

УДК 342.3

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.05>

Чепульченко Т.О.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри публічного права

факультету соціології і права

Національний технічний університет України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Чаленко Х.М.

студентка факультету соціології і права

Національний технічний університет України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ І ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ СВІТУ

Постановка проблеми. Питання розподілу гілок влади завжди займало особливе місце серед наукових дискусій дослідників на різних етапах розвитку суспільства, починаючи від античних мислителів і завершуючи науковими дослідженнями сучасників. Такий інтерес до питання поділу влади зумовлений його важливістю для ефективного функціонування державної влади, адже розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову є невід'ємним атрибутом демократичної держави. Такий поділ є необхідним для забезпечення нормального функціонування держави, недопущення тиранії та узурпації державної влади під єдиним керівництвом. Саме для цього й була розроблена та впроваджена у життя концепція поділу державної влади, яка сьогодні реалізована у законодавстві та практиці більшості держав світу.

Водночас для того, щоб реалізація принципу розподілу державної влади дійсно була ефективною, виникла необхідність створення певного механізму, який би врівноважив усі гілки і став своєрідним засобом попередження впливу та тиску однієї гілки на іншу. Таким механізмом стала система стримувань і протываг. Зазначимо, що про необхідність її створення говорили відтоді, як вперше науковцями

була обґрунтована теорія поділу влади і, відповідно, її запровадження не могло відбутися без запровадження системи стримувань і протываг для забезпечення контролю за гілками влади. Однак сьогодні виникає питання щодо ефективності системи, що зумовлює необхідність детального її дослідження й аналізу значення системи стримувань і протываг для функціонування сучасної державної влади.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій свідчить про розрізненість наукової літератури із зазначеної проблематики. Дослідження питання особливостей системи стримувань і протываг, а також поділу державної влади розкрито у роботах видатних українських та іноземних науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.С. Автономов, К.А. Бабенко, О.С. Вирлеева-Балаева, Б.Б. Глозов, О.О. Даниляк, К. Джанжа, Н.М. Желих, О.К. Задувайло, І.К. Залюбовська, Б.А. Кистяковський, А.В. Козьмініх, О.Р. Кравців, М.М. Логунова, Н.О. Малишкіна, В. Мерріл, Дж. Омеєц, К.О. Осадчук, А.В. Пехник, Н.В. Пильгун, Л.В. Плевако, І.В. Процюк, В.А. Ребкало, О.О. Салієнко, Г.С. Сапаргалієв, Н.С. Сидоренко, В.В. Тароєва, М.В. Цвік, У.К. Чиналієв, Ю.Ю. Чуприна, В.А. Шахов та ін.

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є дослідження особливості виникнення системи стримувань і противаг, її становлення та вплив на сучасне функціонування держаної влади.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як розглянути особливості системи стримувань і противаг та її впливу на сучасну державну влади, на нашу думку, доцільно розглянути наукові підходи до розуміння відповідного поняття. Так, за визначенням українських науковців В.А. Ребкала, М.М. Логунової та В.А. Шахова, система стримувань і противаг – це взаємодія і взаємний контроль між незалежними гілками влади, призначена не допускати порушення ними закону і здійснювати взаємовідносини між ними на засадах рівності перед законом [8, с. 4].

За визначенням Р.С. Мартинюка, сутністю механізму стримувань і противаг є усунення узурпації влади однією з гілок, що виражається у наступному формулюванні: на будь-яку спробу будь-якої гілки влади перебрати на себе функції та повноваження іншої гілки остання має законодавчо закріплені механізми протидії аж до усунення узурпатора з державної посади. Жодна з гілок державної влади, яка втілює відповідну функцію, не має пріоритету щодо інших [6, с. 74].

Таким чином, можна стверджувати, що у загальному розумінні систему стримувань і противаг можна уявити як сукупність засобів, методів, форм, процедур і повноважень, які закріплені на законодавчому рівні, а головним завданням її функціонування є забезпечення нормальної діяльності усіх гілок влади, тобто забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення переважання жодної із гілок влади над іншою. Зазначена система є основою демократичного устрою держави.

Як зазначає дослідник із Казахстану Г.С. Сапаргалієв, здійснюючи свої повноваження, державні органи повинні взаємодіяти між собою, не виходячи за межі повноважень, наданих їм Конституцією країни та іншими нормативно-правовими актами, на основі сис-

теми стримувань і противаг [7, с. 5]. Система стримувань і противаг досі у спеціальній літературі розуміється лише як організаційно-правовий інструмент, що стосується діяльності тільки гілок державних органів. Всі дослідники як доказ цієї обставини завжди посилаються на Конституцію, на національне законодавство. Відправним пунктом вивчення системи стримувань і противаг вважається поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Ці гілки державної влади розглядаються як готова даність зі специфічно притаманними їм організаційними формами, наділеними повноваженнями тощо.

Розглядаючи особливості виникнення та розвитку системи стримувань і противаг слід відзначити, що про її необхідність також почали говорити іще античні філософи у своїх роздумах. Так, Платон, Аристотель, Полібій та інші мислителі поклали в основу класифікації державних органів відмінність між ними по їх функціональному призначенню, тобто поділ на законодавчу, виконавчу функції, а також діяльність судів. Тим самим був закладений фундамент і основа для наступного обґрунтування організаційного відокремлення різних видів державних органів і закріплення за кожним із них спеціальних повноважень, що відображають їх функціональне призначення [9, с. 23]. Надалі відповідна ідея розроблялася, розширювалася та доповнювалася мислителями Середньовіччя та Просвітництва. Після остаточного сформування ідеї поділу влади та закріплення відповідного принципу в перших правових актах у різних державах світу, відповідно відбулося і конституційне закріплення принципу стримувань і противаг і її впровадження в механізмі організації та функціонування органів державної влади [2, с. 69].

Слід відзначити, що досліджувана концепція закріплює рівність гілок влади, забезпечуючи відповідну рівність цілісною системою взаємодії різних її елементів. Необхідно наголосити, що юридична рівність трьох гілок влади в межах теорії розподілу пояснюється

тим, що органи державної влади не є носіями влади, а лише виступають носіями повноважень на вираження волі народу як єдиного джерела влади.

Поділ влади, наявність дієвої системи стримувань і противаг між її гілками – це критерій розвиненості права, ознака демократичної, правової держави. За умов демократії розмежування гілок влади здійснюється за допомогою правових інструментів таким чином, щоб кожна з них виконувала лише свою функцію, а в сукупності всі разом виконували функцію обмеження кожної зі сфер влади [8, с. 8].

Американський дослідник В. Мерріл наголошує, що системі стримувань і противаг притаманні певні особливості, серед яких виокремлює такі: вона може бути застосована лише у законодавстві тих країн, де реалізовано принцип розподілу гілок влади; система діє як цілісна, маючи взаємопов'язані складові елементи та є системними. Так, за відсутності якогось із елементів або відсутності взаємозв'язку між ними функціонування системи неможливе; вона діє на підставі системи політико-правових засобів та інститутів і формується на основі незалежності та самостійності гілок державної влади; основа мета системи стримувань і противаг проявляється у запобіганні узурпації влади; вона може бути застосована до усіх суб'єктів владних повноважень; зміст системи стримувань і противаг пов'язаний із характером державного розвитку та рівнем такого розвитку; виступає системою гарантій прав і свобод людини, створюючи тим самим демократичну правову державу [11, с. 228].

Таким чином, можна стверджувати, що система стримувань і противаг покликана забезпечити ефективне функціонування гілок влади з урахуванням необхідності їхнього розподілу й уникнення узурпації усіх владних повноважень у єдиних руках.

На сучасному етапі розвитку держав світу можемо констатувати, що система стримувань і противаг застосовується державами на рівні із принципом поділу державної влади. Так,

відповідно до ст. 6 Конституції України від 1996 р. державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, де законодавчу владу представляє Верховна Рада України, виконавчу – Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, а судову – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Відповідно до цього принципу, саме зазначені органи складають конституційну основу державної влади України на вищому рівні. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [5]. Як зазначає український науковець К.А. Бабенко, необхідно особливо наголосити на тому, що сам факт конституційного поділу визначення державної влади на три гілки не можна вважати надбанням виключно процесу демократизації, який було розпочато із проголошення незалежності України наприкінці ХХ ст., оскільки не менш послідовно він обґрунтувався й тими вітчизняними правознавцями, які запропонували власні конституційні проекти [1].

Так, розглядаючи ефективність відповідного принципу на прикладі України, відзначимо, що суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України і Верховний Суд України. Відповідна система виражається насамперед через повноваження цих органів, що включають суворо визначені взаємні обмеження [4, с. 63].

Конституційне закріплення принципу поділу влади з чітким зазначенням меж прав кожної влади і визначенням засобів стримувань і противаг у рамках взаємодії трьох гілок влади стає однією з гарантій його функціонування [3, с. 16]. На нашу думку, необхідно передбачити такий спосіб розподілу функцій і взаємних обмежень, який дозволив би поставити всі гілки влади в рівне становище, адже перевага однієї з них дасть потенційну

загрозу «перетягування сил» на себе. Водночас слабке ж положення інших гілок створить ситуацію, коли в разі невдач ці гілки складуть із себе відповідальність за власні дії, виправдовуючись недостатністю важелів впливу.

Відзначимо, що при дослідженні конституційно-правового забезпечення практичного впровадження системи стримувань і противаг неправильно обмежуватися виключно фактом закріплення або відсутності такого закріплення у Конституції. Адже, як слушно зазначив дослідник із Киргизстану У.К. Чиналієв, до сфери конституційно-правового регулювання нагляду за інститутом поділу влади можна відносити й такі конституційні норми: гарантії несумісності функцій окремих гілок влади; гарантії правомірного впливу одних гілок влади на інші; норми, які гарантують розподіл компетенції; норми щодо забезпечення самостійності при здійсненні повноважень; норми, які роблять можливим ефективний контроль над діяльністю органів державної влади [10, с. 14].

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що система стримувань і противаг становить сукупності засобів, методів, форм, процедур і повноважень, які закріплені на законодавчому рівні, а головним завданням її функціонування є забезпечення нормальної діяльності усіх гілок влади, тобто забезпе-

чення реалізації принципу розподілу влади, недопущення переважання жодної із гілок влади над іншою.

За допомогою системи стримувань і противаг органи державної влади діють у рамках своєї компетенції, встановлюючи взаємний контроль, збалансованість, рівновагу у взаємовідносинах державних органів, що здійснюють законодавчу, виконавчу і судову владу. Для цього використовується цілий ряд обмежують юридичних засобів: заборон, обов'язків, заходів відповідальності тощо. Загалом можна констатувати, що реалізація принципу поділу влади можлива й ефективна тільки при супроводі його системою «стримувань і противаг». Вона попереджає спроби узурпації повноважень однієї влади іншою і забезпечує нормальне функціонування органів держави.

На сучасному етапі в Україні функціонує система стримувань та противаг, яка передбачена Конституцією України та забезпечує ефективне функціонування кожної окремої гілки влади, ефективний нагляд за їхньою діяльністю та контролю за відсутністю тиску на кожну із гілок. Водночас доцільно передбачити такий спосіб взаємних обмежень і контролю за гілками влади, який би забезпечив можливість поставити всі гілки влади в рівне становище.

Анотація

У статті розкрито особливості становлення та ролі системи стримувань і противаг у сучасному функціонуванні поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Так, на основі аналізу підходів науковців до розуміння системи стримувань і противаг автором надане власне визначення досліджуваного поняття. Автор вважає, що система стримувань і противаг – це сукупність засобів, методів, форм, процедур і повноважень, які закріплені на законодавчому рівні, а головним завданням її функціонування є забезпечення нормальної діяльності усіх гілок влади, тобто забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення переважання жодної із гілок влади над іншою. У статті наголошується, що усвідомлення необхідності створення системи стримувань і противаг виникло разом із обґрунтуванням необхідності поділу влади на гілки. Перші ідеї були висловлені ще у античні часи та не втрачають актуальності донині.

Система стримувань і противаг досі у спеціальній літературі розуміється лише як організаційно-правовий інструмент, що стосується діяльності тільки гілок державних органів. Автор вважає необхідним розглянути її сутність і роль у законодавстві України. Юридична рівність

трьох гілок влади в межах теорії розподілу пояснюється тим, що органи державної влади не є носіями влади, а лише виступають носіями повноважень на вираження волі народу як єдиного джерела влади.

Автор статті стверджує, що система стримувань та противаг покликана забезпечити ефективне функціонування гілок влади з урахуванням необхідності їхнього розподілу й уникнення узурпації усіх владних повноважень у єдиних руках. Відзначено, що суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України та Верховний Суд України.

Автор дійшов висновку, що за допомогою системи стримувань і противаг органи державної влади діють у рамках своєї компетенції, встановлюючи взаємний контроль, збалансованість, рівновагу у взаємовідносинах державних органів, що здійснюють законодавчу, виконавчу і судову владу. Для цього використовується цілий ряд обмежуючих юридичних засобів: заборон, обов'язків, заходів відповідальності тощо.

Ключові слова: розподіл державно влади, три гілки влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, незалежність гілок державної влади, теорія поділу державної влади.

Chepulchenko T.O., Chalenko Kh.M. Instruments of government relations in the context of public administration general characteristics of the checks and balances principle and its importance for the effective implementation of the division of government in Ukraine and in the other states of the world

Summary

The author of the article reveals the peculiarities of formation and role of the system of checks and balances in the modern functioning of the division of state power into legislative, executive and judicial. Thus, on the basis of the analysis of scientists' approaches to understanding the system of checks and balances, the author provides his own definition of the concept under study. Thus, the author considers that the system of checks and balances is a set of means, methods, forms, procedures and powers, which are fixed at the legislative level, and the main task of its functioning is to ensure the normal activity of all branches of power, ie to ensure the implementation of the principle of separation of powers, preventing the dominance of one branch of power over the other. The article emphasizes that awareness of the need to create a system of checks and balances has emerged, along with the justification for the need to divide power into branches. The first ideas were expressed in ancient times and do not lose their relevance today.

The system of checks and balances in the specialized literature is understood only as an organizational and legal tool that relates only to the activities of branches of government bodies. The author considers it necessary to consider its essence and role in the legislation of Ukraine. the legal equality of the three branches of power within the limits of the theory of division is explained by the fact that the bodies of state power are not bearers of power, but only act as bearers of powers to express the will of the people as the sole source of power.

The author of the article argues that the system of checks and balances is intended to ensure the effective functioning of the branches of power, taking into account the need for their distribution and avoiding the usurpation of all power in one hands. It is noted that the subjects of the system of checks and balances under the Constitution of Ukraine are the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court of Ukraine.

Key words: separation of state power, three branches of power, legislative power, executive power, judicial power, independence of branches of state power, theory of separation of state power.

Список використаних джерел:

1. Бабенко К.А. Конституційно-правовий вимір реалізації принципу поділу державної влади. Шостий апеляційний адміністративний суд. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/398-konstitutsijno-pravovij-vimir-realizatsiji-printsipu-podilu-derzhavnoji-vladi.html> (дата звернення: 09.03.2020).
2. Вегеш М.М. Політологія : підручник. Київ : Знання, 2008. 384 с.
3. Вырлеева-Балаева О.С. Принцип разделения власти в системе правовых ограничений государственной власти. *Актуальные проблемы теории государства и права и конституционного права*. 2012. № 2. С. 15–31.
4. Забавська Х., Бучин М. Система стримувань і противаг як атрибут демократії: порівняльний аналіз особливостей функціонування у різних формах правління. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2015. Вип. 27. С. 61–68.
5. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 09.03.2020).
6. Мартинюк Р.С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз. Острог : Національний університет «Острозька академія», 2007. 474 с.
7. Сапаргалиев Г.С. О системе сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2006. № 2. С. 5–15.
8. Система стримувань і противаг усфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / авт. кол. : В.А. Ребкало, В.А. Шахов, Е.А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, М.М. Логунової, В.А. Шахова. Київ : НАДУ, 2008. 72 с.
9. Сурнін В.О. Історія становлення та розвитку системи стримувань та противаг в організації влади в державі. *Публічне управління: теорія і практика*. 2014. Вип. 3. С. 21–26.
10. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане. Київ : Довіра, 1998. 65 с.
11. Merrill W. The Constitutional Principle of Separation of Powers. *The Supreme Court Review*. 1991. Vol. 1991. P. 225–260.