

Вадим СУРНІН

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ В ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ

Постановка проблеми. Багатовікова історична практика переконливо підтверджує, що невід'ємним елементом демократії та правової держави, яка б забезпечувала належний рівень політичних свобод та захисту прав людини і громадянина, є принцип розподілу влади. Бо це є надійна гарантія від узурпації влади та інших авторитарних тенденцій. Тому ступінь реалізації цього принципу є найважливішою цінністю в системі демократії та первинним виміром ступеня її розвиненості. Звідси випливає актуальність і важливість дослідження як теоретичних аспектів проблеми реалізації даного принципу, так і практичних результатів його впровадження.

Слід пам'ятати й про те, що ефективність державно-владної діяльності залежить не лише від того, наскільки вдало в практичному житті втілюється принцип розподілу влади, наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади, але й від того, наскільки і яким чином впровадження цього принципу сприяє закріпленню єдності державної влади як запоруки порядку і стабільності суспільства, що вирішальною мірою залежить від дієвості системи стримувань і противаг у галузі державно-владних відносин, яка унеможливило узурпацію влади і спрямування у бік тоталітаризму [5, с.9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика дослідження системи стримувань і противаг розглядалась ще в епоху античних цивілізацій, а потім і в середньовічних (Реформація та Просвіта) державах в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державно-владних відносин держави в розбудові інституційно-правових механізмів та збалансованого розподілу повноважень. Цим питанням, зокрема, присвячені праці таких вчених, як В. Авер'янов, В. Бабкін, В.Бакуменко, К.Бабенка, Н.Гайдаєнка, А. Георгіци, М.Головатого, В.Журавського, О.Каневський, В.Ковальчук, М. Козюбри, І.Кресіної, О.Леванчук, І.Сало, О.Скаун, В. Погорілка, Н.Плахотнюк, А.Пойченко, В.Селіванова, С.Серьогін, В.Тация, Ю.Тодики, В.Шаповала, В.Шатіла та інші.

Метою статті є теоретичний аналіз системи стримувань і противаг, та розподіл владних повноважень між гілками влади в історичному розрізі часу.

Виклад основного матеріалу. При розгляді процесу формування концепції поділу влади і відповідно системи стримувань та противаг з достатньою на те підставою деякі науковці виділяють наступні періоди: По - перше, створення світоглядного тла, обставин, у якій стало можливим вкладання концепції поділу влади. По-друге, створення самої концепції, її теоретична обробка, становлення й оформлення в політико-правових і філософських джерелах, а також перші спроби реалізації теорії розподілу влад в окремих її особливостях у політичній практиці ряду держав. По-третє, це перші коректування, дискусії, досвід цивілізацій, що неминуче виникали з обліком першого застосування теорії в державно-правовій сфері [3]. Також слід зазначити, що перший і другий періоди були реалізовані (хоча мож-



СУРНІН

Вадим Олегович,

аспірант кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація: у статті розглядаються теоретичні аспекти формування та функціонування системи стримувань і противаг в історичному розрізі часу. Зроблено висновок, що система стримувань і противаг є способом організації взаємодії вищих органів державної влади, та передбачає функціонування цілісної системи взаємопов'язаних конституційно-правових та політико-правових інститутів, які забезпечують взаємодію, взаємозалежність, взаємопроникнення повноважень гілок державної влади, з метою їх урівноваження

Ключові слова: система стримувань і противаг, гілки влади, розподіл повноважень.

УДК 354:321.015

ливо і не повною мірою) ще в античності. Це стає очевидним при більш детальному розгляді та використанні цивілізаційного підходу, що у даний час ще не достатньо застосовується як “вітчизняним” так і “закордонними” авторами, у тому числі і при розгляді політико-правових явищ минулого так і сучасного. Тому з методологічних позицій залишається неоднозначна і оцінка можливостей даного підходу. При вивченні теорії держави і права, іншими історико-правовими дисциплінами спостерігається обмеження, “звуження” досліджуваного матеріалу, що часто приводить до стереотипних побудов і сумнівних висновків.

Не применшуючи традиційної точки зору про те, що концепція поділу влади з’являється не раніше XVI—XVII століття (в часи англійської реформації та просвіти), слід зазначити, що з позиції цивілізаційного підходу в рамках античної цивілізації концепція поділу влади як в ідейному, так і в практичному плані мала визначену завершеність і абсолютну раціональність. Поділ влади в античній державі — це насамперед одна із головних політико-правових гарантій античної демократії. Можливо зробити припущення що, саме останнє послужило причиною того, що до проблеми поділу влади зверталось багато античних мислителів не тільки представників грецької, але і римської епохи. У першу чергу варто виділити Аристотеля, Платона, Ксенофонта, Цицерона та ін. Також хотілось би зазначити що у своїй праці “Політика” Аристотель писав -“у всякому державному устрої є три головні частини. Тому ці три частини: перша — законодавчий орган, розглядаючи й справи держав, друга - посади, третя — судові органи”. Також чималий інтерес представляє й античний досвід практичної реалізації концепції поділу влади, що тією чи іншою мірою проходить через всі основні етапи реформування політичної влади, тобто від Солона і Клиофена до Эфиальта і Перикла. З останніми двома іменами пов’язане остаточне становлення політичної системи давньогрецьких демократичних держав, тут використовувався термін “пряма демократія”, тому що ведучу роль відіграють Народні збори (Екклесія), чесно говорячи вони були не політичним інститутом, а сукупністю громадян, яким належала вся повнота верховної законодавчої, виконавчої і судової влади. Тому, із сучасних позицій Народні збори не входять у систему поділу влади, вони знаходяться як би над трьома галузями влади, і тому скоріше можуть бути визначені як джерело народної влади [7].

Як відомо з історичних джерел Антична Греція передала естафету Римській республіці (імперії). Грецька модель поділу влади в основних своїх рисах була запозичена Римською республікою. Вона була базовою, майже ідеальною формою організації державної влади, до якої прагнув Рим, яку досяг, забезпечивши тим самим визначену правову і політичну стабільність у державі, гармонію суспільних відносин (насамперед між аристократами-патриціями і плебеями), починаючи з ліквідації царської влади наприкінці VI в. до н.е. до відкритих порушень демократичних традицій у державному керуванні в I—II століття н. е. Сенату, магістратур, консулів. Народні збори являли собою досить відточену осмислену, ефективно працюючу систему [3].

Також слід зазначити, що джерела вчення про розподіл влад криються в запропонованому античними мислителями розподілі праці між різноманітними гілками державного апарату. Платон, Аристотель, Полібій та інші мислителі поклали в основу класифікації державних органів відмінність між ними по їх функціональному призначенню (законодавча функція, виконавча функція, діяльність судів). Тим самим був закладений фундамент і основа для наступного обґрунтування організаційного відокремлення різних видів державних органів (гілок влади) і закріплення за кожним з них спеціальних повноважень, що відображають їх функціональне призначення.

Однак при всій значимості епохи античності слід все ж таки зазначити, що більш важливим етапом, що підготував основні ідейно - теоретичні і духовні передумови для подальшої розробки і модернізації концепції “поділу влади” стало середньовіччя (Реформація та Просвіта). Реформація, поряд з Відродженням і Просвітою, з’явилася саме тією основою, на якій досить успішно розвивалася протягом, майже трьох сто-

річ, західноєвропейська і виросла з неї американська правова і політична культура. Наукове вчення М. Лютера і Ж. Кальвіна відкривали можливість для розв'язання проблем віри і наукового пізнання. Розвиток останнього, в свою чергу, докорінно змінював підхід до проблеми, пізнання суспільства і держави. З'явилася реальна можливість вивчити державу з погляду нового устрою і закономірностей функціонування, виникав новий світогляд, новий погляд на світ. Відмовлення від розуміння держави, як чогось постійного, даного і не підлягаючого зміні, воно дозволило розширити пізнання, що неминуче породжувало інше розуміння та трактування. Взагалі, то “держава”, як політичний інститут, з раціонально розробленим правом і орієнтованим на раціонально сформульовані правила, та закони, керування чиновників-фахівців у даному випадку реалізувала концепцію поділу влади. Хоча в переважній більшості не тільки вітчизняних, але і закордонних досліджень, створення даної концепції приписується винятково Локку та Монтеск'є [3].

Однак, оцінюючи роль Реформації в підготовці інтелектуальних передумов, важливих для створення сучасних державно-правових концепцій, у тому числі і різних варіантів визначення сутності і значення поділу влади, її можна вважати лише першим кроком у цьому напрямку. Був змінений вектор теоретичного розвитку, але реальні контури його стали видимі в наступному етапі — епоху Просвіти. В області суспільно-політичної діяльності наслідком цих представлень стали ідеї про можливість створення розумного суспільного порядку, раціонально функціонуючого державного устрою. Неперевершеним зразком цього як в ідейно-теоретичному, так і в практичному плані була Англія, де вже в першій половині XVII в. починається відхід від традиційного суспільства і входження в смугу інтенсивної соціально-економічної і політичної модернізації. Останнє приводить до того, що вже наприкінці XVII — початку XVIII століття функції законодавчої і виконавчої влади в рамках англійської державної системи досить чітко розмежовані, і саме розуміння цієї важливої проблеми стає принципово іншим.

У плані філософсько-правового осмислення важливим етапом на цьому шляху стали роботи англійського філософа Томаса Гоббса (1588—1679), у першу чергу «Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковного і цивільного» (1651 р.). «Левіафан» з повною підставою вважається першим просвітником Нового часу, що розгорнув повне і систематичне вчення про державу. Причому, при розгляді ролі здобутків Гоббса на становлення концепції поділу влади треба звернути увагу на три значимі проблеми:

1. сутність і природу людини;
2. роль держави;
3. осмислення устрою ідеально-функціонуючої держави.

Деякі дослідники вважають, що, говорячи про функціональний поділ влади, Т. Гоббс намагався вирішити “сформулювати” набагато більш складну проблему, а саме, чітко розділяючи окремі галузі влади, так він намагався знайти ті конкретні рамки, ту платформу, на якій ці галузі взаємодіють, утворюючи ефективну - працюючу систему, а не розвалюючи державу своїм суперництвом. В свою чергу Томас Гоббс вирізняє три типи держави:

1) влада — зібрання і кожний громадянин має право голосувати (демократія); 2) влада зібрання, але лише деякі мають право голосувати (аристократія); 3) верховна влада тільки у одного (монархія).

Вчення Т. Гоббса здійснило великий вплив на подальший розвиток філософської та соціальної думки. Так в 1689 р. приймається «Біль про права» (Bill of Rights) — нормативно-правовий акт, що став багато в чому рубежем для історії англійської монархії. У своїх тринадцятих статтях «Біль про права» Гоббс чітко встановив конституційні гарантії влади парламенту, обмеживши компетенцію короля в законодавчій, судовій, фінансовій і військовій владі. Фактично це дало поштовх в закладення правової основи конституційної монархії, був знайдений компроміс між буржуазією,

що набирала силу, і дворянством та визначила розвиток Англії на багато століть вперед, як парламентської монархії.

Цей важливий компроміс що був знайдений в основних питаннях у розвитку суспільства в Англії та став важливою передумовою в виникненні концепції англійського філософа Джона Локка (1632—1704), де найшли своє відображення основні соціально-філософські творами які були написані ним та опубліковані в 1690 року «Розвідка про людське розуміння», «Два трактати про правління», 1693 року — «Думки про виховання», 1695 року — «Розумність християнства». В свою чергу Джон Локк додав теорії поділу влади в чомусь характер універсальної доктрини.

В своєму вченні Джон Локк стверджує, що держава була створена по взаємній згоді людей для захисту їхнього життя, волі і майна. Для виконання цього завдання політична влада наділяється правомочністю видавати закони і застосовувати для виконання цих законів силу суспільства. Законодавча і виконавча влади у своїй діяльності незалежні, але обидві ці влади мають над собою вищого суддю в особі народу, що володіє правом притягувати до відповідальності будь – яку владу. Законодавчій владі в особі народу належить виключне право видавати закони, обов’язкові для всіх. Відрізняючись один від одного своїми функціями, ці влади, за Локком повинні бути розділені, тому що в протилежному випадку правителі одержують можливість звільняти себе від підпорядкування законів і пристосовувати їх до своїх приватних інтересів. Таким чином, поділ влади було для Джона Локка справою практичної зручності і практичної доцільності. Він визначає основні напрямки і принципи дослідження політичної влади: поділ і взаємодія влади, необхідність їхнього зв’язку і співвідпорядкованості, представницький характер законодавчої влади, верховенство закону, незалежність суддів.

Але з часом з’явився більш розширений теоретичний варіант цієї концепції, що одержав загальне визнання, та був пропонований Шарлем Луї де Монтеск’є (1689-1755). В 1748 р. він публікує свою роботу “Про дух законів”, яка ще при житті французького мислителя визнана сучасниками найвидатнішим добутком XVIII століття. Свої уявлення про розподіл влади Шарль Луї де Монтеск’є сформулював головним чином на прикладі конституційного будівництва Британії початку XVIII століття. Для Монтеск’є характерний особливий підхід до розуміння виконавчої влади, яка повинна була функціонувати в досить обмежених рамках. Суть свого розуміння розподілу влади Монтеск’є виразив наступним чином: “Якщо влада законодавча і виконавча будуть поєднані в одній особі або установі, то свободи не буде, так як можна побоюватись, що монарх або сенат почнуть видавати тиранічні закони для того, щоб титанічно їх використовувати. Не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не буде відокремлена від законодавчої та виконавчої” [4]. Формулюючи принцип поділу влади, Монтеск’є виділяє два основні моменти функціонування системи стримувань і противаг.

По-перше, що вона є гарантією від узурпації влади жодною з трьох її гілок. Вчений наголошує: “Щоб попередити зловживання владою, необхідний такий порядок речей, за якого різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну” [4, с. 289]. Запорукою цього є така комбінація гілок влади, коли кожна з них утримує від крайнощів інші, урівноважує їх.

По-друге, що система стримувань і противаг забезпечує необхідну динаміку при взаємодії гілок влади: гілки влади мають обмежувати і стримувати одна одну, діючи при цьому узгоджено.

Без сумнівно можна вважати що той вклад який вніс Шарль-Луї де Монтеск’є в схему поділу владних повноважень лягла в основу теорії розподілу гілок влади та безупинно розвивалася та вдосконалювалася впродовж століть.

В розквіт часів Просвітництва з’являється чимало видатних вчених та мислителів які підхоплюють та далі розвивають теорію “поділу влади” запропоновану Джоном Локком та Шарлем-Луї де Монтеск’є та вносять свій вклад в розбудову теорії поділу

влади. В свою чергу німецький філософ Георг Вільгельм Фрідріх Гегель (27 серпня 1770 — 14 листопада 1831), критикуючи ідею самостійності і взаємного обмеження влади, визначає різні галузі влади, як елементи державної цілісності. Законодавча влада, по Гегелю, - це влада визначати і встановлювати загальне. Урядова влада визначається їм як влада підводити особливі випадки під загальне. Урядова влада виконає також судову і поліцейську функції, підтримує існуючі закони й установи. Гарантію від зловживання владою Гегель бачить в ієрархії чиновників і вищому контролі монарха.

Також німецький філософ, засновник німецької класичної філософії Іммануїл (Еммануїл) Кант (22 квітня 1724 — 12 лютого 1804) визначає поділ влади як вимога чистого розуму й основний принцип держави. Держава, відзначає він, укладає в собі три влади, тобто волю, з'єднану в одній потрійній особі: верховна влада (суверенітет) в особі законодавця - народу, виконавча - в особі Правителя, судова - особам, які призначаються правителем або обраним народом. Іммануїл Кант вважав що для розвитку свободи необхідно, щоб названі влади були розділені між собою але таким чином щоб й розділені, ці влади не були позбавлені взаємного зв'язку. Оскільки без сприяння іншої влади, жодна з них не може реалізовувати свою задачу в повній мірі, то вони й повинні функціонувати, доповнюючи одна одну.

Також щодо тлумачення державотворення своє бачення привів і шотландський економіст, філософ-етик, засновник сучасної економічної теорії Адам Сміт (5 червня 1723—17 липня 1790). Він розвинув теорію, що моральність життя й економічна діяльність можливі без директив з боку держави і що найсильніші ті нації, в яких громадяни вільні виявляти свою власну ініціативу. Він закликав покінчити з феодалістичним і меркантильним регулюванням, з патентами і монополіями, що виникли завдяки протекції держави. У «Теорії моральних почуттів» (1759 р.) він розвинув теорію мотивації, яка призводить особисту матеріальну зацікавленість у згоду з нерегульованим суспільним порядком. У «Дослідженні про природу і причини багатства народів» (1776 р.) він стверджував, що за певних умов вільний ринок здатний до природного саморегулювання і здатний досягти більшої продуктивності, ніж ринок з безліччю обмежень. На уряд він покладав завдання, які неможливо розв'язати з жадобою прибутку, наприклад, запобігання шахрайству або протизаконному застосуванню сили. Його теорія оподаткування полягала в тому, що податки не повинні завдавати шкоди економіці і що процентна ставка податку має бути сталою[3].

Але кінцеве положення концепції теорії розподілу влади в її більш повному трактуванні була реалізована в Конституції США 1787 році, а згодом і в Конституції Франції 1819 р. Вперше термін “стримування і противаги” був використаний в конституційній практиці США, зокрема, один із засновників Конституції США – Джеймсом Медісоном (16 березня 1751—28 червня 1836). Він звернув увагу на доцільність такої складової в теорії розподілу влади, як системи стримувань і противаг. При розробці основ реалізації принципу поділу влади Дж. Медісон в якості відправної обрав ідею про існування не трьох відокремлених влад, а єдиної розділеної влади. Забезпеченню цього мало сприяти наділення кожної з гілок влади правовими засобами контролю над іншими. Розвиваючи ідею Монтеск'є про взаємне стримування гілок влади, так звані «батьки-засновники» США запропонували укріпити систему внутрішнім самоконтролем влади. Проаналізувавши «мінуси» зовнішніх засобів підтримки балансу між гілками влади, вони вирішили створити «таку внутрішню структуру правління, щоб складові її частини самі стали засобом утримання кожної на відведеному їй місці»[6]. Окрім загрози узурпації всієї маси влади парламенту, «батьків-засновників» США турбувала слабкість виконавчої гілки влади. Так Олександр Гамільтон Стівенс (11 лютого 1812 — 4 березня 1883) висловлював упевненість, що енергія, яка міститься у виконавчій владі, є головною передумовою для встановлення належного управління. Підтримці енергії виконавчої влади мала сприяти її єдність, тривалість повноважень і достатні повноваження.

Зкладаючи міцний фундамент (вибудовуючи державотворчий та конституційний устрій в США) Дж. Медісон і А. Гамільтон досить переконливо довели, що “повноваження, які належать одному відомству, не повинні прямо чи побічно здійснюватися жодним із двох інших органів” і що “неоднаково розростаюча і всеохоплююча прерогатива спадкоємності виконавчої влади, та ще підтримана і підкріплена спадкоємна законодавча”, являє собою величезну небезпеку для волі і незалежності народу. Узурпація усєї влади з боку законодавців “веде до такої ж “тиранії” як і “узурпація правління виконавчою владою”.

Таким чином із вищенаведеного можна охарактеризувати кінцеву мету що була закладена в принцип поділу влади: а) закони повинні мати вищу юридичну силу і прийматися тільки законодавчим (представницьким) органом; б) виконавча влада повинна займатися в основному виконанням законів і лише обмежена нормативною діяльністю, бути підзвітною главі держави і лише в деякому відношенні парламенту; в) між законодавчим і виконавчим органами має бути забезпечений баланс повноважень, що виключає перенесення центру владних рішень, а тим більше усєї повноти влади на одного з них; г) судові органи незалежні і в межах своєї компетенції діють самостійно; д) жодна з трьох гілок влади не повинна втручатися в прерогативи іншої, а тим більше зливатися з нею; е) суперечки компетенції повинні вирішуватися тільки конституційним шляхом і через правову процедуру, тобто Конституційним Судом; ж) конституційна система повинна передбачати правові способи стримування кожної гілки влади двома іншими, тобто містити взаємні протипази для всіх гілок влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, можна зробити певний висновок про те, що система стримувань і протипаз є способом організації взаємодії вищих органів державної влади, та передбачає функціонування цілісної системи взаємопов’язаних конституційно-правових та політико-правових інститутів, які забезпечують взаємодію, взаємозалежність, взаємопроникнення повноважень гілок державної влади, з метою їх урівноваження, взаємостимування та створення дієвого механізму запобігання узурпації державної влади, що у свою чергу гарантує дотримання основних прав та свобод людей, а також стабільність та ефективність механізму державної влади.

Література:

1. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // История вчень про право і державу : Хрестоматія для юрид. вузів і фак. / Томас Гоббс [Уклад., заг. ред. – проф., д-р іст. наук Г. Демиденко]. – 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – С. 216–231.
2. Локк Дж. Избранные философские произведения. [Текст] / Джон Локк. – В 2 томах. [Вступит. статья И.С. Нарского]. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1960. – Т. 2 / Под общей ред. и с примеч. А.А.Макаровского. – С. 78-112.
3. Любашій В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теорія держави і права. - Ростов на Дону., 2002. - С. 208 – 209.
4. Монтеск’є Ш. О духе законов // История вчень про право і державу : Хрестоматія для юрид. вузів і фак. / Шарль-Луи Монтеск’є [Уклад., заг. ред. – проф., д-р іст. наук Г. Демиденко]. – 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – С. 247–288.
5. Система стримувань і протипаз у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / [В. А. Ребало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2008. – 9 с.
6. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. – М., Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1993. - С. 323-337.
7. Цицерон М. Про державу // Філософія політики: Хрестоматія У 4 т. / Марк Тулій Цицерон [Авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін.] – К. : Знання України, 2003. – Т. I – С. 59–66.