

УДК 354:321.015

В.О. Сурнін

## МЕХАНІЗМИ СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Анотація.* У цій статті розглядаються теоретичні аспекти формування та функціонування системи стримувань і противаг як засобу організації влади в Україні.

*Ключові слова:* система стримувань і противаг, поділ влади, форма правління, гілки державної влади, механізм контролю та балансу.

### **Surnin V.O. Inhibitions and contradictions in the power distribution system in Ukraine.**

*Annotation.* This article discusses the theoretical aspects of the formation and functioning of the system of checks and balances as a means of power in Ukraine.

*Key words:* the system of checks and balances, separation of powers, form of government, the branches of state power, the mechanism of checks and balances.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Становлення правової держави з усталеними демократичними цінностями європейського зразку для нашої молоді держави потребує певного історичного часу та чіткого визначення місця гілок влади в державному управлінні. Останнім часом в нашій державі все гучніше піднімаються питання вдосконалення системи розподілу балансу і противаг гілок влади та розмежування повноважень між ними. Це зумовлює потребу теоретичного обґрунтування шляхів забезпечення в нових умовах самостійності гілок влади і шляхів їх співробітництва, ліквідації дисбалансів, що виникають у середині державного механізму, та запобігання претензій будь-якої з гілок влади на пріоритет у відносинах із іншими гілками влади.

Потреба у фундаментальних наукових дослідженнях, присвячених механізму забезпечення рівноваги в середині державної влади, залишається актуальною для багатьох країн. Пошуками джерел такої рівноваги переймаються й у країнах, що мають усталену демократичну систему та правову державу. Це дозволяє нам говорити про універсальність цієї проблеми. Її вирішення має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення – від нього залежить розв'язання низки інших не менш важливих проблем теорії і практики державної розбудови, зокрема забезпечення ефективності і демократичності державної влади, рівень захищеності прав і основних свобод кожної людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика дослідження системи стримувань і противаг розглядається в нашій державі в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державно-управлінських відносин влади в розбудові інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів, збалансованого розподілу повноважень у модифікованій владній моделі, що призводить до узагальнюючого характеру дослідження суті, а також аналізу окремих її елементів. Цим питанням зокрема присвячено праці таких вчених, як В.Авер'янов, В.Бабкін, В.Бакуменко, К.Бабенко, Н.Гайдаєнко, А.Георгіца, М.Головатий, В.Журавський, О.Каневський, В.Ковальчук, М.Козюбра, І.Кресіна, О.Леванчук, Р.Мартинюк, І.Сало, О.Скакун, В.Погорілко, Н.Плахотнюк, А.Пойченко, В.Селіванов, С.Серьогін, В.Тацій, Ю.Тодика, В.Шаповал, В.Шатіло та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак недостатньо розкрито теоретичні аспекти та практична реалізація системи стримувань і противаг як засобу організації влади в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Формулювання цілей статті є аналіз сучасного стану поділу владних повноважень між гілками влади в Україні в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державної влади в країні, розбудови інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів збалансованого розподілу повноважень у модифікованій владній моделі як умови досягнення ефективного функціонування вітчизняної політичної системи.

**Виклад основного матеріалу.** Невід'ємним елементом концепції поділу державної влади як способу організації державної влади є система стримувань і противаг. На сьогодні концепція

поділу влади та системи стримувань і противаг є фундаментальним елементом демократії та правової держави, що забезпечує належний рівень політичних свобод та захисту прав людини і громадянина. Ступінь реалізації цих принципів характеризує ступінь розвиненості демократичної держави та є однією з найважливіших цінностей у системі демократії [2, с. 8].

Серед тих проблем, які сьогодні виходять на перший план у контексті становлення та розвитку вітчизняної науки державного управління, можна обґрунтовано виділити питання, пов'язані із забезпеченням і реалізацією фундаментальних принципів поділу гілок влади, які визначають не лише цілі та цінності суспільного розвитку в Україні, а й вказують на ті конкретні механізми, які сприяють розв'язанню складних ситуацій, що виникають у процесі державотворчого процесу.

Тривалий час проблема застосування системи стримувань і противаг як реалізації принципу розподілу державної влади у вітчизняній науці комплексно не розглядалася, а досліджувалися лише її окремі аспекти. Зумовлено це тим, що значний період часу (радянська доба) наука була заідеологізованою, і принцип розподілу влади, тобто система стримувань і противаг, взагалі всіляко заперечувались. Але з отриманням незалежності нашої держави та прийняттям низки законів, а згодом і Конституції України в 1996 року було закріплено фундаментальні принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу, та судову (ст. 6 Конституції України). Головним завданням і призначенням цієї системи є забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади, узгодження дій всіх гілок влади та недопущення кризи в діяльності державного механізму.

Свого часу принцип розподілу державної влади був висунутий як соціальна вимога буржуазії, що народжувалася і боролася з абсолютною владою монарха та його дворянським оточенням. Класичний варіант теорії поділу державної влади пов'язаний з іменами Джона Локка (1623-1704 рр.) і Шарля-Луї де Монтеск'є (1689-1755 рр.). Завдяки відносно спокійному перебігу революції XVII ст. в Англії Дж. Локк фактично став першим, хто обґрунтував можливість мирного доступу буржуазії до влади через компроміс із ліберальним дворянством. У своїй праці «Два трактати про управління державою» він прагнув за допомогою правильно організації державної влади сконструювати складний політичний механізм, здатний «урівноважити владу уряду, «вклавши окремі частини влади в різні руки» [4]. Теорія Джона Локка передбачала створення системи правління, за умов якої передусім виконавча влада не мала б змоги перерости у відкриту тиранію. Це і стало основою обґрунтування вченим тези про нерівноправність гілок влади.

На відміну від концепції Джона Локка схема поділу влади, запропонована Шарлем-Луї де Монтеск'є, виключала існування домінуючого органу в системі поділу влади. Аналізуючи різні способи правління і принципи, на яких воно засновано, французький мислитель підійшов до проблеми забезпечення політичної свободи та її трактування і, відштовхуючись від неї, вирішив питання про устрій влади. Теза про те, що поєднання законодавчої, виконавчої та судової влади в руках однієї особи або органу неминуче веде до задушення політичної свободи, є серцевиною його концепції поділу влади. Учений при цьому обґрунтовано виходив з того, що абсолютне розмежування владних повноважень, повна незалежність органів влади і відсутність їх взаємовпливу здатні призвести до краху державної системи. Зразком державного ладу Монтеск'є визнавав Англію, посилаючись на те, що метою цієї держави є охорона політичної свободи, а спосіб, яким це досягається, полягає у поділі та урівноваженні влади. Учений наполягав на тому, щоб поділ гілок влади поставав як їх взаємне стримування.

Формулюючи принцип поділу влади, Монтеск'є виділяє два основні моменти функціонування системи стримувань і противаг.

По-перше, вона є гарантією від узурпації влади жодною з трьох її гілок. Учений наголошує: «Щоб попередити зловживання владою, необхідний такий порядок речей, за якого різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну» [5, с. 289]. Запорукою цього є така комбінація гілок влади, коли кожна з них утримує від крайнощів інші, урівноважує їх.

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

У наступні століття теорія розподілу гілок влади безупинно розвивалася та вдосконалювалася. У більшості цивілізованих країн розподіл гілок влади займає провідне місце в державотворчому конструюванні владних структур та устрою, поділі функцій та повноважень між ними.

У ході історичного розвитку склалося кілька моделей поділу влади, у контексті яких діють різні механізми стримувань і противаг. Так, для президентської республіки характерним є те, що президент, який всенародно обирається, є главою держави й одночасно виконавчої влади (на відміну від парламентської та напівпрезидентської республік, в яких президент є лише главою держави). У системі політико-правових відносин цієї моделі президент визначає внутрішню політику держави, самостійно формує уряд, який є відповідальним перед президентом і йому підзвітний.

Для моделі парламентської республіки характерним є провідна роль вищого законодавчого органу влади. Тут парламент не лише приймає закони, а й впливає на уряд і систему державного управління. Склад уряду обирається парламентською більшістю. Якщо в державі немає монарха або президента, то парламент затверджує або керівника уряду і за його поданням склад уряду, або лише главу уряду, який згодом одноосібно формує уряд.

Але якщо в державі є монарх або президент, то він затверджує кандидатуру глави уряду, але це лише формальний акт, оскільки кандидатура керівника уряду реально затверджується парламентською більшістю. У парламентській моделі вищій законодавчій орган визначає основи внутрішньої та зовнішньої політики держави, уряд несе відповідальність перед парламентом. Також у цій моделі діє відмінна від президентської системи стримувань і противаг. Так, парламент має право висловити недовіру уряду, що фактично означає його неминучу відставку. У визначених ситуаціях сам парламент може бути розпущений (наприклад, у разі якщо не сформована парламентська більшість у відведений час, або парламент не здатний сформувати уряд, чи коли парламент у силу внутрішніх суперечностей є недієздатним на життя).

Для моделі змішаного типу парламентсько-президентської або напівпрезидентської республіки характерне поєднання елементів президентської та парламентської моделі. Відповідно система стримувань і противаг у контексті цієї моделі має змішаний характер. Тут президент (глава держави) обирається, як правило, на загальних виборах і наділений значними повноваженнями. Однак уряд формується парламентським шляхом і є відповідальним не лише перед президентом, але й перед парламентом. Президент має право розпуску парламенту за визначених обставин, як правило, за вотуму недовіри уряду.

У системі державно-управлінських відносин, що склалася в Україні, існують суттєві функціональні дисбаланси, які заважають створенню дієздатного механізму стримувань і противаг, а відтак і ефективному державному управлінню нашої держави. Узагальнюючи думки вітчизняних науковців можна визначити такі основні дисбаланси механізму стримувань і противаг у державно-управлінських відносинах:

1. Відсутність інституціонального розмежування між політичними та адміністративними складовими в системі державного управління. Коли застосовуються так звані «квоти» розподілу посад у виконавчій владі виникає «заполітизація» системи державного управління. Її наслідками зокрема стають регулярні масштабні кадрові чистки після закінчення виборчих кампаній (президентської чи парламентської). У результаті виконавча влада потерпає від заполітизованих кадрових змін, коли органи управління «розподіляються» політичними групами на сфери впливу, виходячи з політичних домовленостей.

На цьому етапі розвитку українського суспільства постає необхідність інституційного та функціонального розмежування політичної та адміністративної складової в системі державного управління. У чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» відсутні позиції, які б розмежовували політичні та адміністративні складові у виконавчій владі. Тим самим закладаються умови для виникнення так званого феномену «парламентаризації виконавчої влади». Але кожного разу після проведення виборів стоїть завдання становлення «більшості в парламенті», здатної до ефективного формування уряду. При цьому доцільним було б визначення адміністративних посад у виконавчій владі, призначення на які не залежить від результатів виборчих кампаній, а як правило диктується виключно критеріями особистого професіоналізму державних службовців. Це сприяло б установленню стабільності і збереженню складової «інституційної пам'яті» в системі виконавчої влади.

2. Неefективний механізм формування та реалізації державної політики нашої держави. У своїй діяльності уряд і центральні органи виконавчої влади переобтяжені другорядними поточними проблемами, які мають бути делеговані нижчим ланкам адміністративного механізму. Відсутній баланс між функціями вироблення державної політики, її впровадженням і контролем. Як зазначається у «Зеленій книзі. Реформа публічної адміністрації в Україні», підготовленій Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування, в уряді не розмежовано функції вироблення політики та її впровадження. Як наслідок, «державні комітети (служби) та урядові органи державного управління, що повинні займатися впровадженням політики, часто займаються і її виробленням. Результатом цього є як неякісне адміністрування, так і неякісна державна політика» [3].

Для реалізації вимоги розмежування функцій вироблення політики та контролю за її виконанням від процесу впровадження політики, доцільно внести корективи в організацію роботи міністерств, які мають стати центром вироблення державної політики та наглядом за її впровадженням. Для цього в структурі міністерств слід розмежувати адміністративні функції та політичні, зокрема виділяти в міністерствах структурні підрозділи (агенції, інспекції, служби), що в свою чергу повинні реалізовувати державну політику, займатися адмініструванням державних програм і наданням управлінських послуг.

3. Відсутність чіткого функціонального розподілу органів виконавчої влади та державних компаній-монополістів. Це в подальшому може створювати умови для конфлікту між Президентом і Прем'єр-міністром з приводу підзвітності та контролю над органамими влади з особливим статусом, регуляторних органів влади та державних компаній-монополістів. Красномовним прикладом конфлікту інтересів може слугувати історія підпорядкування НАК «Нафтогаз України», навколо якої постійно точиться боротьба між президентськими та урядовими структурами за право призначати керівництво цієї компанії, а також контролювати фінансові потоки.

Наслідком недосконалості системи стримувань та противаг в Україні є також формування корпоративної політичної системи, яка дедалі перетворюється на систему закритих від впливу громадянського суспільства політичних відносин, де рішення приймаються вузьким колом політиків з метою реалізації власних вузькопартійних інтересів. Головною умовою корпоративізації політичної системи є чинна виборча система, яка базується на моделі «закритих партійних списків». За такою виборчою системою виборці позбавлені права впливати на персональний склад депутатського корпусу, який формується обмеженим колом партійних вождів і фінансовими спонсорами партій.

Виходячи з вищенаведеного хотілося б зазначити, що система стримувань і противаг є способом організації взаємодії вищих органів державної влади, що передбачає функціонування цілісної системи взаємопов'язаних конституційно-правових і політико-правових інститутів, які забезпечують взаємодію, взаємозалежність, взаємопроникнення повноважень гілок державної влади, з метою їх урівноваження, взаємного стримування та створення дієвого механізму запобігання узурпації державної влади, що у свою чергу гарантує дотримання основних прав і свобод людей, а також забезпечує стабільність та ефективність механізму державної влади.

На думку багатьох вітчизняних учених, дієздатний баланс стримувань і противаг, який має виражатися в інституційному і функціональному розподілі повноважень і сфер відповідності між гілками влади, повинен стати міцним бар'єром для правлячої еліти від можливості узурпації влади. Така побудова державної влади створює умови для участі в політичному процесі конкуруючих політичних еліт, що є запобіжним засобом проти узурпації (привласнення) влади будь-яким політичним угрупованням.

Варто зазначити, що на сьогодні державотворчій та конституційний процес в Україні не закінчено, і в подальшому політичні сили та еліти повинні повернутися до потреби внесення змін до Конституції з метою більш чіткого визначення розподілу гілок влади і створення ефективного балансу стримувань і противаг гілок влади.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, можна зробити висновок, що дієва система стримувань і противаг, основою якої є взаємозалежність і взаємодія гілок влади, можлива лише за умов загального бажання всіх гілок влади діяти спільно для розбудови нашої молодшої країни, визрівання демократичного суспільства, становлення правової держави та досягнення позитивних результатів державного управління.

**Перспективи подальших розвідок.** Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у розробленні ефективного механізму стримувань і противаг, який би став суттєвим чинником підвищення ефективності державного управління сучасної молоді держави Україна.

#### Список використаних джерел

1. Гайдаєнко Н. Проблеми наукового дослідження системи стримувань та противаг в сучасній політичній теорії [Електронний ресурс] / Н. Гайдаєнко // Інтернет-сайт бібліотеки КМА. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/pidruchnuku/23/21.pdf>.
2. Система стримувань і противаг усфері 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. – 72 с.
3. Зелена книга. Реформи публічної адміністрації в Україні. [Електронний ресурс] // Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 22.06.2006 р. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>
4. Локк Дж. Избранные философские произведения. [Текст] / Джон Локк. – В 2 томах. [вступ. стаття І.С. Нарского]. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1960. – Т. 2 / Под общей ред. и с примеч. А.А.Макаровского. – С. 78-112.
5. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. [Текст] / Шарль-Луи Монтескье. – М. : Изд-во политической литературы, 1955. – 289 с.
6. Чиркин С. Мировой опыт функционирования политических систем, основанных на принципе разделения властей [Текст] / С. Чиркин, Е. Кравченко, Н. Кирсанова и др. // Разделение властей. [отв. ред. проф. М.Марченко]. – М. ; Изд-во МГУ, Юрайт-Издат, – 2004. – С. 420–428.

УДК 81'272

## Е.Х. Топалова, І.М. Тохтарова МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА ПОЛІТИЧНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

*Анотація.* Розглянуто основні міжнародно-правові принципи ефективної участі меншин у політичному житті, які використовуються державами для виконання своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері, та їх експлікацію у вітчизняному законодавстві.

*Ключові слова:* національні меншини, захист прав національних меншин, політичне представництво національних меншин.

**Topalova E.H. Tokhtarova I.M. International legal principles of realization of rights for national minorities on political representative office.**

*Annotation.* The main international legal principles of effective participation of minorities in political life, which are used by States to fulfill their international obligations in this area and their explication in the national legislation.

*Key words:* minority, protection of minority rights, political representation of national minorities.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Попри те, що Україною активно підтримується розвиток національних меншин, в етнополітичній сфері залишається невирішеною низка проблем. Зокрема спостерігається недостатнє залучення національних меншин у процес прийняття життєво важливих для них рішень; відсутня система фахової підготовки службовців, які відповідають за здійснення державної етнонаціональної політики, бракує координації заходів з реалізації державної етнонаціональної політики в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Актуальною залишається потреба визначення правових засад екстериторіальної самоорганізації етнічних спільнот, уведення представницьких органів національних меншин у політико-правове поле, вироблення правових механізмів взаємодії між цими органами і органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми міжнародно-правового захисту національних меншин досліджували Т.Дешко, В.Мицик, Ю.Куц, О.Котляр, Ю.Тищенко, В.Фесенко та ін.