

Москальчук Ю.Г.

КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Закріплення ідеї поділу державної влади та адаптація моделі стримувань і противаг є основами демократичної політики провідних країн світу. Зарубіжний досвід дає змогу зрозуміти переваги і прорахунки вітчизняної системи стримувань та противаг, а також визначити, які заходи необхідно здійснити для оновлення та покращення роботи владних інституцій в умовах сьогодення. З огляду на історико-географічні, економічні та політичні особливості перспективні новації, які застосовані у процесі державного будівництва Польської Республіки, мають пріоритетне значення для наукового дослідження та потребують послідовного й конструктивного аналізу з метою покращення вітчизняної моделі забезпечення реалізації конституційних засад здійснення влади в Україні.

У статті розглянуто систему поділу державної влади та систему стримувань і противаг, які застосовуються в Польській Республіці. Визначено правові основи закріплення системи стримувань і противаг у польському законодавстві. Окрему увагу присвячено позитивним рисам організації влади та результатам процесу децентралізації у Республіці. Виокремлено спільні та відмінні риси в побудові системи стримувань і противаг України та Польщі. Сформувано вимоги до удосконалення української моделі організації влади.

Конструктивні положення, закріплені в польському законодавстві та реалізовані на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, щодо досягнення злагодженості у роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виконавчих органів влади, організації судової гілки влади, зокрема органів конституційного контролю, є важливими напрямками подальших досліджень, спрямувань та пошуків для українських реформаторів, управлінців та вчених.

Позитивна динаміка адаптації моделей, запроваджених сусідньою стороною, щодо втілення прогресивних інструментів модернізації системи державної влади відповідно до сучасних потреб має стати важливим орієнтиром для забезпечення використання зарубіжних напрацювань у процесі удосконалення системи стримувань і противаг в Україні.

Ключові слова: система стримувань і противаг, поділ влади, децентралізація, зарубіжний досвід, форма правління.

Постановка проблеми. Формування системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в Україні відбувається відповідно до чинної форми державного правління, законодавчих актів, що віддзеркалюють відношення провідних державних інституцій до процесу розбудови правової держави та громадянського суспільства. Водночас для повноцінного розуміння сучасних основ демократичного розвитку країни та ефективного втілення моделі поділу державної влади необхідно враховувати зарубіжний досвід реалізації системи стримувань і противаг.

В умовах пошуку оптимального підходу до застосування теорії поділу влади на сучасному етапі українського державотворення важливо проаналізувати актуальні європейські практики

застосування принципу розподілу влади та шляхи реалізації її системи стримувань і противаг на прикладі Польщі.

Польський досвід є корисним з огляду на схожі з нашою країною політичні, історико-географічні, євроінтеграційні аспекти розвитку інститутів державного управління. Зважаючи на те, що Республіка Польща досягла значних здобутків у реформуванні системи організації влади, налагодженні ефективного механізму взаємодії органів, що реалізують державну політику, необхідно комплексно підійти до аналізу системи стримувань і противаг сусідньої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань, пов'язаних з організацією механізму державної влади в Україні та зарубіжних краї-

нах, зверталось багато українських дослідників. Питання реалізації системи стримувань і протигаг в європейських країнах розглядалось Н. Жук, Р. Мартинюком, А. Мішиним, М. Марчуком, Н. Гайдаєнко, М. Оніщуком та іншими вченими. Разом із тим проведені ними дослідження не повною мірою розкривають значення та шляхи використання міжнародних напрацювань, зокрема Республіки Польщі, у визначеній сфері для вдосконалення української моделі побудови системи державної влади. Крім того, дослідники не звертаються до комплексного порівняльного аналізу вітчизняних та зарубіжних підходів застосування системи стримувань і протигаг.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення теоретико-прикладних аспектів реалізації механізму стримувань і протигаг у Республіці Польща. Основні цілі, необхідні для досягнення вказаної мети, передбачають:

- визначення особливостей використання систем поділу влади та стримувань і протигаг у моделі державного управління Республіки Польща;

- здійснення порівняльного аналізу української та польської моделі функціонування механізму державної влади з позиції використання системи стримувань протигаг;

- формування рекомендацій для вдосконалення наявного підходу до врівноваження роботи ключових державних інституцій в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження Моделі державного управління прогресивних європейських держав базуються на ключових демократичних засадах: верховенство права, принципи законності, справедливості та врахування громадських інтересів. Процес поступового наближення України до входження в Європейський Союз передбачає гармонізацію українського законодавства із законодавством європейських країн та використання в положеннях законодавчих актів нашої держави кращих міжнародних практик побудови державної влади.

Державотворчі процеси Республіки Польща, на нашу думку, мають багато спільного з рисами українського державотворення, зокрема історичні, ідеологічні чинники, демократичні вектори розвитку тощо. Слідуючи високим стандартам побудови механізму держави, ідея поділу державної влади та система стримувань і протигаг знайшла відображення в ключових нормативних документах законодавства Польщі.

Так, ст. 10 Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 року визначає: «1. Державний

устрій Республіки Польщі ґрунтується на поділі і рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади» [1].

Прогресивною практикою реалізації принципу поділу влади є система стримувань і протигаг, що полягає в забезпеченні взаєморівноваженої та контрольованої роботи органів влади шляхом використання різноманітних важелів впливу, визначених законодавством. Визначення питання взаємного збалансування регламентується як і Конституцією Республіки, так і рішеннями судових органів, зокрема Конституційного Трибуналу.

Так, аналізуючи порушене питання, Конституційний трибунал дійшов висновку, що поняття «взаємного збалансування» являє собою взаємовплив різних видів влади, котрий передбачає взаємне доповнення органами своїх функцій і виражається як у співпраці різних гілок влади між собою, так і у взаємному контролі, а також можливості діалогу між ними [2].

Інакше кажучи, механізм поділу влади та стримувань і протигаг чітко прослідковуються в найважливішому законодавчому акті держави та рішеннях органів судової гілки влади, що свідчить про вибір державою класичної моделі розподілу повноважень між владними інституціями та дотримання ключових основ розвитку інституту демократії. Важливо, що позиція Конституційного Трибуналу проголошує не тільки елементи контролю та дотримання балансу в роботі інституцій держави, але і визначає необхідність досягнення конструктивних дій та діалогу.

Виходячи з розуміння устрою Польщі, зауважимо, що ключові елементи державного ладу дають змогу охарактеризувати державу як демократичну, унітарну, парламентську республіку. Така модель побудови держави дозволяє повною мірою реалізувати принципи парламентаризму, правової держави та громадянського суспільства.

Згідно з Основним законом, законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу владу – Президент Польської Республіки і Рада Міністрів, судову владу – суди і трибунали (*sady i trybunały*) [1].

Система влади в Польщі є більш розгалуженою порівняно з Україною, ускладненою органами, що наділені обсягом контрольних повноважень, пов'язаних механізмами взаємоконтролю, взаємостимування та взаємозалежності.

Загалом систему стримувань і протигаг у Польщі можна зобразити в табл. 1.

Позитивні моменти в системі державної влади в Польщі в контексті розвитку системи стримувань і протигаг наведені нижче.

Польська система стримувань і противаг

Види органів влади (за поділом на гілки влади)	Перелік повноважень	Нормативне закріплення
Законодавча: – Сейм – Сенат	– формування органів конституційного нагляду; – обрання Голови Ради Міністрів, якщо призначення очільника уряду не зроблено Президентом; – висловлення недовіри міністру; – право розпуску представницького органу територіального самоврядування за порушення Конституції та законів; – участь у призначенні ключових посадовців	Конституція Польщі: – ст. 159 – ст. 171
Виконавча: Президент Республіки Польщі і Рада Міністрів	Президент наділений правами щодо: – формування складу уряду здійснюється спільно з Прем'єр-міністром; – звільнення представника уряду, якому Сейм висловив недовіру; – розпуску парламенту; – формування Конституційного Суду; – визначення складу Верховного Суду за пропозицією Всепольської Судової Ради; – відкладального вето; – розпуску парламенту; – призначення суддів за поданням Національної Ради Юстиції. Рада Міністрів здійснює внутрішню та зовнішню безпеку, координує і контролює роботу органів урядової адміністрації.	Повноваження Президента закріплені у ст. 144 та доповнюються ст. 154 Конституції Польщі Повноваження Ради Міністрів відображені у ст. 146
Судова: суди та трибунали	– формування особового складу Верховного Суду Всепольським з'їздом суддів (затверджується Президентом); – формування професійних суддів; – виконання функції тлумачення законів; – прийняття Конституційним трибуналом рішення у справах про відповідність Конституції законів і міжнародних договорів	Закон «Про організацію Конституційного Трибуналу та порядок розгляду проваджень Конституційним Трибуналом» від 30.11.2016 р.

1. Наявність двопалатного парламенту.

Вважаємо, що закріплення двопалатного парламенту є досить потужним інструментом у прийнятті виважених демократичних рішень, дієвим механізмом парламентаризму та забезпечення існування правової держави.

На думку М.В. Оніщука, такий спосіб формування парламенту підвищує рівень демократичної легітимності та значною мірою звільняє законодавчий процес від мінливих політичних пристрастей, раціоналізує його та вводить його в рамки правової визначеності як компонента верховенства права [3].

З огляду на те, що двопалатний парламент практикується і в унітарних державах, акцентуємо на можливості його закріплення і в Україні.

2. Визначений механізм притягнення Президента до відповідальності.

Так, ст. 145 КП визначено, що за порушення Конституції, закону або за вчинення злочину

Президент Республіки може бути притягнений до відповідальності перед Державним Трибуналом, а обвинувачення Президенту може бути пред'явлене Національними Зборами шляхом прийняття постанови більшістю не менше ніж у 2/3 голосів від загального числа їх членів [1].

На нашу думку, підстави та механізми притягнення Президента Польщі до відповідальності є більш реальними та чіткими порівняно з нормами в Україні.

Не випадково О.В. Радченко акцентує на тому, що конституційний механізм імпичменту в Україні є фактично нездійсненим, у той час як президент України єдиний серед усіх згаданих президентів може самостійно повністю делегітимізувати парламент [4].

3. Високоєфективна модель місцевого та регіонального управління.

Варто наголосити на тому, що система стримувань і противаг знаходить відображення на місцевому рівні, адже злагодженість у роботі органів місцевого самоврядування, виконавчих органів та органів державної влади становить основний суб'єктний склад державного управління, а скоординована робота на різних рівнях територіальної організації безпосередньо впливає на реалізацію програм економічного та соціального розвитку.

У процесі реформування органів управління Польща зосередилася на трьох ключових позиціях: 1) адміністрування, що полягає в контролі за дотриманням законів, визначенні адміністративних правил та норм, ухваленні рішень із конкретних питань; 2) управління процесом перетворень, через розробку політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя; 3) надання громадських послуг [5, с. 119].

Таким чином, у Польщі акцентовано на законодавчому забезпеченні та реалізації функцій управління шляхом проведення стратегічних перетворень, які відповідають проголошеним перспективним планам та досягаються завдяки наданню належного стимулювання та фінансування процесів децентралізації.

Зокрема, законодавством Польщі врегульовано питання розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало змогу органам територіальної влади, на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці [5, с. 61].

Самостійне вирішення організаційних та фінансових питань є основою децентралізації та, відповідно, ефективного управління на місцях. Коли регіони наділили належною ресурсною базою, рівень економічного розвитку Польської республіки значно підвищився, а проведення політики та конструктивних ініціатив на місцевому рівні отримало необхідний імпульс для подальшого розвитку, чого нині повною мірою не вдалося реалізувати в Україні. Навіть в умовах складної епідеміологічної ситуації в Україні влада намагається поглибити прояви централізації, нівелюючи попередні спроби провести розподіл повноважень між центральними та місцевими владними інституціями.

Опрацювання питання організації влади в Польщі та Україні дають змогу виокремити спільні та відмінні риси у побудові структурних елементів системи поділу влади.

Спільні риси польської та української моделі стримувань і противаг полягають у: 1) реалізації процедури призначення та відставки (імпічменту) президента; 2) призначенні ключових державних посадовців; 3) втіленні права щодо накладення вето; 4) реалізації механізму розпуску парламенту; 5) існуванні права законодавчої ініціативи з боку уряду; 6) призначенні професійних суддів; 7) порядку встановлення конституційності законів.

Відмінними ознаками організації законодавчої, виконавчої та судової влади в Польщі та Україні є такі: 1) існування двопалатного парламенту у Республіці Польща, на відміну від однопалатного в Україні; 2) визначення Президента очільником виконавчої гілки влади в Польській республіці, чого не зроблено в Україні; 3) закріплення більш чіткого та ефективного підходу до організації територіального устрою, який слугує децентралізації (ст. 15 Конституції Польщі), а не лише ґрунтується на цьому принципі (ст. 132 Конституції України); 4) наділення органу конституційної юрисдикції в Польщі (Конституційного трибуналу) ширшим колом повноважень (зокрема щодо вирішення спорів щодо компетенції органів влади та встановлення наявності перешкод у здійсненні Президентом Республіки його повноважень), на відміну від Конституційного суду України, якому такі функції не притаманні.

З огляду на вищевикладені позиції вважаємо, що сучасна модель організації влади в Україні потребує:

1) розроблення чіткого алгоритму побудови системи публічної влади та проведення єдиної політики децентралізації, уникаючи подвійних стандартів, винятків та інших варіацій щодо зміни курсу, проголошеного в законах та рішеннях органів влади;

2) здійснення конституційно-правових перетворень та трансформацій у побудові судової влади, особливо механізму конституційного судочинства (на прикладі Конституційного трибуналу у Польщі), діяльність якого має бути спрямована не тільки на досягнення дотримання конституційних засад, але й слідкувати за правомірністю реалізації повноважень ключовими державними інституціями;

3) подальшого розвитку парламентаризму та досягнення прогресивних демократичних перетворень завдяки прозорим та виваженим інструментам законодавчих ініціатив;

4) використання досвіду Польщі в питаннях організації та фінансування влади на місцях, роз-

виту гнучкої інституціональної моделі розподілу повноважень та налагодження стабільної внутрішньополітичної обстановки.

Висновки. Таким чином, розуміння та використання польського досвіду організації системи поділу влади та стримувань та противаг є корисним елементом для проведення конструктивних перетворень на шляху демократичного розвитку держави, підтримки євроінтеграційних процесів, проведення політики децентралізації та побудови дієвої моделі конституційного судочинства в Україні. Перетворення, що почалися в Польській Республіці наприкінці 90-х, свідчили про чітке розуміння політичною елітою країни питань організації вертикалі влади, яка була закріплена з урахуванням принципів децентралізації та субсидіарності. Це зумовлює необхідність врахування та адаптації польського досвіду щодо організації діяльності державних інституцій та розподілу повноважень між ними, вирішення питання фінансування міс-

цевих органів влади та здійснення заходів державного регулювання, необхідних для досягнення взаємної збалансованості органів влади.

Поєднуючи польський досвід організації влади та національні інтереси України, можна покращити окремі аспекти функціонування системи стримувань і противаг завдяки розвитку основних гілок влади, адекватному застосуванню інструментів конституційного контролю, вирішенню питань розподілу повноважень між органами влади і проведенню прозорої та справедливої державної політики.

Перспективні напрями подальшої роботи мають враховувати зарубіжний досвід, зокрема Польської Республіки, щодо побудови вертикалі державної влади та організації системи стримувань та противаг, яка залежить від державної та регіональної політики, рівень якої визначається розумінням процесу реалізації конституційних положень та принципів.

Список літератури:

1. The Constitution of the Republic Of Poland Dziennik Ustaw. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення 30.04.2020).
2. WYROK z dnia 15 stycznia 2009 r. Sygn. akt K 45/07*. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090090057/T/D20090057TK.pdf> (дата звернення 30.04.2020).
3. The Act of 30 November 2016 on the Status of the Judges of the Constitutional Tribunal. URL: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Akty_normatywne/The_Act_on_the_Status_of_the_Judges_of_the_Constitutional_Tribunal_en.pdf (дата звернення 30.04.2020).
4. Оніщук М.В. Система стримувань і противаг в українській моделі організації влади: проблеми і шляхи вдосконалення. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 91–95
5. Радченко О.В. Система стримувань та противаг гілок влади як ціннісний імператив українського політикуму. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 69–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2008_2_10 (дата звернення – 30.04.2020).
6. Апончик Т.М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1. С. 118–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_1_23
7. Бегей І.П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 57–63.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 13.04.2020).

Moskalchuk Yu.H. THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS OF THE MECHANISM OF RESTRICTIONS AND BALANCES IMPLEMENTATION IN FOREIGN COUNTRIES: THE EXPERIENCE OF POLAND

Consolidation of the idea of state power separation and adaptation of the restrictions and balances model are the foundations of democratic policy of the world's leading countries. Foreign experience allows us to understand the advantages and disadvantages of the domestic restrictions and balances system, as well as to determine what measures need to be taken to update and improve the work of government institutions in today's conditions. The historical, geographical, economic and political features given, the analysis of promising innovations used in the state building of the Republic of Poland are the priority of the research and require consistent and constructive analysis to improve the domestic model of constitutional implementation of power in Ukraine.

The article considers the system of state power separation and the restrictions and balances system applied in the Republic of Poland. The legal basis for consolidating the restrictions and balances system in Polish

legislation is determined. Particular attention is paid to the positive features of the power organization and the results of the decentralization process in the Republic. The common and distinctive features in the construction of the restrictions and balances system of Ukraine and Poland are highlighted. Requirements for improving the Ukrainian model of government organization have been formed.

Constructive provisions enshrined in Polish legislation and implemented at various levels of administrative-territorial organization to achieve coherence in the work of public authorities and local governments, executive authorities, the organization of the judiciary, including constitutional review, are important areas for further research, directions and searches for Ukrainian reformers, managers, and scholars.

The positive dynamics of the models adaptation introduced by the neighboring party to implement progressive instruments of modernization of the state power system in accordance with modern needs should be an important guideline for ensuring the use of foreign developments in improving the system of restrictions and balances in Ukraine.

Key words: *restrictions and balances system, separation of powers, decentralization, foreign experience, form of government.*