

Ю. Г. Москальчукаспірант кафедри управління та адміністрування
КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Закріплення ідеї поділу державної влади та системи стримувань і противаг у законодавстві України відбулося на ранніх етапах формування української державності. Проголошення незалежності активізувало процес нормотворчої діяльності у сфері державного будівництва, створило передумови для створення дієвої системи врівноваження основних гілок влади в Україні. В умовах глибоких змін у сфері державного управління, проведення політики децентралізації постає необхідність у дотриманні ключових основ, теорії та практики поділу влади та забезпеченні дієвості системи стримувань і противаг, зважаючи на історичні закономірності її створення.

У статті розглянуто законодавчі та теоретичні аспекти формування ідеї поділу влади та системи стримувань і противаг в Україні, висвітлено елементи системи стримувань і противаг, які були закріплені чинним законодавством нашої держави. Зроблено акцент на ключових актах законотворчості, що створили умови для розвитку основних інститутів державної влади, прослідковано історичний шлях упровадження сучасних механізмів поділу державної влади. Особливу увагу присвячено позиціям Конституційного Суду України в регулюванні питань організації державної влади в Україні. Проаналізовано історичні передумови закріплення ідеї поділу влади та стримувань і противаг, що необхідні для проведення демократичних процесів у сучасній Україні.

Процес розбудови механізму державної влади в сучасних умовах потребує конструктивної взаємодії та взаємозалежності гілок влади, за допомогою чого можливе проведення ключових державотворчих процесів. Механізм державної влади в умовах демократії завжди потребуватиме оптимальної та дієвої системи стримувань і противаг, побудову якої потрібно здійснювати з урахуванням історичних особливостей формування вказаного інституту з моменту проголошення України демократичною, правовою, незалежною державою.

Ключові слова: поділ влади, система стримувань і противаг, державотворення, нормативно-правова регламентація, демократія.

Постановка проблеми. Сучасний етап державотворення в Україні значною мірою відображає тенденції розвитку основних інститутів державної влади. Обрання Україною моделі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову свідчить про демократичний вектор розвитку державно-правових інститутів та водночас вимагає постійного вдосконалення існуючих підходів до управління державою. В умовах проведення заходів щодо реалізації державної політики необхідно враховувати історичні тенденції розвитку ключових політичних та управлінських течій, серед яких важливе місце посідає механізм розподілу влади та система стримувань і противаг. Забезпечуючи раціональний розподіл повноважень між державними інституціями, система стримувань

і противаг покликана протидіяти загрозі можливої узурпації державної влади одним із державних інститутів. Послідовний та виважений аналіз процесу формування ідеї стримувань і противаг гілок влади в Україні є важливою складовою частиною формування об'єктивного бачення переваг і прорахунків діючої моделі державного управління. З огляду на зазначене розгляд умов виникнення ідеї стримувань і противаг під час здійснення державної влади в Україні потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розгляд даної проблеми, свідчить, що опрацювання історичних віх розвитку теорії поділу влади та механізму стримувань та противаг у державному будівництві стало об'єктом вивчення таких науковців:

В. Авер'янова, Е. Афоніна, О. Кравціва, В. Ребкала, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Шахова та інших.

Водночас у вказаних дослідженнях недостатньо уваги присвячено питанню еволюції законодавчого закріплення системи стримувань та противаг в українському законодавстві. Сучасні політичні та управлінські процеси в Україні потребують подальшого наукового аналізу історичних тенденцій розвитку механізму державної влади та системи стримувань і противаг.

Метою статті є розгляд процесів законодавчого закріплення ідеї поділу державної влади та системи стримувань і противаг, опрацювання історичних аспектів формування вказаних інститутів у контексті розвитку Української держави.

Виклад основного матеріалу. Ефективна робота законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні значною мірою досягається за допомогою системи стримувань і противаг – механізму, що дозволяє контролювати роботу гілок влади, сприяє збалансованій та взаємоконтрольованій роботі останніх в умовах демократії.

Основними складниками цієї системи в парламентсько-президентській республіці є: подвійність джерел формування виконавчих структур, імпичмент, право розпуску парламенту, право вето, конституційний нагляд та ін. [1, с. 238].

На нашу думку, ключовими засадами, що сприяють розбудові ефективної системи стримувань і противаг, є принципи суверенітету, демократизму, верховенства права, соціальної справедливості та ін. Складники системи стримувань і противаг формувалися історично, зважаючи на здійснені українською державою кроки для створення дієвого механізму державної влади.

Нормативне закріплення ідеї поділу влади в українському законодавстві було вперше здійснено в Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. Цим документом визначено принцип верховенства, самостійності, повноти і неподільності влади в межах території держави та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах (принцип суверенітету держави). Крім того, в документі було задекларовано, що влада в республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову [2].

Науковець О. Леванчук слушно зауважив, що в сучасну епоху принцип розподілу влади не діє автоматично, він потребує засобів забезпечення у вигляді певних правових гарантій і механізмів, системи стримувань і противаг [3, с. 20].

Цілком очевидно, що принцип поділу влади і функціонування системи стримувань і противаг напряду пов'язаний із суверенітетом держави, здатністю самостійно вирішувати питання внутрішньої і зовнішньої політики, визначати вектори свого розвитку в межах власної території. Незважаючи на стрімкий розвиток процесів державотворення, положення Декларації, проголошені у важкій соціально-політичній ситуації, не втратили свою актуальність і стали основою для подальшої нормативно-правової діяльності.

Наступним кроком у розвитку інститутів державної влади стало прийняття Закону УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР від 5 липня 1991 року. Вказаний акт діяв до прийняття Конституції України і визначав, що Президент виступає гарантом забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету України, додержання Конституції і законів держави, представляє державу в міждержавних і міжнародних відносинах; вживає необхідних заходів щодо забезпечення обороноздатності, державної і суспільної безпеки та територіальної цілісності республіки [4]. Президент, згідно із вказаним актом, виступає найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади.

Значення інституту президентства у формуванні збалансованої системи державної влади важко переоцінити. Недаремно главу держави в системі влади нерідко називають «арбітром», наголошуючи на вирішальній ролі президента у сфері виконавчої влади й у державному владарюванні загалом.

Слід відзначити, що фундамент формування механізму державної влади та системи стримувань і противаг закладався на ранніх етапах становлення незалежної України. Ключове значення у створенні умов для розвитку демократичних засад функціонування державної влади та початку формування основних владних інститутів стало прийняття Акту незалежності України. В умовах гострої внутрішньодержавної боротьби та небезпеки втрати державності Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року проголосила Україну незалежною демократичною державою і тим самим ініціювала процес розбудови системи державного управління [5]. Цей крок був надзвичайно необхідним для початку трансформаційних перетворень у розбудові системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У період з 1990 до 1996 рр. представники влади намагалися провести швидкі та конструктивні заходи з формування основних засад економічної та соціальної політики, нерідко змінюючи існуючий підхід до розподілу владних повноважень державних органів. Так, з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних зі здійсненням ринкової реформи, 18.11.1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» [6]. У цьому разі надання Кабінету Міністрів повноважень органу законодавчої влади хоч і створило дисбаланс у розподілі владних повноважень, проте мало чітко визначене спрямування та законодавче закріплення.

Наступним етапом у розбудові сучасної моделі публічного управління стало конституційно-правове будівництво.

До прийняття нової Конституції України питання організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування розглядалося в межах Конституційного договору, укладеного між Верховною Радою України та Президентом України 08.06.1995 р. Вказаним Договором передбачено, що Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України [7]. Таким чином, протягом певного часу в Україні існувала така система розподілу влади, за якої повноваження президента охоплювали керівництво двома гілками влади. Водночас із прийняттям нової Конституції України 28 червня 1996 року така позиція була змінена, незважаючи на значну роль президента у формуванні та роботі органів виконавчої влади.

В Україні була закладена така конституційна модель організації виконавчої влади, за якої Президент був не просто функціонально поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований до неї, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади [8, с. 27]. Незважаючи на значний вплив президента на виконавчу гілку влади, вважається, що президент не належить до жодної гілки влади.

Нова Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, регламентує порядок здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), а також визначає, що здійснення повноважень органами, які належать до вказаних гілок влади, визначається межами, встановленими Конституцією й законами України [9].

Основний Закон держави не тільки визначив ключові основи державного ладу, а й закріпив на найвищому рівні принципи правової держави, поділу влади, формування ключових органів державної влади. Цим кроком український політикум зробив акцент на утвердженні основоположних передумов для формування системи стримувань і противаг – демократії та поділу влади.

Наступним кроком законотворчості стало прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. [10], який покликаний гарантувати верховенство Конституції України, сприяти утвердженню законності та конституційності актів нормотворчої діяльності, прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Прийнятими нормативними актами були закріплені різноманітні інститути системи стримувань і противаг, зокрема:

1. До відання Верховної ради України ввійшли такі повноваження:

– прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (відставка уряду);

– участь у формуванні Конституційного суду України;

– призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, осіб у випадках, передбачених Конституцією;

– здійснення парламентського контролю (у т. ч. через Уповноваженого з прав людини);

– імпічмент Президента з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;

2. Президент України отримав повноваження щодо:

– накладання «вето» на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;

– участі у формуванні Конституційного суду та призначенні осіб на відповідальні посади в органах державної влади та ін.

3. Конституційний суд наділено функцією контролю за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Вважаємо, що перелік елементів системи стримувань і противаг не є вичерпним, оскільки порядок здійснення повноважень органами державної влади деталізується законодавчими актами, організаційно-розпорядчими документами тощо.

У 1997 році питання збалансування роботи органів влади поширилося і на роботу засобів

масової інформації. Так, у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [11] визначено, зокрема, порядок захисту органів державної влади та органів місцевого самоврядування від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з прийняттям низки нормативних актів з питань державного будівництва виникла необхідність у додаткових роз'ясненнях ключових положень актів законодавства. Вагоме значення для правильного розуміння питання поділу влади та стримувань і протипаг мають прийняті висновки Конституційного Суду України.

Зокрема, Конституційним Судом роз'яснено, що:

метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі № 6-рп/1999) [12];

здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзаци перший, другий пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2004) [13];

поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їхніх повноважень, а і їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протипаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває

сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (№ 4-рп/2008) [14].

Правові позиції Конституційного Суду України, на нашу думку, найбільш точно відповідають фундаментальним положенням Конституції, не порушуючи взаємозв'язок букви та духу Основного Закону.

Слід зауважити, що протягом 2000–2014 рр. відбувалися трансформації у розподілі владних повноважень між гілками влади. У пошуках оптимальної моделі державного правління 8 грудня 2004 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» [15], який закріпив новий підхід до розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України і запровадив перехід до парламентсько-президентської республіки. Розширення функцій парламенту та обрання змішаної форми правління вимагало якісної взаємодії між державними інституціями, існування незалежного суду, конструктивного діалогу між суб'єктами політичних та управлінських процесів, чого у свою чергу досягнуто не було.

Водночас науковці зазначають, що у навіть за умови дотримання у 2004 р. встановленої процедури внесення конституційних змін і розроблення більш вдалого та детально виписаного правового механізму взаємодії органів державної влади, а також повного та чіткого розмежування їхніх повноважень, обрана модель навряд чи змогла б забезпечити належне функціонування державного апарату й дати можливість українській політичній еліті скористатися у повному обсязі всіма можливими перевагами парламентсько-президентської форми правління [16, с. 59].

Зважаючи на значну кількість недоліків процедурного та змістовного характеру, 30 вересня 2010 року Конституційний Суд прийняв рішення, яким було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення [17]. На основі цього було фактично відновлено дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року.

Разом із тим 21 лютого 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», відповідно до якого відбулося повернення до Конституції 2004 року. Постійне намагання політичних сил нав'язати свій варіант розвитку системи державної влади та державного правління негативно позначилося на створенні дієвого механізму влади, адже він був позбавлений сталого розвитку, стабільності та єдиного підходу в його формуванні.

В умовах сьогодення розвиток системи стримувань і противаг прослідковується в намаганні втілити в життя політику децентралізації, недопустивши при цьому узурпації влади. Делегування влади на місця в умовах складної соціально-економічної ситуації вимагає чіткого розуміння територіальної організації влади і налагодження системи контролю та звітності роботи інституцій на державному та місцевому рівнях.

Важливо розуміти, що розбудова систем різних гілок влади створила умови як для розвитку основних державних інститутів, так і для конкуренції та боротьби в механізмі влади в Україні. Створення трирівневої моделі поділу влади в поєднанні із системою стримувань і противаг мала на меті утвердження демократії, прав та свобод людини і громадянина, втілення демократичних цінностей. Сучасний стан речей, на жаль, засвідчив, що існує невідповідність між проголошеними Конституцією та законодавчими актами положеннями та практичним втіленням ідеї поділу влади, збалансованістю роботи органів публічної влади. Відсутність політичної стабільності, взаємодії та взаємозалежності гілок влади деструктивно вплинуло на втілення конституційних засад розвитку владних інститутів в Україні і наразі не дозволяє реалізувати основні переваги проголошених у чинному законодавстві прогресивних демократичних положень.

Висновки і пропозиції. Аналіз законодавчих аспектів формування системи поділу державної влади та системи стримувань і противаг засвідчив, що вказані ідеї знайшли своє відображення у ключових нормативно-правових актах та створили фундамент для розвитку механізму державної влади в Україні. Проведене нами дослідження дозволяє констатувати, що система стримувань і противаг в Україні як важливий елемент існування демократії зародилася на ранніх етапах становлення незалежної Української держави і натеper відіграє значну роль у проведенні державної політики.

Розгляд передумов і витоків системи поділу влади та стримувань і противаг в організації влади в Україні дозволяє сформулювати правильне бачення державотворчих процесів сучасності та зрозуміти алгоритм досягнення консенсусу в роботі ключових державних інституцій. Сьогодні важливо акцентувати увагу на дотриманні визначеної системи поділу влади з дотриманням принципів взаємозалежності, взаємодії, історичного детермінізму.

Список використаної літератури:

1. Гетьманчук М.П., Гришук В.К., Турчин Я.Б. Політологія : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 415 с.
2. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року за № 55-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 23.01.2020).
3. Леванчук О.М. Принцип розподілу державної влади. *Вісник Хмельницького інституту управління та права*. 2008. № 6. С. 18–26.
4. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 липня 1991 року, № 1293-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1293-12> (дата звернення: 05.01.2020).
5. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1427-12> (дата звернення: 05.01.2020).
6. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 2. Ст. 6. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2796-12> (дата звернення: 24.01.2020).
7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2020).
8. Галаган Л.М. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади. *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2013. № 3 (12). URL: <http://www.nbu.gov.ua/sites/default/files/msd/13bul3.pdf> (дата звернення: 09.01.2020).
9. 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>. (дата звернення: 15.01.2020).
10. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-ВР> (дата звернення: 05.01.2020).
11. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/539/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2020).
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99> (дата звернення: 05.01.2020).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04> (дата звернення: 05.01.2020).
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата звернення: 20.01.2020).
15. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата звернення: 05.01.2020).
16. Колісник В. Правовий механізм трансформації української Конституції. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10/conv> (дата звернення: 10.01.2020).

Moskalchuk Yu. H. Legislative support for the idea of state power separation and checks and balances system in Ukraine: a historical and legal review

Consolidation of the idea of state power separation as well as checks and balances system into the legislation of Ukraine took place in the early stages of Ukrainian statehood formation. The proclamation of independence intensified the process of rulemaking in the field of state building, created the preconditions for an effective system of balancing the main branches of power in Ukraine creating. In the context of profound changes in the sphere of public administration, the pursuit of a decentralization policy necessitates adherence to the key foundations, theories and practices of powers separation, and to ensuring checks and balances system effectiveness, taking into consideration the historical patterns of its creation.

The article deals with the legislative and theoretical aspects of the idea of powers separation formation and of checks and balances system in Ukraine, highlights the elements of checks and balances system, which were enshrined in the current legislation of our state. Emphasis is placed on the key acts of lawmaking that created the conditions for the development of the main institutions of state power, the historical path of modern mechanisms of state power separation introduction is traced. Particular attention is paid to the position of the Constitutional Court of Ukraine in regulating the issues of state power organization in Ukraine. The historical prerequisites for the idea of powers separation consolidation and checks and balances, necessary for democratic processes in modern Ukraine, are analyzed.

The process of the mechanism of state power development in modern conditions requires branches of power constructive interaction and interdependence, with the help of which it is possible to conduct the key state-making processes. The mechanism of state power in the conditions of democracy will always require an optimal and effective checks and balances system, the construction of which must be carried out taking into account the historical peculiarities of the formation of the mentioned above institute since the proclamation of Ukraine as a democratic, legislative and independent state.

Key words: separation of powers, checks and balances system, state formation, legal regulation, democracy.