

УДК 321.022

**СИСТЕМА “СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ” У ВЗАЄМВІДНОСИНАХ МІЖ
ВИКОНАВЧОЮ ТА ЗАКОНОДАВЧОЮ ГІЛКАМИ ВЛАДИ ЯК МЕХАНІЗМ
КОНСОЛІДАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ****Людмила Приймак**

*Львівський національний університет імені Івана Франка
Філософський факультет, кафедра теорії та історії політичної науки
вул. Університетська, 1, 79000, м. Львів, Україна
e-mail: ms.pryimak@gmail.com*

Розкрито місце та роль механізму “стримувань і противаг” у політичній системі. Виявлено особливості функціонування гілок влади у державах з різними формами правління. Визначено проблеми й перспективи вдосконалення взаємодії виконавчої та законодавчої гілок влади в Україні.

Ключові слова: механізм “стримувань і противаг”, форма правління, правове регулювання, виконавча влада, законодавча влада, взаємодія між гілками влади.

Утвердження правової держави, що здатна забезпечити ефективне та демократичне урядування і гарантувати громадянські права й свободи, багато в чому залежить від організації політичної влади, її диференціації (поділу) на окремі гілки (галузі), які стримують і врівноважують одна одну, а також взаємодіють на основі правил, передбачених Конституцією та законами, заради досягнення загальносуспільних цілей. Між гілками влади часто відбувається боротьба з приводу їхніх повноважень та правового становища в системі органів державної влади, виникають розбіжності в поглядах стосовно застосування теорії розподілу влади до конкретних суспільно-політичних умов.

Сьогодні Українська держава перебуває у перехідному стані, а дисбаланс між виконавчою та законодавчою гілками влади, нечіткість розподілу повноважень між ними створюють перешкоди на етапі демократичної консолідації. Для стабілізації політичного життя українського суспільства, утвердження стійкого конституційного порядку дуже важливим є правильне розуміння завдань і механізмів поділу державної влади.

Питання взаємодії між гілками влади, їхній розвиток та запровадження в політико-правову практику, проблема застосування механізмів “стримувань і противаг” та вплив на процес консолідації політичного режиму розглядається А.Барнашовим, О.Євтушенком, Н.Жук, К.Колісником, А.Осавелюком, І.Процюком, А.Колодій, В.Шаповалом, І.Салом, О.Чернецьким, М. Оніщуком.

Однак на кожному етапі трансформації політичної системи України виникають нові проблеми і нові суперечки науковців щодо прийнятної та корисної для стабільного розвитку суспільства моделі поділу влад, а також притаманних їй стримувань і противаг як механізмів забезпечення взаємодії органів державної влади в Україні. Тож тема залишається актуальною і потребує подальшого вивчення та пропозицій.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних основ та визначенні напрямів удосконалення механізму “стримувань і противаг” у взаємовідносинах виконавчої та

законодавчої влади в Україні на сучасному етапі. Для реалізації мети потрібно розв'язати такі завдання:

- розкрити місце й роль механізму “стримувань і противаг” у політичній системі;
- виявити особливості функціонування гілок влади у державах з різними формами правління;
- проаналізувати механізм “стримувань і противаг” в Україні, визначити проблеми й напрями вдосконалення.

Принцип поділу влад – це модель побудови державного апарату, відповідно до якої влада повинна бути розподілена між законодавчими, виконавчими та судовими органами. Причому кожна влада, стосовно до інших – самостійна і незалежна, що унеможливило узурпацію всієї влади в державі певною особою чи окремим органом. Отже, головна ідея такого поділу полягає в запобіганні існуванню державної структури, яка могла б зосередити надзвичайні повноваження, котрі мають належати до різних гілок влади, запобігати створенню передумов для безконтрольного здійснення або зловживання владними повноваженнями [2, с. 8].

Для чіткішого розуміння системи поділу влади доцільно розкрити суть і повноваження кожної гілки влади.

Законодавча влада – одна з гілок єдиної, але поділеної функціонально державної влади, сутність котрої полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей, їх об'єднати за допомогою законів і правових актів, що приймають представники інституту влади (парламент, рада). В інституційному розумінні законодавча влада – система державних закладів, які мають право приймати закони, обов'язкові для всіх громадян, їхніх об'єднань та інших державних інститутів. У правовій державі законодавча влада приймає лише такі закони, котрі не суперечать основному закону держави [4, с. 155].

Виконавча влада – складова частина владних структур держави. Головна її функція полягає в організації державно-владної, виконавчо-розпорядчої, підзаконної діяльності для практичного здійснення завдань держави у господарській, соціально-культурній і адміністративно-політичній галузях [4, с. 63].

Між вищими органами державної влади відбувається розподіл *конституційно визначених прав і обов'язків*, а взаємний контроль і взаємозалежність є передусім гарантом законності, поваги до прав і свобод громадян. Одночасно поділ влади передбачає надійний механізм стримувань і противаг, який забезпечує взаємну співпрацю і врівноваження влад [3].

Теорію поділу влади можна розглядати з двох боків – з погляду структурного оформлення влади і забезпечення демократичних засад у суспільстві. Ця теорія передбачає обґрунтування ідеї організації та здійснення державної влади на основі раціонального розподілу праці в рамках державного механізму як єдиної системи органів, що перебуває у певному співвідношенні й організаційно відокремлені. Цей принцип, безперечно, потребує чіткого розмежування функцій і закріплення меж між гілками влади, прерогатив, забезпечення їхньої юридичної самостійності й певної незалежності, ділової взаємодії та взаємного стримування, що сприяє ефективному контролю і нейтралізації неконституційних дій кожної з гілок влади, збалансуванню повноважень і певного суперництва, рівноправного партнерства та недопущення непомірного підвищення ролі одного органу за рахунок статусу іншого. З цього випливає, що поділ влади становить обов'язкову умову недопущення деспотизму і свавілля, зловживання владою та її узурпації, а також необхідну

передумовупоміркованого правління, забезпечення суспільного порядку й законності, гарантії прав і свобод особи. Саме на основі поділу влади виникає плюралістична демократія, за якої здійснюється вільна гра політичних сил як важливий засіб урівноваження протилежних класових, групових і приватних інтересів, вирішення об'єктивно існуючих соціальних протиріч [5].

Головні складові застосування принципу поділу влади:

– поділ єдиної державної влади на гілки (галузі), представлені відповідними органами державної влади – носіями законодавчої, виконавчої та судової влади, котрі в межах своєї компетенції задля здійснення власних функцій є незалежними й самостійними;

– відсутність органу, в якому концентрувалася б уся повнота державної влади;

– наявність системи взаємних стримувань і противаг, що передбачає: а) тісну взаємодію й урівноваження гілок державної влади; б) контроль і обмеження (взаємопроникнення) влади кожного органу держави, який уособлює певну гілку, для запобігання зосередженню влади в межах однієї гілки влади на шкоду двом іншим [5].

Реалізація системи стримувань і противаг пов'язується з необхідністю не лише запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість діяльності державних інститутів, слугувати ліпшій їхній організації та злагодженості діяльності, подоланню можливого протистояння всередині державного механізму.

Попри те, що в конституційних засадах реалізації державної влади в Україні закріплено і принцип єдності, й принцип поділу влади, змішана форма правління не запровадила дієвого механізму вирішення протиріч і розбіжностей між окремими гілками влади, механізмів узгодженого функціонування. Неузгодженість дій гілок влади, а почасти – пряме протистояння між ними, не є чимось новим для країн з демократичною формою правління. Однак у процесі розвитку демократії в країнах Європи сформувалися певні механізми й інститути конструктивного вирішення конфліктів. Як засвідчує досвід країн-членів ЄС, надійний засіб усунення негативних явищ, котрі виникають у процесі організації та функціонування державної влади – система стримувань і противаг, що надає необхідної самостійності органам державної влади у виконанні своїх функцій та, як уже зазначалося, водночас забезпечує їхню взаємодію в процесі реалізації напрямів загальнодержавної політики [6].

Сьогодні принцип поділу влади в політико-правовій теорії зазвичай розглядають з позицій структурно-функціональних розмежувань діяльності органів державної влади, що зумовлено поділом владних функцій. Відтак цей принцип передбачає: розподіл повноважень між державними органами, котрі є носіями єдиної влади; забезпечення відносної самостійності кожного органу влади під час здійснення повноважень; надання контролюючих повноважень кожній гілці влади. Взаємовідносини між вищими органами держави виявляють відмінності між сучасними формами правління, що в конституційно-правовій науці визначаються своєрідними типологічними моделями організації державної влади. Це поділ влади: - “жорсткий” (притаманний президентським республікам); - “м'який” (парламентські республіки та парламентські монархії); - “змішаний” (республіки зі змішаними формами правління) [7].

“Жорсткий” поділ влади, або президентська республіка, є поширеною формою правління і використовується в багатьох країнах (США, Венесуела, Єгипет, Мексика). Вона має три ознаки. По-перше, президента обирають прямим голосуванням на термін зазвичай від чотирьох до восьми років. Це є необхідною, але недостатньою умовою для визначення президентської форми правління, оскільки прямі вибори президента ще не

означають, що він має реальну владу. По-друге, за президентської форми правління президент не може бути ні призначений, ні звільнений шляхом голосування членів законодавчих зборів – повноваження президента визначаються мандатом усенародного голосування, а не залежать від законодавчої гілки влади. По-третє, виконавча гілка влади підпорядковується винятково президенту і ніхто з політиків або членів уряду не може змагатися з ним за першість. Зауважимо також: важливу ознаку президентської системи правління становить подвійна незалежність виконавчої та законодавчої гілок влади; тобто відповідно до норм президентської демократії як виконавча, так і законодавча гілки влади обираються народом незалежно. Це забезпечує певну стабільність системи, адже, попри нездатність чи некомпетентність президента, законодавча влада не має права усунути його з посади, за винятком скоєння президентом злочину. За президентської системи імпичмент – єдиний спосіб усунення від влади президента, який порушив закон.

Окрім того, за президентської системи правління виконавча і законодавча гілки влади часто не досягають згоди під час прийняття законодавчих актів. Це може спричинити виникнення проблеми безвихідних положень або ситуацій глухих кутів у системі влади з питань законодавчих пріоритетів. Кінцевим підсумком виникнення ситуацій глухих кутів є пожвавлення динаміки державної влади без досягнення значних результатів у сфері законодавства. Це змушує президентів і парламенти вести перемовини і знаходити компроміси стосовно законодавчих пріоритетів.

Головні недоліки президентських систем у тому, що вони:

1. Спричиняють ситуацію подвійної незалежності (де глава виконавчої влади обирається прямим голосуванням). Це зазвичай що як правило не має конституційного способу вирішення у випадку виникнення безвихідних ситуацій.

2. Призумовлюють дестабілізацію виборів, оскільки встановлений термін перебування на посаді призводить до боротьби за посаду президента за принципом “переможець отримує усе”, – створюють ідеологічну поляризацію між політичними групами та фракціями.

3. Заважають утворенню коаліції.

4. Спонукають суспільство до авторитаризму, за якої демократична консолідація обмежена.

У зв'язку з тим, що в системах з президентською формою правління глава уряду і глава держави – це єдина особа, президентська посада є за природою двомірною й у деякому сенсі невизначеною. Згідно з положенням європейської політико-правової доктрини, поєднання функцій глави держави та глави виконавчої влади спричиняє гіпертрофію влади президента, а це може порушити баланс владних повноважень і сам принцип поділу влади. У межах зазначеної доктрини, глава держави визначається як посадова особа, що не належить до жодної гілки влади, але відіграє роль “арбітра”, забезпечуючи взаємодію у системі органів державної влади загалом. Органи державної влади, котрі виконують відповідні функції, мають тісно співпрацювати і взаємодіяти, незважаючи на формальний поділ повноважень [6]. Таке тлумачення принципу поділу функцій влади найбільше відповідає природі парламентських форм правління і становить основу “м'якої” моделі поділу влади. Одночасно класична система поділу з моменту її конституціонування в США суттєво урізноманітнілася під впливом політико-правової практики.

Закордонні й вітчизняні науковці зазначають: світовий розвиток конституціоналізму набуває нових змістових характеристик, тому можна виокремити якісні періоди його розвитку. Останній період, на думку деяких українських учених,

розпочався після Другої світової війни. Однією з ознак новітніх конституцій є те, що предметом конституційного регулювання стали відносини, котрі виникають у рамках політичної системи суспільства, поза суто державною організацією. Це передусім стосується діяльності політичних партій у їхніх взаємозв'язках із державним механізмом. Тобто нині в процесі практичної реалізації системи стримувань і противаг політичні механізми набувають не меншого значення, ніж правові. Доповнення конституційної системи механізмів стримувань і противаг певними політичними механізмами в країнах з парламентською формою правління порушує класичну модель поділу влади. Як зазначає французький науковець Ж.-Л. Шабо, відповідальність уряду перед нижньою палатою парламенту спричинює “інституційний дисбаланс на користь законодавчої влади” [9].

Особливості реалізації принципу поділу влади виявляють значно більшу залежність “від партійної системи, ніж від положень, записаних у конституціях”, – зазначає французький учений М. Дюверже, – Реальний поділ влад є... результатом взаємодії партійної системи і конституційних норм” [1, с. 123–134].

Політичні процеси у повоєнній Європі продемонстрували пряму залежність ефективного функціонування парламентських форм правління з “м'якою” моделлю поділу влади від типу партійної системи та типу політичної культури в країні. На думку Ж.-Л. Шабо, “Британський парламентський режим дотримується радше двопартійної системи, ніж писаних і неписаних конституційних норм” [9]. У випадку функціонування в країні партійної системи атомізованого або поляризованого типу несформованість ефективної системи стримувань і противаг спричинює постійну парламентсько-урядову нестабільність і неефективне функціонування системи державної влади.

Однак політико-правова практика запропонувала нові підходи до реалізації принципу поділу функцій влади, насамперед у межах концепції “раціоналізованого парламентаризму”. “...Рационалізація парламентського режиму – зазначає Ж.-Л. Шабо, – має на меті забезпечити “зчеплення” в парламентських механізмах через конституційне регулювання за неможливості досягти цього на ґрунті логіки партійної системи” [9].

Серед характерних ознак системи стримувань і противаг, притаманних парламентським республікам, виокремлюють такі:

1. Здійснення повноважень глави держави (президента) і глави уряду різними особами.
2. Обмеженість повноважень глави держави і водночас приналежність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави (наприклад, ФРН, Італія, Австрія, Чехія, Словаччина, Угорщина).
3. Формування уряду парламентом за участі глави держави, яка є переважно майже номінальною (практикується парламентський та позапарламентський способи). Наприклад, в Італійській Республіці, Чеській Республіці, Словацькій Республіці президент призначає главу та членів уряду за пропозицією глави уряду з подальшою процедурою інвеститури в парламенті. В Угорській Республіці за пропозицією президента країни призначається голова уряду та схвалюється програма урядової діяльності, після чого за пропозицією глави уряду президент країни призначає членів уряду, а у ФРН за результатами консультацій у бундестазі президент країни вносить кандидатуру федерального канцлера і після позитивного голосування більшістю формально призначає главу уряду. В Естонській Республіці право висувати главу уряду належить президентові республіки з подальшою інвеститурою урядової програми. Після позитивного голосування за урядову програму в парламенті президент призначає членів уряду за пропозицією глави уряду).

4. Формальна політична відповідальність уряду (колективна й індивідуальна) перед парламентом (усі країни з парламентською формою правління).

5. Право глави держави розпустити парламент, яке зазвичай ефективно контролює уряд (ФРН).

6. Фактичний центр здійснення державної влади завжди – не представницький орган, а уряд.

Аналіз системи стримувань і противаг в країнах з парламентською формою правління дає змогу дійти висновку, що всі важелі реальної влади перебувають у керівників політичних партій, котрим належить більшість місць у парламенті. Причому парламент виконує роль механізму правового оформлення політики правлячої партії або коаліції. Практичне вираження цієї концепції – організація системи стримувань і противаг у змішаних республіках, яка поєднує елементи парламентської та президентської форм правління (Французька Республіка, Португальська Республіка, Республіка Польща, а також Україна). Йдеться про подвійну відповідальність уряду перед парламентом і президентом. Найважливішою особливістю організації влади у змішаній республіці є її потенційна спроможність наближатися до режиму сильної президентської влади (режим президенціалізму встановлюється у випадку партійно-ідеологічної близькості парламентської більшості та президента країни) чи, навпаки, до режиму парламентаризму (встановлюється, коли президент країни та парламентська більшість належать до опозиційних одна одній політичних сил). Змішана форма правління достатньо гнучка і залежно від розстановки політичних сил у парламенті набуває ознак або парламентсько-президентської, або президентсько-парламентської.

Змішаній формі правління притаманні такі ознаки:

–обрання президента та парламенту на загальних виборах;

–право президента розпустити національний парламент (у Франції – лише нижню палату);

–широке коло спільних повноважень президента й парламенту країни, передусім установчих (формування уряду, судової гілки влади), контрольних (подвійна відповідальність уряду – і перед президентом, і перед парламентом);

– украй обмежені можливості відправити президента країни у відставку (складна процедура імпічменту);

–право відкладального вето президента країни;

–контрасигнування актів президента країни главою уряду або профільним міністром [7].

Отже, світовий досвід підтверджує, що надійним засобом усунення негативних явищ, котрі виникають під час організації та функціонування державної влади, є система стримувань і противаг, за допомогою якої взаємодіють різні гілки влади у процесі вирішення ними загальнодержавних питань. Конституція України також закріпила найзагальніші теоретичні положення, на котрих ґрунтується механізм “стримувань і противаг”. Водночас перманентне загострення парламентсько-урядової кризи впродовж років незалежності, що на сучасному етапі переросла у системну політичну кризу, засвідчує, що дієвий механізм функціонування згаданої системи не сформовано.

Серед основних проблем взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади в Україні виокремимо:

–незбалансований характер системи влади;

–зниження політичного впливу Верховної Ради як представницького органу;

–відсутність ефективних механізмів впливу парламенту на систему виконавчої влади та політичного зв'язку між Верховною Радою (депутатською більшістю) і Кабінетом Міністрів України як передумови їх конструктивної взаємодії;

–недостатність і неефективність системи стримувань і противаг між президентом та Верховною Радою, відсутність дієвих механізмів парламентського контролю [8].

Для вдосконалення взаємовідносин між виконавчою й законодавчою гілками влади в Україні потрібно здійснити конституційні зміни, але із урахуванням негативного досвіду минулих років. Удосконалення потребують такі механізми: затвердження програми Кабінету Міністрів України під час формування уряду; введення інституту вотуму довіри уряду, зокрема у зв'язку із прийняттям окремих законопроектів, що оптимізує взаємодію уряду та парламенту; можливість дострокового розпуску парламенту президентом у відповідь на вотум недовіри уряду; запровадження індивідуального вотуму недовіри членам уряду; збільшення впливу уряду на законодавчу діяльність Верховної Ради України через надання уряду можливості впливати на формування порядку денного парламенту та надання пріоритетності урядовим законопроектам; передбачення санкції стосовно посадових осіб і органів державної влади за невиконання ними процедур, визначених Конституцією та законами України.

Список використаної літератури

1. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже; научн. ред. А.Д.Кириллов; пер.с франц. Л.А.Зимица. – М. : Академ. проект, 2000. – 558 с.
2. Медведчук В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Медведчук // Право України. – 1998. – № 4. – С. 8.
3. Пильгун Н. Поділ влади – конституційна основа взаємодії органу законодавчої влади і глави держави [Електронний ресурс] / Н.Пильгун. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34682/06Pylgun.pdf?sequence=1>
4. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / за ред.. Б.Кухти. – Л. : Кальварія, 2003. – 498 с.
5. Процюк І. Сучасні підходи до розуміння принципу поділу державної влади [Електронний ресурс] / І.Процюк. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/DergBud/24.pdf
6. Сало І. Механізми стримувань і противаг у політичних системах країн ЄС та в Україні [Електронний ресурс] / І.Сало. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/11_2009/10.pdf
7. Сало І. Шляхи удосконалення системи стримувань і противаг у взаємовідносинах суб'єктів державної влади в умовах конституційно-правової реформи [Електронний ресурс] / І.Сало. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/17.htm>
8. Сорока С. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави [Електронний ресурс] / С.Сорока. – Режим доступу: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ssvkrd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf)
9. Шабо Ж. Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления [Электронный ресурс] / Ж. Л. Шабо // Полис. – 1993. – № 3. – Режим доступа : <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/1993/3/20.htm>

**СИСТЕМА “СДЕРЖИВАНИЙ И ПРОТИВОВЕСОВ” ВО
ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЕТВЯМИ ВЛАСТИ КАК МЕХАНИЗМ
КОНСОЛИДАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА**

Людмила Приймак

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
философский факультет , кафедра теории и истории политической науки
ул. Университетская , 1 , 79000 , г. Львов , Украина
e-mail: ms.prymak @ gmail.com*

Раскрывается место и роль механизма “сдерживаний и противовесов” в политической системе. Выявляются особенности функционирования ветвей власти в государствах с различными формами правления. Определяются проблемы и перспективы совершенствования взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в Украине.

Ключевые слова: механизм “сдерживаний и противовесов”, форма правления, правовое регулирование, исполнительная власть, законодательная власть, взаимодействие между ветвями власти.

**SYSTEM OF “CHECKS AND BALANCES” IN RELATIONS BETWEEN THE
EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWWER AS A MECHANISM OF
CONSOLIDATION POLITICAL REGIME**

Ludmila Pryymak

*Lviv National University named after Ivan Franko
faculty of Philosophy , Department of Theory and History of Political Science
Str., 1, 79000, Lviv, Ukraine
e-mail: ms.prymak @ gmail.com*

The analysis of role and place of the mechanism of "checks and balances" in the political system are revealed. The features of the power branches functioning in countries with different forms of government. The problems and perspectives improvement of interaction between the executive and legislative branches of power in Ukraine are detemined.

Key words: mechanism of "checks and balances", government, legal regulation, executive power, legislative power, interaction between the power branches.