

## SECTION 2. CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-4>

### SUSPENSION BY THE PRESIDENT OF UKRAINE OF ACTS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EXECUTIVE POWER DUALISM: PURPOSE, PRACTICE, AND NEED FOR REGULATION

### ЗУПИНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ДІЇ АКТІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДУАЛІЗМУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: МЕТА, ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ І НЕОБХІДНІСТЬ ВРЕГУЛЮВАННЯ

**Berko S. T.**

*Ph.D. student at Yukhymenko Family  
Doctoral School of  
the National University of Kyiv-Mohyla  
Academy,  
lecturer in Law at Kyiv School  
of Economics  
Kyiv, Ukraine*

**Берко С. Т.**

*докторант Докторської школи  
імені родини Юхименків  
Національний університет  
«Києво-Могилянська академія»,  
викладач права  
Приватна установа “Університет  
“Київська школа економіки”  
м. Київ, Україна*

Після конституційних змін 2004 року роль Президента України (надалі – Президент) у виконавчій владі значно змінилася. З фактичного її очільника Президент, поряд із Кабінетом Міністрів України (надалі – Кабінет Міністрів або Уряд) став лише одним з двох центрів виконавчої влади. В контексті нормативного регулювання діяльності виконавчої влади глава держави більше не може скасувати будь-який акт Кабінету Міністрів, як це дозволяла первинна редакція Конституції України (надалі – Конституція). Однак це повноваження не зникло зовсім, а трансформувалося: Президент може зупинити дію урядового акта з підстав його неконституційності і звернутися до Конституційного Суду України (надалі – Конституційний Суд) для ухвалення остаточного рішення (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції) [1].

На перший погляд, йдеться про те, що коло підстав для втручання Президента у діяльність Уряду обмежилось виключно питаннями неконституційності. Однак, досвід застосування Президентом цього повноваження свідчить про досить творчий підхід до питань неконституційності актів Уряду. Активно аналізована норма Конституції застосовувалась у період, коли Президент був представником політичної сили, яка перебувала у опозиції до коаліційного Уряду. До прикладу, у 2009 році Президент зупинив дію Постанови Кабінету Міністрів № 154 від 25 лютого 2009 р. у зв'язку з тим, що на його думку переведення казенного підприємства у форму державного комерційного підприємства могло призвести до його банкрутства і створити загрозу економічній безпеці держави [2]. Очевидним є, що таке обґрунтування рішення Президента було абсурдним, адже йшлося про звичайну незгоду з політичним рішенням щодо діяльності конкретного підприємства. І попри те, що Конституційний Суд своєю ухвалою врешті відмовив Президентові у відкритті конституційного провадження [3], дія урядової постанови була призупинена на значний час. З моменту зупинення її дії і до рішення Конституційного Суду минуло майже два місяці. А потім Президенту потрібно було ще аж чотири місяці, щоб скасувати свій указ про зупинення дії постанови [4]. Цікаво, що Конституційний Суд не відновив своєю ухвалою дію постанови Кабінет Міністрів, хоча визнання ним відсутності підстав для визнання її неконституційною мало би автоматично означати відновлення її дії. Інакше Президент міг би взагалі не скасовувати свого указу, і постанова, попри рішення Конституційного Суду, залишалась би недійсною.

Таким чином, попри позірне зменшення можливості Президента втручатися в діяльність Кабінету Міністрів, він зберіг повноваження, яке дозволяє йому зупиняти дію рішень Уряду на якийсь час. Зокрема й за надуманими підставами про неконституційність. Кабінет Міністрів у свою чергу не мав і не має жодних інструментів протидії таким рішенням Президента, адже навіть конституційність указів про зупинення дії його актів Уряд оскаржити не може. Єдиним можливим шляхом є оскарження таких рішень Президента в суді загальної юрисдикції, що, однак, може зайняти значну кількість часу, протягом якого акт Кабінет Міністрів все одно не буде діяти.

З описаного можна зробити висновок, що за нової моделі виконавчої влади, запровадженої після конституційних змін 2004 року, Президент зберігає можливість блокувати рішення Кабінету Міністрів, в той час, як Уряд не має змоги балансувати такі рішення Президента.

Практика застосування цього повноваження Конституції свідчить про те, що без належного законодавчого регулювання Президент зберігає можливість свавільно зупиняти дію урядових актів практично на невизначений строк.

Закон мав би чітко врегулювати механізм звернення Президента до Конституційного Суду, а також поновлення дії актів Кабінету Міністрів, якщо їхня неконституційність не була встановлена самим Конституційним Судом. Практика застосування цього повноваження Президентом полягала в тому, що спершу ухвалювався указ про зупинення дії акта Кабінету Міністрів, а потім через якийсь час Президент вносив до Конституційного Суду конституційне подання. Відсутність чіткого строку щодо звернення Президента з конституційним поданням дозволяє як завгодно довго тримати акт Кабінету Міністрів зупиненим без вчинення належних дій для перевірки його конституційності. Закон повинен визначити, що указ про зупинення акта Кабінету Міністрів має публікуватися одночасно із відповідним конституційним поданням, яке в той же день спрямовується до Конституційного Суду. Альтернативно закон міг би встановити розумний строк, протягом якого таке конституційне подання має бути внесене, а в разі недотримання такого строку дія акта Кабінету Міністрів мала би бути автоматично поновленою.

Стосовно розгляду відповідного подання Конституційним Судом, важливо законом чітко встановити автоматичне поновлення дії акта Кабінету Міністрів у разі відмови Конституційним Судом відкрити відповідне провадження на основі конституційного подання Президента. Так само поновленою має бути дія акта у разі, якщо провадження буде відкрите і Конституційний Суд ухвалить рішення про відсутність підстав для визнання акта в цілому чи в частині неконституційним. Тобто важливо забезпечити, щоб відновлення дії акта Кабінету Міністрів залежало не від Президента і скасування ним відповідного указу, а від рішення Конституційного Суду. Оскільки Президент є лише суб'єктом, який ставить під сумнів конституційність акта, зупинка його дії є лише свого роду запобіжним заходом, але остаточне рішення ухвалює Конституційний Суд. Тому лише його рішення має мати юридичні наслідки для дії такого акта Кабінету Міністрів. Натомість дія указу Президента повинна завершуватися з моменту ухвалення рішення Конституційним Судом і такий указ не повинен бути скасований окремо. Запропонована модель створить процесуальні механізми, які унеможливають зловживання Президентом своїм повноваженням зупиняти дії актів Кабінету Міністрів.

### **Література:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про зупинення дії окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 року N 154 : Указ Президента України від 14 квітня 2009 р. № 241/2009 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/241/2009/conv#Text> (дата звернення: 19.12.2024).
3. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 1, 3, 6 Постанови Кабінету Міністрів України "Про утворення Державної холдингової компанії "Титан України". Ухвала Конституційного Суду України від 10.06.2009 № 29-у/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v029u710-09/conv#Text> (дата звернення: 19.12.2024).
4. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 13 жовтня 2009 р. № 821/2009 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821/2009/conv#Text> (дата звернення: 19.12.2024).