конституції", передбачають ухвалення органом конституційної юрисдикції рішення щодо наявності чи відсутності в діях президента цієї підстави.

Отже, ст. 111 Основного Закону України, яка визначає таку підставу усунення Президента України з посади в порядку імпічменту, як "вчинення ним державної зради або іншого злочину", унеможливлює вирішення Конституційним Судом України конституційного конфлікту, спричиненого порушенням Президентом України Конституції України. Це можуть бути і такі дії Президента України, які створюють передумови узурпації влади, загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям. Тому важливо розширити коло підстав усунення Президента України з посади в порядку імпічменту, поширивши його на такі дії Президента України, які порушують Конституцію України, з можливим виокремленням з-поміж цих дій таких, що створюють передумови узурпації влади, загрожують державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності. Також необхідно закріпити у ст. 111 Конституції України положення про те, що Президент України може бути усунутий із посади в порядку імпічменту з підстави умисного

[204] Constitution of the Slovak Republic. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slo136190.pdf.

[205] Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз. К.: Юридична думка, 2004. С. 114.

порушення ним Конституції України внаслідок надання відповідного висновку Конституційним Судом України.

*Висновки до розділу 3*

Лише Президент України наділений конституційними повноваженнями здійснювати верховне керівництво у сфері національної безпеки і оборони держави. Це означає, що здійснюючи таке керівництво, Президент України спрямовує й узгоджує діяльність суб'єктів сектору безпеки й оборони України.

Відмітна риса правового статусу президента змішаної республіки – його визначення гарантом конституційних цінностей та координатором механізму взаємодії вищих органів держави. Звідси − наявність у розпорядженні президента багатьох стримувань і противаг – інструментів функціонального проникнення у сферу діяльності інших вищих органів державної влади.

Засобами забезпечення Президентом України єдності державної влади є його загальна політика, координація ним діяльності відповідних органів влади, припинення їхніх дій, які порушують єдність влади. Забезпечення єдності державної влади передбачає посередництво Президента України між сторонами конституційного конфлікту, ухвалення ним актів, обов'язкових до виконання Кабінетом Міністрів України, щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України, дострокове припинення чи ініціювання припинення Президентом України повноважень органів влади чи посадових осіб, дії яких є джерелом конституційних конфліктів.

Оскільки координаційно-арбітражна функція – "титульний" елемент компетенції президента змішаної республіки, її необхідно безпосередньо закріпити у ст. 102 Основного Закону України. Конституційне закріплення координаційно-арбітражної функції президента не передбачає можливості здійснення ним будь-яких дій поза межами його конкретних повноважень. Тому механізм реалізації цієї функції Президентом України повинен бути визначений

за змістом ст. 106 Конституції України. Зокрема, необхідно конституційно визначити спеціальні арбітражні повноваження Президента України.

Важливим засобом подолання конституційних конфліктів, що виникають між органами державної влади України, є вирішення Конституційним Судом України спорів про межі їхньої компетенції. Беручи до уваги особливе значення повноваження з розгляду компетенційних спорів у механізмі вирішення державно-правових конфліктів, необхідно безпосередньо закріпити в Конституції України повноваження Конституційного Суду України вирішувати спори про компетенцію між вищими органами державної влади. Хоча Конституційний Суд України фактично вирішує компетенційні спори у процесі оцінки конституційності нормативно-правових актів, ухвалених вищими органами державної влади України, очевидно, що підставою конституційного конфлікту можуть бути і фактичні дії органу державної влади, які не були формалізовані у відповідному акті. Це можуть бути і дії, що загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям. Тому необхідно безпосередньо закріпити у ст. 150 Конституції України повноваження Конституційного Суду України вирішувати спори про компетенцію між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України.

Здійснюючи офіційне тлумачення Конституції України, Конституційний Суд України формує однозначне, офіційно визначене розуміння її норм. Тим самим Конституційний Суд України перешкоджає втручанню органів державної влади у сферу діяльності один одного, а отже, – виникненню між ними конституційних конфліктів.

# ВИСНОВКИ

1. Конституційні конфлікти є різновидом політичних конфліктів. Хоча сферою їх прояву є політична система суспільства, на відміну від політичних конфліктів вони сконцентровані в осьовому елементі політичної системи – державі. В основі конституційних конфліктів лежать відносини, пов'язані зі здійсненням державної влади. Конституційні конфлікти виникають на державному рівні, насамперед серед органів державної влади і пов'язані з виникненням проблеми у їхніх відносинах. Обов'язковими ознаками конституційного конфлікту є наявність у його предметі спірного юридичного факту конституційно-правового характеру і можливість припинення протистояння сторін за допомогою конституційно-правових засобів; правове обґрунтування поведінки його учасників, які є суб'єктами конституційних правовідносин.

2. В умовах застосування принципу поділу влади конституційні конфлікти неминучі, тому у сфері державно-правової теорії було вироблено систему засобів, які їм запобігають та дозволяють їх подолати. Цю систему утворюють стримування і противаги – інструменти легального функціонального проникнення органів державної влади у сферу діяльності один одного. Стримування і противаги запобігають перетворенню конституційних конфліктів у кризи. Вони унеможливлюють неконтрольований розвиток подій і руйнування держави.

3. Конституційні конфлікти у сфері національної безпеки та оборони держави є особливо небезпечними, оскільки за екстраординарних обставин, наприклад за умов війни здатні поставити під загрозу саме існування держави. Одна з найсуттєвіших причин конфліктів, що виникають між суб'єктами, які здійснюють функцію управління у сфері національної безпеки України – відсутність цілісного й ефективного нормативного механізму їх взаємодії. Правова регламентація згаданого механізму, насамперед у частині взаємодії

органів державної влади, що здійснюють функції керівництва і координації у сфері національної безпеки й оборони, в умовах війни стає питанням не вибору, а необхідності. Чіткий нормативно визначний механізм взаємодії цих суб'єктів, зокрема в процесі застосування сил оборони України в умовах російської військової агресії набуває граничного значення. Проблема правового регулювання механізму взаємодії суб'єктів, що здійснюють управління у сфері національної безпеки України, виразно простежується вже в основоположному акті, що регулює правовідносини у сфері національної безпеки і оборони України − Законі України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 р.

Чинна редакція Конституції України закріплює змішану республіканську форму правління, відмітною юридичною ознакою якої є дуалістична організація виконавчої влади. Така організація виконавчої влади вимагає створення ефективного механізму взаємодії її двох керівних суб'єктів – Президента України та Кабінету Міністрів України. Сфера національної безпеки і оборони – одна з принципово важливих сфер сумісної компетенції Президента України та Кабінету Міністрів України. У цій сфері вони зобов'язані тісно взаємодіяти, здійснюючи цілісну й системну державну політику, спрямовану на забезпечення національної безпеки та обороноздатності України. Відсутність ефективного нормативного механізму взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони за умов різної партійної належності Президента України та Прем'єр-міністра України загрожує суттєвими ускладненнями в реалізації конституційного статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, провокує виникнення конфліктів між Президентом України та Прем'єр-міністром України. На тлі екстраординарних загроз національній безпеці України, наприклад в умовах війни такі конфлікти стають вкрай небезпечними.

На сьогодні єдиним ефективним легальним засобом узгодження позицій Президента України з позицією Кабінету Міністрів України загалом та окремими його міністрами щодо державної політики у сфері національної безпеки і

оборони та зовнішньополітичній сфері є головування Президента України на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. Оскільки до складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, Президент України отримує можливість безпосереднього узаконеного впливу на цих членів Уряду.

Іншим проблемним моментом взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони (як і в зовнішньополітичній сфері) є відсутність конституційного визначення порядку скріплення підписами (контрасигнації) членами Уряду відповідних актів Глави держави. Оскільки у змішаній республіці об'єктом контрасигнації повинні бути винятково акти президента, реалізацію яких забезпечує уряд, у Конституції України потрібно закріпити положення про те, що умовою чинності актів Президента України, реалізацію яких забезпечує Кабінет Міністрів України, є скріплення їх підписами Прем'єр-міністра України і профільного міністра та чітко визначити коло таких актів. Саме такими є акти Президента України, які супроводжують реалізацію його конституційного статусу гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівника зовнішньополітичної діяльності держави. Право, а не обов'язок Прем'єр-міністра України і профільного міністра скріплювати своїми підписами згадані акти Президента України, надасть контрасигнатурі характеру елементу системи стримувань і противаг, унеможливить умисне законодавче викривлення її змісту. З іншого боку, скріплюючи своїми підписами відповідні акти Президента України, Прем'єр-міністр України і міністри Кабінету Міністрів України покладатимуть на себе юридичний обов'язок забезпечити їх виконання. За таких умов інститут контрасигнатури також забезпечуватиме реалізацію статусу Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України,

Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівника зовнішньополітичної діяльності держави.

4. Всупереч критеріям організації державної влади у змішаній республіці, відповідно до яких президент повинен володіти дискреційним правом дострокового розпуску парламенту, Президент України може припинити повноваження Верховної Ради України лише з підстав, визначених у ч. 2 ст. 90 Конституції України. Очевидно, що відсутність у Президента України дискреційного права достроково припиняти повноваження Верховної Ради України позбавляє його ефективного засобу впливу на тупикову ситуацію, спричинену різким конфронтаційним протистоянням Президенту України парламентсько-урядового блоку. Згадане право Президента України має принципове значення для гарантування ефективної взаємодії Президента України з опозиційною до нього парламентською більшістю і сформованим на її основі Кабінетом Міністрів України. Отже, необхідно наділити Президента України дискреційним правом достроково припиняти повноваження Верховної Ради України з необмеженого кола підстав, а також обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі вчинення нею дій, що створюють передумови узурпації влади, загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та обороноздатності чи іншим конституційним цінностям на підставі відповідного висновку Конституційного Суду України.

5. Голова Верховної Ради України повинен набути статусу члена Ради національної безпеки і оборони України за посадою. Це сприяло б узгодженню позиції парламентської більшості в особі Голови Верховної Ради України – члена Ради національної безпеки і оборони України з позицією інших її членів у процесі обговорення і вироблення Радою національної безпеки і оборони України рішень і, як наслідок, належному законодавчому забезпеченню реалізації цих рішень. Повноцінне членство Голови Верховної Ради України у складі Ради національної безпеки і оборони України також відповідало б

інтегративній природі Ради національної безпеки і оборони України, її багатоаспектній компетенції та цілям парламентського контролю за діяльністю Ради національної безпеки і оборони України.

6. Забезпечення національної безпеки України, гарантування її суверенітету й територіальної цілісності вирішальною мірою залежать від узгодженої діяльності відповідних органів державної влади (державних органів) у сфері національної безпеки й оборони та в зовнішньополітичній сфері. Саме Президент України як функціонально "нейтральний" елемент державного механізму, координатор механізму взаємодії вищих органів державної влади, гарант найважливіших елементів національної безпеки України, покликаний узгоджувати діяльність усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони України. Тому необхідно безпосередньо закріпити у ст. 102 Основного Закону України координаційно-арбітражну функцію Президента України. Оскільки наділення Президента України координаційно-арбітражною функцією не санкціонує можливості здійснення ним будь-яких дій поза межами його конкретних повноважень, цю функцію потрібно забезпечивши координаційно-арбітражними повноваженнями Президента України у ст. 106 Конституції України.

7. Реалізація конституційних норм у діяльності вищих органів державної влади об'єктивно спричиняє конфлікти, правовою формою подолання яких є розгляд органом конституційної юрисдикції спорів про компетенцію між цими органами. Однак у ст. 150 Конституції України, яка встановлює перелік повноважень Конституційного Суду України, таке повноваження не відображене. Хоча Конституційний Суд України фактично вирішує компетенційні спори у процесі оцінки конституційності нормативно-правових актів, ухвалених вищими органами державної влади України, очевидно, що підставою конституційного конфлікту можуть бути і фактичні дії органу державної влади, які не були формалізовані у відповідному акті. Це можуть бути і дії, що загрожують конституційному ладу, державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України, її державній безпеці та

обороноздатності тощо. Отже, необхідно безпосередньо закріпити у ст. 150 Конституції України повноваження Конституційного Суду України вирішувати спори про компетенцію між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України. Це посилить роль Конституційного Суду України в розв'язанні державно-правових конфліктів, зокрема у сфері національної безпеки й оборони. Закріплення повноваження Конституційного Суду України вирішувати спори про компетенцію між вищими органами державної влади України, зрозуміло, зумовлює потребу наділити його повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України не лише актів, а й дій вищих органів державної влади. Мотивом оцінки конституційності актів та дій Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України може бути захист конституційних норм, безпосередньо чи опосередковано пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України.

# ДЖЕРЕЛА

*Нормативно-правові акти, акти конституційного правосуддя:*


1. Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL : https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Austria-Constitution.pdf.
2. Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL : https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Austria-Constitution.pdf.
3. Constitution of Greece. URL : https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.
4. Constitution of Japan. URL : https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.
5. Constitution of Romania. URL : https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania.
6. Constitution of the Czech Republic. URL : https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html.
7. Constitution of the Czech Republic. URL : https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html.
8. Constitution of the Italian Republic. URL : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
9. Constitution of the Kingdom of the Netherlands. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/net132828.pdf.
10. Constitution of the Republic of Belarus. URL : http://law.by/databank-business/constitution-of-the-republic-of-belarus/.
11. Constitution of the Republic of Bulgaria. URL : https://www.parliament.bg/en/const.

12. Constitution of the Republic of Moldova. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/41173/119453/F1236260695/MDA41173%20Eng%202003.pdf.

13. Constitution of the Republic of Poland. URL : https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

14. Constitution of the Republic of Poland. URL : https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

15. Constitution of the Republic of Serbia. URL : https://www.paragraf.rs/propisi/constitution-of-the-republic-of-serbia.html.

16. Constitution of the Republic of Slovenia. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slv129862.pdf.

17. Constitution of The Republic of South Africa, 1996. URL : https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997.

18. Constitution of the Republic of Uzbekistan. URL: https://constitution.uz/en.

19. Constitution of the Russian Federation. URL : https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21035.

20. Constitution of the Russian Federation. URL : https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21035.

21. Constitution of the Slovak Republic. URL : https://faolex.fao.org/docs/pdf/slo136190.pdf.

22. Constitutions of the Republic of Lithuania. URL : https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD.

23. The Basic Law of the Federal Republic of Germany. URL : https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/39140/73278/F805966327/DEU39140%20English.pdf.

24. The Constitution of the Republic of Albania. URL : https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.

25. The Constitution of the Republic of Albania. URL :

https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.

26. The Constitution of the Republic of Azerbaijan. URL : https://president.az/en/pages/view/azerbaijan/constitution.

27. The Constitution of the Republic of Croatia. URL : https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

28. The Constitution of the Republic of Estonia. URL : https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide.

29. United States Constitution. URL : https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text.

30. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

31. Литовської Республіки. URL : http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

32. Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL :https://komnbor.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html.

33. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Офіційний Вісник України*. 2016. № 51. Ст. 8.

34. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України : Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 1. (Спеціальний випуск). Ст. 1.

35. Про Збройні Сили України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.

36. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

37. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 7.

38. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 7.

39. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 7.

40. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

41. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

42. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 1992 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

43. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

44. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. Ст. 212.

45. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

46. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави" від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text.

48. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про деякі питання

здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони" від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09#Text.

49. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України) від 24 грудня 2009 р. № 36-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2010. № 1. Ст. 224.

50. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 22. Ст. 1515.

51. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003. *Офіційний Вісник України*. 2003. № 51. Ст. 2704.

52. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про склад Ради національної безпеки і оборони України" від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. Ст. 1103.

*Література:*

53. Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. National security and defense council of Ukraine: problematic aspects of the constitutional and legal status. *Inequality, Informational Warfare, Fakes and Self-Regulation in Education and Upbringing of Youth, Youth Voice Journal*. 2023. Vol. IV. P. 78-91.

54. Martyniuk R., Datsiuk O., Romanov M., Khomych T. President and Executive Power in a Mixed Republican Form of Government. Theory and Ukrainian Experience. *Codrul Cosminului*. 2023. No 2. P. 307-328.

55. Sajó A. Limiting government: An introduction to constitutionalism. Central European University Press, 1999. 292 p.

56. Авер'янов В. Виконавча влада в Україні: організація та розвиток інститутів. *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. Шемшученка* : моногр. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 656 с.

57. Авер'янов В. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. С. 106-115.

58. Авер'янов В. Закон України "Про Кабінет Міністрів України": питання конституційності змісту положень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2). С. 18-23.

59. Авер'янов В., Дерець В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39-46.

60. Арутюнян А. Институт президента Республики Армения. Сравнительно-правовой анализ. Ереван: Мхитар Гош, 1996. 312 с.

61. Арутюнян А. Место президента в системе политико-правовых институтов постсоветских республик. *Jurisprudencija*. 2005. Т. 77 (69). С. 5-10.

62. Бабенко К. Конституційне закріплення принципу поділу державної влади як фундамент формування системи політико-правової взаємодії органів

державної влади. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 1 (87). С. 32-41.

63. Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 15-20.

64. Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : моногр. Х.: Право, 2008. 220 с.

65. Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. *Вісник Львівського університету*. 2008. № 47. С. 67-75.

66. Барабаш Ю. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № 8. С. 67-76.

67. Бурчак Ф. Конституційний статус Президента України. *Правова держава*. 1997. № 8. С. 19-29.

68. Висновок Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) "Про конституційну ситуацію в Україні" від 17-18 грудня 2010 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.

69. Георгіца А. Взаємодія парламентів із главами держав: досвід інших країн. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 1999. Вип. 55. С. 27-32.

70. Гончаренко Г. Повноваження Президента України в управлінні сектором безпеки: організаційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. № 1. С. 107-113.

71. Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : моногр. К.: Юрінком Інтер, 2008. 237 с.

72. Єзеров А. Конституційна конфліктологія як перспективна доктринальна концепція. *Право України*. 2009. № 6. С. 167-174.

73. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2008. 240 с.

74. Єзеров А. Конфліктогенність конституцій. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр*. О., 2005. Вип. 25. С. 168-171.

75. Єрмолін В. Конституційні засади виконавчої влади в Україні

(проблеми теорії і практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2003. 19 с.

76. Жук Н. Парламент, Президент, Уряд: через взаємостримування до рівноваги : моногр. Х.: Харків юридичний, 2007. 320 с.

77. Жук Н. Стримування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2006. 220 с.

78. Жук Н. Стримування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2006. 220 с.

79. Заяць Н. Теоретико-правові проблеми інституту президентства в механізмі реалізації державної влади в Україні. *Право України*. 2006. № 6. С. 29-37.

80. Клімова Г. Юридичний конфлікт: причини і сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1(28). С. 99-105.

81. Коропатнік І., Остапенко А. Нормативно-правове закріплення повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2022. № 1 (74). С. 100-109.

82. Кресіна І. Політико-правові проблемии політичної реформи в Україні. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка*. К., 2006. С. 34-40.

83. Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз. К.: Юридична думка, 2004. 176 с.

84. Крівцова В. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2005. 20 с.

85. Кудрявцев В. Юридический конфликт: процедуры разрешения. М.:

Центр конфликтол. исслед. РАН, 1995. 160 с.

86. Ленгер Я., Ревуцька І. Конфлікт як правовий феномен: плюралізм розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія “Право”. 2018. Випуск 52. Том 1. С. 25-28.

87. Майданник О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2010. № 5. С. 103-108.

88. Малкіна Г. Взаємна відповідальність уряду й парламенту як чинник політичної стабільності. *Гілея. Історичні науки. Філософські науки*. 2010. Вип. 35. С. 388-394.

89. Мартинюк Р. Організація державної влади у змішаній республіканській формі правління: теоретико-правовий аналіз : моногр. Рівне: Видавець О. Зень, 2020. 500 с.

90. Мартинюк Р. Роль та місце виконавчої влади у конституційній державі. *Функціонування органів державної влади в умовах сучасного конституціоналізму : моногр. / За заг. ред. В. Ковальчука*. Львів, 2020. 272 с.

91. Назаренко Є. До питання про конституційну реформу державної влади України. *Право України*. 1996. № 10. С. 5-10.

92. Нестеренко О. Система суб’єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 33-39.

93. Нижник Н. Проблеми президентської влади в Україні. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1999. № 8: Президент в Україні: Законодавче забезпечення діяльності. 416 с.

94. Оніщук М. Президент України як конституційний гарант і політичний арбітр у відносинах Парламенту та Уряду *Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи : матеріали круглого столу*. К.: Юридична книга, 2000. 111 с.

95. Оніщук М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи. *Проблеми сучасного українського*

*конституціоналізму* : зб. наук. пр. К., 2008. С. 115-130.

96. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. К.: КМ Академія, 2002. 253 с.

97. Панкевич Р. Стабілізація як один із головних чинників політичної системи. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку*. Л.: ПАІС, 1998. 191 с.

98. Патнам Р. та ін. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. К.: Основи, 2001. 302 с.

99. Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі. *Право України*. 2014. № 8. С. 105-116.

100. Президент України звертається до Конституційного Суду щодо Закону про Кабмін. URL : https://www.radiosvoboda.org/a/958819.html.

101. Рахманін С. Кабінетна інтрига. *Дзеркало тижня*. On The WEB. 2007. № 3. URL : http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/print/55718.

102. Словник термінів з правової конфліктології / За ред. М. І. Панова та Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2006. 208 с.

103. Сорока С. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 2. URL : http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf.

104. Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : моногр. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. 421 с.

105. Сорока С. Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади: сутність, форми та тенденції розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 2 (9). С. 51-59.

106. Тесленко М. Судовий конституційний контроль в Україні : моногр. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 344 с.

107. Тихий В. Основні повноваження Конституційного Суду України. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33)-№ 3 (34). С. 287-301.

108. Тихомиров Ю. Юридические конфликты: природа, виды, преодоление. *Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения*. 1994. № 6. С. 49-61.

109. Тодика О. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. Х.: Право, 2007. 480 с.

110. Тодика О. Причини виникнення державно-правових конфліктів у сфері народовладдя. *Юридичний вісник*. 2006. № 2. С. 71-77.

111. Тодика Ю. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика : моногр. Х.: Факт, 2001. 328 с.

112. Фрицький Ю. Парламент України – Верховна Рада та його роль у реалізації законодавчої влади. *Право України*. 2007. № 7. С. 3-7.

113. Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 4. С. 72-88.

114. Шаповал В. Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід до прийняття Конституції України 1996 року). *Право України*. 2016. № 3. С. 200-212.

115. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. К.: Основи, 1993. 506 с.

116. Шаповал В. Принцип розподілу влад та еволюція конституційних статусів Президента України та Кабінету Міністрів України. *Конституційні перетворення в Україні: історія, теорія та практика : моногр. / А. Крусян, В. Шаповал [та ін.] / За ред. М. Орзіха.* К.: Юрінком Інтер, 2013. 512 с.

117. Шаповал В. Сутнісні характеристики конституційного контролю. *Право України*. 2005. № 3. С. 23-27.

118. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний modus vivendi сучасної держави. *Право України*. 2009. № 10. С. 38-56.

119. Шемшученко Ю., Ющик О. Політика, право, Конституція. *Право України*. 2007. № 8. С. 6-8.

120. Ющенко ще раз ветував закон про Кабмін. *Українська правда*. 2007.

18 січ. http://www.pravda.com.Ua/news_print/2007/1/18/53389.htm.

121. Ющик О. Конституційні проблеми законотворчого процесу в Україні. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. ст. / за ред. Ю. С. Шемшученка*. К., 2006. 334 с.