
КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.529

Ю. Фрицький,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ ЯК ЗАСІБ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Перш ніж розглядати поняття терміна «система стримувань і противаг» в правовому контексті, звернемося до філософського розуміння терміна «система» взагалі. Термін «система» походить від грецького *systema*, що в перекладі означає складене з частин, поєднане. Під системою розуміють також сукупність елементів, які знаходяться у відносинах між собою і складають певну цілісність, єдність [1]. Для системи характерним є наявність зв'язку і відносин між елементами, які її утворюють, так і єдність із середовищем, у взаємовідносинах з яким система проявляє свою цілісність.

У правовому контексті цей термін використовується досить часто: система права, система державних органів, система законодавства, система норм, політична система суспільства, система стримувань і противаг тощо.

Поява сучасної системи стримувань і противаг (ця система почала виходити на передній план 60–70 років тому) пов'язана, перш за все, з активізацією держави в галузі управління суспільними процесами, які без повсякденного співробітництва гілок державної влади було б важко здійснювати. Дійсно, проведення принципу поділу державної влади, доповненого системою стримувань і противаг, має на меті створити такий механізм, який забезпечував би взаємодію всіх органів єдиної державної влади.

В окремих випадках систему стримувань і противаг виділяють як засіб

обмеження однієї гілки державної влади іншою [2]. Проте таке обмеження неможливо, оскільки це погрожуватиме встановленню свавілля з боку тієї гілки, яка буде надмірно обмежувати іншу гілку (або гілки) державної влади. На наш погляд, вдалою є теза з цього приводу американських дослідників, які відзначають, що як сам принцип поділу державної влади, так і доповнюючий його механізм стримувань і противаг мають своєю метою запобігти неправомірному підвищенню будь-якого органу за рахунок повноважень іншого [3].

Деякі вчені відмічають, що система стримувань і противаг, з одного боку, підтримує співробітництво та взаємне пристосування органів влади, а з другого — створює потенціал для конфліктів, які вирішуються частіше за все шляхом переговорів, угод та компромісів [4].

Уявляється, що положення про те, що стримування і противаги створюють потенціал для конфліктів є спірним, оскільки цей механізм актуалізується лише за умов наявності останнього. Взагалі система стримувань і противаг своєю наявністю впливає на гілки влади і вступає у справу лише у виключних випадках, хоча значна кількість елементів системи стримувань і противаг діють і без наявності конфліктів. Так, наприклад, Верховна Рада України здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції України); Президент України

утворює суди у визначеному законом порядку (п. 23 ч. I ст. 106).

Система стримувань і противаг, на думку окремих дослідників, припускає конкурентність різних органів державної влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримки відносної рівноваги сил [5]. Дійсно, механізм стримувань і противаг може бути використаний будь-якою з гілок державної влади, але головне його завдання — недопущення такого положення справ, при якому події, що розвиваються, носять безповоротний характер, внаслідок чого застосування стримувань і противаг неминуче.

Призначення системи стримувань і противаг — сприяти урівноваженню гілок влади, не допускати узурпації повноважень однієї з гілок влади на шкоду іншої, запобігати можливим конфліктам, забезпечувати тісну взаємодію гілок влади при підготовці правових рішень. Ця система виступає основою суперечливої єдності поділеної державної влади, головною рушійною силою політичного процесу, однією з умов якого є висока політична та правова культура поділу влади [6].

Уявляється, що системі стримувань і противаг притаманні такі ознаки: система стримувань і противаг застосовується лише в країнах, де реалізований принцип поділу влади (США, Австрія, ФРН, Італія, Франція, Бельгія, Іспанія, Ірландія, Данія, Греція, Великобританія та ін.).

Зміст системи стримувань і противаг залежить від форми правління держави (президентська, парламентська). Президентська республіка, наприклад США, має більш досконалу систему стримувань і противаг, ніж конституційні монархії в Бельгії або у Швеції.

Система стримувань і противаг залежить від форми державного устрою (унітарна або федеративна держава). У федеративній державі, наприклад, на відміну від унітарної значний акцент по цілком зрозумілих причинах робиться не тільки на систему стримувань і противаг по «горизонталі» (між центральними органами держави), але і по

«вертикалі» (між центром і суб'єктами федерації) [7].

Врешті-решт, згадана система безпосередньо пов'язана з державно-правовим режимом. Сучасні демократичні політичні режими, як правило, проklamують і дотримуються (принаймні, теоретично) принципу поділу державної влади. У той час як тоталітарні й авторитарні режими, навіть тоді, коли заявляють про свою прихильність до принципу поділу державної влади, на справді здійснюють лише розподіл владних функцій.

Елементи системи стримувань і противаг носять формально визначений характер. Наприклад, ч. 1 ст. 27 Конституції Австрії встановлює чотирирічний строк повноважень Національної ради [8], згідно зі ст. 64 Основного закону ФРН федеральні міністри призначаються та звільняються Федеральним президентом за пропозицією Федерального канцлера [9] тощо.

Система стримувань і противаг застосовується щодо всіх органів державної влади. Вона притаманна як саме цим органам, так і одночасно кожній з гілок державної влади і має динамічний характер. Ця система, зазнаючи деформації та викривлень, інтегруючи у собі наслідки всіх конфліктів, розвивається та пристосовується до політичних та соціально-економічних умов, які постійно змінюються [10].

Нарешті, зміст системи стримувань і противаг залежить від характеру і рівня розвитку державного механізму країни, стану економіки, суспільства в цілому, від історичних, національних, політичних та інших традицій, які склалися в цій державі.

Також всі елементи системи стримувань і противаг повинні розглядатися лише в сукупності. Якщо кожний елемент системи стримувань і противаг розглядати окремо, поза межами єдиного цілого, це може вважатися порушенням принципу поділу влади. Елементи контролю і стримування повинні бути продумані і дозовані, а вся система в цілому дозволяє кожній гілці влади стримувати і врівноважувати інші, при цьому не підміняючи їх самих [11].

Становить безумовний інтерес і внутрішня система стримувань і противаг, яка має дворівневу структуру — вертикальну і горизонтальну. При цьому вертикальна структура цієї системи дає можливість координувати, направляти, об'єднувати зусилля як різних органів державної влади, так і їх складових усередині конкретного органу по врегулюванню загальних для них проблем.

У свою чергу горизонтальна структура дозволяє збільшити масштаби впливу на систему стримувань і противаг. Використовуючи, таким чином, продуману стратегію, можна добитися прийняття необхідного рішення. Так, наприклад, співробітники адміністрації Президента США, кожний на своєму рівні, взаємодіють з представниками законодавчої гілки влади, тим самим забезпечуючи планомірний, але гнучкий, нетотальний вплив на законодавця з метою прийняття вигідного рішення для виконавчої гілки влади, при якій, звичайно, повинен враховуватися й інтерес законодавців, і лише в тому випадку, коли всі вищевказані заходи були вичерпані, а результат не досягнутий, звертаються вже власне до механізму стримувань і противаг [12].

Аналіз здійснення сучасного механізму стримувань і противаг дозволяє зробити висновок про дуалістичність контрольної функції, тому що вона проявляється як між гілками державної влади, як окремо взятими системами, так і безпосередньо усередині кожної з них.

Що стосується органів, які можна віднести до згаданих структур, то *по горизонталі* — це міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (наприклад, внутрішніх справ, юстиції і т. ін.), *по вертикалі* — центральні органи виконавчої влади — уряд — голова уряду зі штатом помічників, секретарями тощо.

Варто зазначити, що найбільш злагоджено механізм внутрішніх стримувань і противаг проявляється на міністерському рівні. Зокрема, в США члени кабінету віддають перевагу обговорювати проблеми безпосередньо з президентом, а не на засіданнях кабінету

[13]. У Франції — ідентичний підхід і «сплошь и рядом тема, над которой работает сотрудник, покрыта тайной даже для его соседа».

Велика кількість урядових проектів нормативно-правових актів зароджується у надрах центрального апарату відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, проходять багато етапів по узгодженню, уточненню, переопрацюванню. Таким чином, із залученням все більшої кількості державних службовців, що приймають участь в цьому процесі (нормативно-правового акту), проект повинен стати максимально узгодженим.

В юридичній літературі з цього питання підкреслюється, що функціонування системи стримувань і противаг побудовано на задоволенні інтересів приймаючих участь в розробці урядових програм і законопроектів сторін шляхом узгодження позицій та пошуку компромісних рішень.

Надійним засобом налагодження ділових взаємовідносин гілками державної влади є визначення конкретних форм і методів системи стримувань і противаг.

До методів системи стримувань і противаг можна віднести: контроль; координацію; планування спільних заходів; укладання угод про спільну діяльність та відповідальності тощо.

До процедур системи стримувань і противаг можна віднести процедуру імпичменту, право вето, інтерпеляцію (запити депутатів) — письмові та усні, утворення слідчих комісій, контрастигнування, вотум недовіри та інші.

Після проведеного аналізу конституцій більшості демократичних країн світу можна визначити найбільш загальні елементи системи стримувань і противаг, які існують у сучасній теорії та практиці конституційного права:

— різні терміни функціонування органів державної влади (США, Франція, ФРН, Нідерланди, Україна);

— різні засоби формування гілок державної влади (Фінляндія, Росія, Україна);

— наявність права вето майже в усіх державах (у ФРН — відсутнє): законо-

давче (парламентське) вето; відкладальне, «кишенькове» вето президента;

— конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади та посадових осіб; процедура імпічменту щодо президента (США, ФРН, Італія, Росія, Україна), суддів та інших посадових осіб (США, Японія);

— біцефальний характер виконавчої гілки влади — подвійна відповідальність перед парламентом і президентом (Франція); колективна (солідарна) відповідальність уряду перед парламентом (Франція, Україна);

— вотум недовіри (Італія, ФРН, Україна);

— право дострокового розпуску парламенту урядом та призначення нових виборів;

— дострокове припинення повноважень інших владних структур; інтерпеляція (США, Франція, Україна);

— створення контрольних і слідчих комісій (США, Італія, ФРН, Україна);

— інвеститура (вотум довіри) — при своєму формуванні уряд повинен одержати довіру у парламенту (Італія, ФРН);

— бікамералізм — двопалатна побудова парламенту (США, ФРН, Австрія, Бельгія, Великобританія, Італія, Канада, Швейцарія, Росія); право промульгації (США, Україна);

— контрастигування — акти глави держави не мають сили, якщо вони не скріплені підписом керівника уряду та відповідальних за виконання міністрів (Іспанія, Італія, ФРН, Україна);

— колегіальний характер уряду (в усіх державах); порядок взаємовідносин між урядовою партією і опозицією та ін.

При здійсненні поділу державної влади мова йде про найбільш повне наближення до ідеалу, адже класична модель поділу цієї влади на три гілки на сучасному етапі одержує все більше розповсюдження у модифікованому вигляді. Правління парламенту, імперське президентство, плебісцитарна диктатура є девіаціями, які необхідно розглядати в контексті потенційно небезпечних, для демократичної системи правління, ри-

зикових, непередбачуваних, утопічних, а отже, абсолютно несумісних у контексті концепції поділу державної влади та механізму його реалізації — системи стримувань і противаг, з планомірним і конструктивним розвитком суспільства.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що метою створення системи стримувань і противаг є реалізація принципу поділу державної влади, а головне завдання і призначення цієї системи — забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади; узгодження дій всіх гілок цієї влади і недопущення кризи діяльності державного механізму.

Складовими цієї системи є: баланс гілок державної влади як скоординоване прагнення до їх врівноваження, з метою виключення домінування будь-якої з них, а також досягнення оптимальних результатів під час вирішення ними спільних завдань; взаємозалежність цих гілок влади, тобто взаємні обов'язки правового характеру, що стосуються гілок влади, кожна з яких наділена різними за своїм змістом повноваженнями; взаємодія гілок влади — як взаємна діяльність гілок влади під час вирішення ними спільних завдань, врегульованих правом, і які здійснюються всіма гілками державної влади.

Система ж стримувань і противаг — це сукупність законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу поділу єдиної державної влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними [14].

Щоб уникати випадків неузгодженості взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади в Україні, доцільно враховувати світовий досвід демократичних держав та свій власний, особливо при умові проведення конституційної реформи 2004–2006 років.

Надалі в умовах проведення конституційної реформи та переходу України від президентської до парламентської республіки роль і значення впровадження системи стримувань і противаг відіграє визначальну роль у процесі ор-

ганізації і функціонування державної влади.

Уявляється, що основою її застосування, поряд з іншими складовими цієї системи, повинен бути певний компроміс, сторонами якого є різні політичні сили, представлені в діючому парламенті — Верховній Раді України, застосований при вирішенні, перш за все, питань загальнодержавного значення.

Під терміном «компроміс» (від лат. *compromis* — *sum*) розуміється погодження між протилежними неоднаковими поглядами, яке досягнуте шляхом взаємних поступок [15].

У системі стримувань і противаг, стосовно діяльності парламенту — Верховної Ради України, компроміс, на наш погляд, повинен виявити себе у певній мірі у відступі від жорсткої принциповості членів різних фракцій при вирішенні важливих питань політичного, державного, соціального характеру, до певної міри неприциповості заради загальної згоди, необхідної для прийняття дійсно принципового і виваженого рішення.

Уявляється, що для дієвості системи стримувань і противаг при прийнятті такого роду рішень важливо, перш за все, враховувати громадську думку, якою, на жаль, до останнього часу органи державної влади відкрито нехтували. Між тим ще О. С. Пушкін у свій час писав: «Відсутність громадської думки — це байдужість до всякого обов'язку, справедливості, права й істини. Це цинічна зневага до думки і гідності людини» [16].

Видається також, що система стримувань і противаг плідно спрацьовуватиме при умові добору людей, здатних до компромісів, виходячи з загальнодержавних інтересів, а ні з особистих амбіцій. Це важлива проблема, оскільки протягом багатьох років існування незалежної України вищі посадовці держави здійснювали добір працівників на підставі кумовства, родинності, знайомства, належності до числа особистих друзів посадової особи тощо. Це, перш за все, характеризувало досить негативно самих керівників держави. У цьому

зв'язку доцільно навести відомий висновок Ніколо Макіавеллі щодо таких осіб. «Про розум правителя судять перш за все з того, яких людей він до себе наближує» [17].

Нарешті, слід зазначити, що система стримувань і противаг в період проведення конституційної реформи в сучасний період може не спрацювати, якщо не буде своєчасно підведена під її організацію та діяльність надійна правова база.

Ключові слова: система, стримування і противаги, система стримувань і противаг, принцип поділу влади, організація та функціонування влади.

У публікації викладено комплексне дослідження появи та здійснення системи стримувань і противаг, їх вплив на взаємодію всіх органів державної влади. Також проаналізовано форми і методи, процедури, складові та застосування системи стримувань і противаг в різних країнах світу і в Україні.

В публикации изложено комплексное исследование появления и осуществления системы сдержек и противовесов и их влияние на взаимодействие всех органов государственной власти. Также проанализированы формы и методы, процедуры, составляющие и применение системы сдержек и противовесов в разных странах мира и в Украине.

The publication contains a comprehensive study of the emergence and implementation of a system of checks and balances and their effect on the interaction of state authorities. Also analyzed the forms and methods, procedures, components, and application of the system of checks and balances in different countries all over the world and in Ukraine.

Література

1. *Философский энциклопедический словарь.* — М. : ИНФРА, 1997. — С. 415.

2. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин / — М. : Юристъ, 1997. — С. 436.
3. Corwin E. S. *The Constitution & What it Means Today*. — N.Y., 1963.
4. Чиркин В. Е. Вказ. пр. — С. 441.
5. Burdeau G. *Droit Constitutionnel et institutions politiques* / G. Burdeau. — P., 1974. — P. 146.
6. Ладиченко В. Теоретико-правові засади поділу влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Ладиченко. — К., 1998. — С. 77.
7. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. — М. : ПРОСПЕКТ, 1999. — С. 223.
8. Австрийская Республика : Конституция и законодательные акты / сост. Т. Г. Морцакова ; под ред. и со вступ. ст. И. П. Ильинского. — М. : Прогресс, 1985. — С. 43.
9. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты : пер. с нем. / сост. Т. Г. Морцакова ; под ред. и со вступ. ст. Ю. П. Урьяса. — М. : Прогресс, 1991. — С. 81.
10. Мишин А. А. Американская доктрина сдержек и противовесов и современность // Советское государство и право. — 1981. — № 7. — С. 98–101.
11. Лузин В. В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 88.
12. Каррі Д. П. Конституція Сполучених Штатів Америки : посіб. для всіх / Д. П. Каррі ; пер. з англ. О. М. Мокровольського. — К. : Веселка, 1993. — С. 143.
13. *American Politics Today*. — Manchester, 1982. — P. 51.
14. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. М. Силенко. — К., 2000. — С. 8–10.
15. Словарь иностранных слов. — М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1954. — С. 346.
16. Пушкин А. С. Полное собрание починений. Т. 10 / А. С. Пушкин. — М. : Худож. лит., 1958. — С. 256.
17. Макиавелли Н. Государь / Николло Макиавелли. — М. : Планета, 1990. — С. 45–46.