

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ДОСЯГНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ У РОБОТІ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES AS AN EFFECTIVE MEANS OF ACHIEVING COOPERATION IN THE WORK OF THE LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL BODIES IN UKRAINE

Проголошення України правовою, демократичною, незалежною державою активізувало процес державотворення та створило належні умови для проведення ключових перетворень у системі державної влади. Закріплення у Основному Законі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову зумовило необхідність досягнення збалансованості та взаємоконтролю у роботі ключових владних інституцій. Здійснення подальших дій, спрямованих на удосконалення наявної моделі державного управління, вимагає послідовного та ґрунтовного розгляду окремих теоретичних і практичних аспектів розвитку системи стримувань і противаг в Україні та з'ясування ролі вказаного механізму для досягнення взаємодії у роботі механізму держави.

У статті проаналізовано поняття та ключові особливості системи стримувань та противаг, сформувано власне бачення щодо розуміння ключових рис механізму збалансування роботи органів влади в Україні. Окрему увагу присвячено питанню функціонування механізму стримувань і противаг в умовах демократії, виокремлено форми конституційного закріплення вказаної системи. Опрацьовано особливості формування злагодженої системи роботи органів влади, акцентовано увагу на розвитку інституту стримувань і противаг у змішаній (парламентсько-президентській) формі державного правління. Розкрито значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії під час виконання органами державної влади своїх повноважень.

На сучасному етапі розвитку нашої держави виникає необхідність у комплексному та системному підході до вдосконалення інституту розподілу влади в конституційній системі України. Без високоефективної реалізації принципу поділу влади та системи стримувань і противаг не можливе повноцінне виконання ключових завдань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Завдяки дотриманню законодавчих положень та практичних аспектів впровадження механізму стримувань і противаг досягається дієва та конструктивна взаємодія у роботі органів влади в Україні, формуються основи для подальшого розвитку громадянського суспільства та правової держави.

Ключові слова: система стримувань і противаг, поділ влади, досягнення взаємодії, форма правління.

The proclamation of Ukraine as a legal, democratic, and independent state intensified the process of state formation and created the necessary conditions for key changes in the system of state power. The consolidation of the principle of the separation of powers into the legislative, executive and judicial branches in the Fundamental Law necessitated the achievement of balance and mutual control in the work of key power institutions. The implementation of further actions aimed at the improvement of the existing model of the state government requires a consistent and thorough consideration of certain theoretical and practical aspects of the development of the system of checks and balances in Ukraine and clarification of the role of the specified mechanism for achieving interaction in the work of the state mechanism.

The article analyses the concepts and key peculiarities of the system of checks and balances, and forms its own vision of understanding the key features of the mechanism of balancing the work of the authorities in Ukraine. Special attention is paid to the functioning of the mechanism of checks and balances in a democracy, and the forms of constitutional consolidation of the specified system are highlighted. The peculiarities of the formation of a coordinated system of work of the authorities are analysed, attention is paid to the development of the institution of checks and balances in a mixed (parliamentary-presidential) form of state government. The article shows the importance of the system of checks and balances for the achievement of interaction in the exercise of their powers by state authorities.

At the present stage of this country's development, there is a need for a comprehensive and systematic approach to the improvement of the institution of power distribution in the constitutional system of Ukraine. It is impossible fully fulfill the key tasks of the domestic and foreign policy of the state without a highly efficient implementation of the principle of separation of powers and the system of checks and balances. By adhering to the legal provisions and practical aspects of the implementation of the mechanism of checks and balances, effective and constructive cooperation in the work of the authorities is achieved in Ukraine, and the foundations for the further development of civil society and the legal state are formed.

Key words: system of checks and balances, separation of powers, achievement of interaction, form of government.

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-3>

Москальчук Ю.Г.

аспірант кафедри управління та адміністрування

КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

Постановка проблеми. Утвердження в Україні демократичних цінностей, принципів верховенства права та законності стало результатом послідовної державотворчої політики і, як наслідок, позначилося на формуванні основних інститутів державної влади. Побудова ефективної моделі державного

управління в сучасних умовах напряму залежить від дієвої та злагодженої роботи всіх гілок влади, взаємозалежності та збалансованості у роботі державного апарату. Для досягнення балансу у роботі органів законодавчої, виконавчої, судової влади створена система стримувань і противаг – механізм досягнення

паритету в державному управлінні та один з елементів запобігання зловживанням з боку владних інституцій. В умовах активних процесів державотворення в нашій країні питання функціонування та розвитку системи стримувань і противаг набуває пріоритетного значення та потребує детального аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження питання взаємодії органів влади в Україні та створення системи стримувань і противаг стало об'єктом вивчення багатьох вітчизняних учених, зокрема: В. Авер'янова, А. Георгіци, І. Процюка, Н. Жук, В. Шаповала, О. Бульби, Ю. Тодики та інших. Незважаючи на значний рівень науково-теоретичної розробки ідеї «стримувань та противаг» у системі розподілу влади, виклики, що стоять у сучасних умовах державотворення, зумовлюють потребу детального та ретельного обґрунтування значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії у роботі гілок державної влади.

– **Метою статті** є аналіз системи стримувань і противаг як засобу досягнення взаємодії у роботі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні. Цілі для досягнення вказаної мети включають:

– обґрунтування актуального розуміння поняття та основних рис «системи стримувань і противаг»;

– розкриття форм закріплення системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в умовах парламентсько-президентської республіки;

– здійснення аналізу процесу досягнення взаємодії між органами державної влади шляхом використання системи стримувань і противаг.

Виклад основного матеріалу. Система стримувань і противаг відіграє провідну роль у здійсненні управління державними справами та формуванні політики на сучасному етапі розвитку Української держави. Реалізація вказаного механізму в теорії та практиці організації державної влади зумовлена обранням Україною демократичного вектора розвитку, прийняттям ключових нормативних актів, створенням умов для формування та розвитку механізму поділу влади.

Відповідно до ст. 6 чинної Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Основний Закон держави наголосив на необхідності здійснення повноважень

у рамках та у спосіб, передбачений чинним законодавством, на основі поділу влади на три взаємозалежні, взаєморівноважені гілки влади. Водночас положеннями цієї статті не передбачено, яким чином досягається баланс у роботі інституцій влади. З огляду на це поряд з поділом державної влади існує система стримувань і противаг гілок влади.

Слід зауважити, що є різні підходи до розуміння терміна «система стримувань і противаг». Вказану систему можна розглядати як спосіб організації влади, як складник демократичних перетворень, як елемент системи поділу влади.

На нашу думку, найбільш повне розуміння вказаної дефініції надано В. Образцовою, яка визначає систему стримувань і противаг як спосіб організації взаємодії вищих органів державної влади, що передбачає функціонування цілісної системи взаємопов'язаних конституційно-правових і політико-правових інститутів, які забезпечують взаємодію, взаємозалежність, взаємопроникнення повноважень гілок державної влади з метою їх урівноваження, взаємного стримування та створення дієвого механізму запобігання узурпації державної влади, що своєю чергою гарантує дотримання основних прав і свобод людей, а також забезпечує стабільність та ефективність механізму державної влади [2, с. 107].

Характеристика системи стримувань і противаг як важливої умови демократії розкривається через здатність забезпечувати стабільну роботу органів державної влади, дотримуючись при цьому принципів незалежності, законності, дотримання прав і свобод, поділу влади тощо. Крім того, система стримувань і противаг, безумовно, є невід'ємною складовою частиною механізму поділу влади, адже дає змогу забезпечити повноцінну реалізацію вказаного конституційного принципу в контексті побудови механізму державної влади в Україні.

На наше переконання, під системою стримувань і противаг слід розуміти сукупність засобів конституційно-правового та організаційного характеру, за допомогою яких забезпечується взаємозалежність та врівноваженість у роботі владних інституцій. Для більш повного розуміння вказаної системи слід виокремити її основні риси.

Існування системи стримувань і противаг можливе виключно в умовах демократії. Вказане положення передбачає, що реалізувати систему стримувань і противаг у недемократичних правових режимах (тоталітарному, авторитарному тощо) неможливо у зв'язку з використанням неправових засобів здійснення влади та відсутністю реальних механізмів

мів забезпечення прав і свобод громадян.

Система стримувань і противаг нерозривно пов'язана з теорією поділу державної влади.

Принцип організації і функціонування вищої державної влади втілюється у двох конструкціях: 1) розподілі повноважень (компетенцій) між органами державної влади, що складають гілки влади; 2) встановленні механізму взаємних стримувань і противаг між ними [3, с. 18].

Виправданою також є думка, що конституційний принцип поділу влади повною мірою реалізується саме завдяки системі стримувань і противаг.

Залежність системи стримувань і противаг від економічних, політичних та управлінських тенденцій розвитку держави. Справді, роль економічних та політичних процесів у здійсненні основних функцій держави важко переоцінити. У контексті розвитку системи стримувань і противаг важливо слідувати чіткій політичній та управлінській моделі здійснення влади, яка відповідає історичним, правовим та організаційним вимогам, базується на принципах законності та верховенства права.

Універсальність системи стримувань і противаг – здатність поширюватися на роботу всіх органів державної влади, забезпечуючи при цьому системний та єдиний вплив на роботу владних інституцій.

Єдність та цілісність елементів системи стримувань і противаг. У процесі втілення ідеї

взаємозалежності, взаємоконтролю доцільно приділити окрему увагу комплексному застосуванню основних важелів збалансування роботи органів державної влади, слідкуючи за тим, щоб складові частини механізму стримувань і противаг працювали у тісному діалектичному взаємозв'язку.

Реалізація механізму стримувань та противаг відбувається шляхом застосування органами влади різних заходів організаційного, правового чи управлінського характеру. Важливо розуміти, що, функціонуючи на принципах взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникнення, система стримувань і противаг мусить мати потужний арсенал засобів, спрямованих на недопущення узурпації державної влади. При цьому втручання у роботу інших органів державної влади не має створювати перешкоди у реалізації передбачених законом функцій та завдань.

Легальність заходів взаємоконтролю механізму стримувань і противаг. Однією із ключових вимог до впровадження вказаної системи є відповідність Конституції України та законам України. Збалансування роботи органів влади має відбуватися планомірно згідно з вимогами чинного законодавства.

Досягнення взаємодії у роботі владних інститутів залежить від багатьох чинників, зокрема, форми державного правління, політичного режиму, реалізації функцій контролю

Таблиця 1

Форми закріплення системи стримувань і противаг у роботі українських органів влади

Суб'єкт системи стримувань і противаг	Перелік повноважень	Конституційне закріплення
Верховна Рада	– прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (відставки уряду); – участь у формуванні Конституційного Суду України; – призначення чи обрання на посади, звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією; – здійснення парламентського контролю (в т. ч. через Уповноваженого з прав людини); – імпічмент Президента з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з посади.	ст. 87 Конституції України ст. 148 Конституції України ст. 85 Конституції України п. 33 ст. 85 Конституції України п. 10 ст. 85 Конституції України
Президент України	– накладання «вето» на законопроект, прийнятий Верховною Радою України; – участь у формуванні Конституційного Суду та призначенні осіб на відповідальні посади в органах державної влади та ін.	п. 30 ст. 106 Конституції України ст. ст. 106, 148 Конституції України
Конституційний Суд	функція контролю за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.	ст. ст. 147, 150 Конституції України

та нагляду, політичних та економічних процесів у державі, дієвості системи стримувань і противаг та інших. Для визначення найбільш оптимальних шляхів подальшої нормативної та організаційної роботи щодо удосконалення наявних підходів до побудови злагодженої роботи в органах державної влади доцільно розглядати процес взаємодії трьох гілок влади як окремо між виконавчою та законодавчою владою; законодавчою та судовою; судовою та виконавчою, так і загалом роботу трьох гілок влади.

Основні форми закріплення системи стримувань і противаг у роботі українських органів влади відобразимо за допомогою таблиці 1.

Значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії між владними інституціями розкривається у:

- забезпеченні рівнозначного та раціонального розподілу повноважень між органами влади;
- запобіганні узурпації влади, привласненні органами влади невласних їм функцій;
- створенні умов для реалізації конституційних принципів: поділу влади, законності та верховенства права;
- сприянні реалізації функцій контролю за роботою органів влади та побудові моделі влади на основі засад рівності та взаємозалежності.

Незважаючи на демократичний вектор розвитку та прогресивність положень вітчизняного законодавства у контексті побудови ефективної роботи органів влади, є суттєві перешкоди для втілення в життя чинних норм права. Пов'язано це насамперед з політичними протиріччями, відсутністю реального механізму застосування проголошених положень, не досить обґрунтованим розподілом владних повноважень між органами влади, корупційним складником у державному управлінні тощо.

Цілком виправданою є думка науковця І. Алексеєнка, що реальна практика взаємодії гілок влади на пострадянському просторі свідчить, що вони, а також політичні суб'єкти докладають чимало зусиль для дискредитації дій інших гілок, вважаючи їх своїми суперниками [4, с. 12].

На жаль, реалії політичної системи сучасної України характеризуються:

- 1) нерівномірним розподілом владних повноважень між органами влади, що не дає змогу повною мірою реалізувати функції та завдання, передбачені Конституцією та законами України;
- 2) значним впливом Президента України на формування уряду; недостатньою урегулю-

ваністю та визначеністю інституту Президента в механізмі державної влади;

3) нерівнозначністю повноважень судової влади у співвідношенні з іншими гілками влади, що зумовлює «відокремленість реалізації» функції правосуддя;

4) намаганнями політичних сил трансформувати положення основоположних нормативних актів, виходячи з власних інтересів та переконань.

Безумовно, впровадження системи стримувань і противаг відбувається з урахуванням наявної форми державного правління. Згідно з Конституцією України, наша держава має республіканську форму правління, яку внаслідок неодноразових трансформацій визначено як «парламентсько-президентську».

Вказану модель державного правління іноді називають «напівпрезидентською», або змішаною. Головне значення у площині нашого дослідження має розподіл повноважень між органами державної влади в рамках вказаної вище форми правління. Важливо також розуміти основні ознаки, які характеризують обрану Україною форму державного правління.

Дослідник вказаної проблематики В. Протасова виділяє такі правові ознаки парламентсько-президентської республіки, як: 1) компетенційна перевага парламенту у формуванні уряду; 2) юридична відповідальність уряду перед парламентом і складання повноважень перед новообраним парламентом; 3) наділення глави держави правом розпуску парламенту за певних конституційно визначених підстав; 4) наділення президента суттєвими повноваженнями: у внутрішній і зовнішній політиці, функціонально поєднаними зі сферою виконавчої влади, пов'язаними з його можливістю втручатися в нормотворчий процес (право законодавчої ініціативи, відкладального вето й видання актів, які мають силу закону) [5, с. 13–14].

Справді, основним критерієм для відокремлення різних форм правління є обсяг закріплених за органом влади повноважень та функцій, визначених законом. Обрання змішаної форми правління автоматично створює можливості для різноманітних зловживань та дисбалансу у роботі органів влади в Україні. Так, наділення Президента України суттєвими повноваженнями у сфері виконавчої влади дає йому можливість здійснювати ключові заходи щодо формування та функціонування уряду, не будучи при цьому у складі окремої гілки влади.

Провідний конституціоналіст сучасності А. Георгіца слушно зауважує, що прорахунком творців Конституції було неврахування такої класичної ознаки парламентсько-прези-

дентської форми правління, якою є фіксація біцефальності виконавчої влади. Цим самим були розведені по різні боки барикади влади Президент і Уряд [6, с. 115]. Отже, у наукових колах немає однозначної думки щодо місця глави держави у системі поділу влади.

Ефективність управління державою напряму залежить від чіткого розподілу повноважень між органами влади та розуміння місця та ролі кожного зі структурних елементів механізму держави.

Висновки. Натепер органам влади в Україні необхідно зосередитися на досягненні політичної стабільності, дотриманні передбачених законом положень щодо здійснення управлінської діяльності, свідомому використанні напрацювань та досягнень українського конституціоналізму. Наступні кроки щодо підвищення ефективності взаємодії органів державної влади мають бути пов'язані з обранням чітких пріоритетів у формуванні злагодженої роботи органів влади, переглядом обсягу повноважень кожної з гілок влади і впровадженням на підставі цього адекватних засобів контролю з урахуванням актуальних показників роботи, міжнародного досвіду, перспективних досліджень вітчизняних учених. Важливо за допомогою нормотворчої діяльності чітко деталізувати відповідні механізми стримування, противаг та нагляду за роботою ключових гілок влади з наданням відповідного наукового обґрунтування.

Слід розуміти, що досягнення порозуміння і злагодженості у роботі владних інституцій – складний та напружений процес, який потребує комплексного та системного підходу на різних рівнях теоретичного та практичного втілення. Зважаючи на ієрархічність побудови державних інститутів та системи правового регулювання, потрібно сконцентруватися

на закріпленні дієвих механізмів стримувань і противаг на найвищих рівнях вертикалі влади. З цієї метою доцільно:

зупинити практику прийняття органами влади в Україні нормативних актів з перевищенням конституційних повноважень;

Верховній Раді України реалізовувати повноваження з ініціювання провадження щодо перевірки нормативних актів, прийнятих уповноваженими суб'єктами, зокрема Президентом України, на предмет їх конституційності.

З огляду на викладене, слід зазначити, що саме система стримувань і противаг у сучасних умовах має обмежити повноваження Президента України, протидіяти явищам узурпації влади, коли завдяки монобільшості провладної фракції запроваджуються непрозорі механізми у призначенні та звільненні з посад посадовців Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Образцова В.В. Механізм стримувань та противаг у публічно-управлінських відносинах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 20. С. 107–112.
3. Соловьев В. История и будущее теократии. Собр. соч. Т. 4. Брюссель, 1966. 288 с.
4. Алексеенко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. *Політ. менеджмент*. 2011. № 1. С. 8–16.
5. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. 20 с.
6. Георгіца А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. *Право України*. 2009. № 11. С. 100–116.