

УДК 321.01/.011.5:[342.5:342.33:342.4(477)](091)
DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.59.31>

ВИНИКНЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ В УКРАЇНІ (ІХ СТ. – XX СТ.)

Аліна Войчук

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
філософський факультет, кафедра політичних наук
вул. Володимирська, 60, 01033, м. Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>*

Система стримувань і противаг є невід’ємною складовою демократії. Вона спрямована на забезпечення збалансованого поділу повноважень між гілками влади та запобігання їх узурпації. У статті аналізується процес виникнення та становлення системи стримувань і противаг в українській державності, проходячи через різні історичні етапи – від часів Київської Русі до прийняття Конституції України у 1996 році. Дослідження охоплює особливості політичного устрою Київської держави, де віче виконувало функцію контролю над князівською владою, це заклало основи колективного прийняття рішень. Окремо розглядається період Гетьманщини, коли політична система поєднувала виборність влади, представницькі органи та механізми контролю, які обмежували гетьманські повноваження.

Подальший розвиток системи стримувань і противаг в Україні відбувався в умовах входження її територій до складу іноземних державних утворень, що значно ускладнювало становлення національних механізмів державного управління. Водночас у період боротьби за незалежність на початку ХХ століття (Українська Народна Республіка, Західноукраїнська Народна Республіка) було зроблено спроби формування правових засад поділу влади, які, однак, не змогли утвердитися через нестабільність і зовнішній тиск. За радянських часів єдиним механізмом здійснення державної влади були ради. Ради були проголошені політичною основою СРСР, їм були формально підзвітні та підконтрольні всі інші державні органи.

Зі здобуттям незалежності у 1991 році в Україні розпочався новий етап розвитку системи стримувань і противаг, а прийняття Конституції України 1996 року стало її остаточним закріпленням у правовій площині. У статті висвітлюються основні етапи становлення системи стримувань і противаг, її особливості та виклики, що впливали на формування принципу поділу державної влади України.

Ключові слова: система стримувань і противаг, поділ влади, конституція, законодавча влада, виконавча влада, судова влада.

Постановка проблеми. Система стримувань і противаг є важливим елементом демократичної держави, яка забезпечує баланс між різними гілками влади, запобігаючи узурпації повноважень. В Україні її формування має глибокі історичні корені, що сягають часів Київської Русі та проходять через добу Козацької держави, період входження українських земель до різних імперій, добу національного відродження, Українську Народну Республіку та, зрештою, завершуються прийняттям Конституції України 1996 року.

Аналіз використаної літератури. Серед численних досліджень і публікацій, у яких висвітлюється питання виникнення та становлення системи стримувань і противаг України, особливої уваги заслуговують праці таких дослідників: О. Валевський, Н. Гайданенко, Х. Забавська, В. Ребкало, І. Сало, Л. Силенко, В. Сурнін тощо.

Метою статті є дослідження процесу виникнення та становлення системи стримувань і противаг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Принцип поділу влади та система стримувань і противаг були відомі ще за часів князівської України – Русі. Влада князя обмежувалася народним віче, в якому брало участь все доросле чоловіче населення [9, с. 35]. Таким чином, ідея народовладдя виявлялась у співіснуванні двох органів влади: віче і князя.

Великий князь Київський Володимир Мономах у праці «Повчання дітям» значну увагу присвятив проблемі організації та здійсненні верховної влади. На його думку, майбутні князі повинні всі справи вирішувати з Радою дружини (і в цьому вже можна прослідкувати зародження ідеї обмеження влади князя Радою); не допускати беззаконня і свавілля та здійснювати справедливе правосуддя. Він вважав, що князь має бути носієм закону та законності і що в цьому його могутність [2, с. 16-19]. Володимир Мономах наголошував на відповідальності монарха під час розв'язання питань управління державою, організації правосуддя.

Розвиток системи стримувань і противаг відбувається у період існування у другій половині XVI і в першій половині XVII століття Запорізької Січі та її самостійних політичних інститутів. Раду Січі або Генеральну (Військову) Раду можна розглядати як зародження Українського парламентаризму. Вона становила свого роду віче, у якому брали участь усі козаки, що фактично були присутні на Січі у момент її проведення. Рада обирала «кошового отамана», влада якого обмежувалася внутрішніми і господарськими справами у мирний час і ставала диктаторською у воєнний. Виборними були також генеральний суддя та генеральний писар. Таким чином, уже в тодішньому устрої Запорізької Січі прослідковується практична реалізація елементів поділу влади без його формалізації у нормативних актах, оскільки діяли на засаді «звичаєвого права». Рада виконувала роль вищого законодавчого органу; кошовий отаман – роль вищого достойника Січі, який представляє Січ у зовнішніх відносинах, є головнокомандуючим, фактично виконує функцію, що є прообразом функції президента у багатьох сучасних республіках; генеральний писар виконує функцію уряду, виконавчої влади під керівництвом кошового отамана; а генеральний суддя – функцію вищого судового органу. «Система органів військово-адміністративної влади в Запорізькій Січі характеризувалися яскраво вираженим демократизмом. Закладені тут зародки майбутньої Української державності і парламентаризму були використані у процесі становлення Української держави під назвою Гетьманщина» [16, с. 167].

Державний лад гетьманської України був схожий до Запорізької Січі. На чолі Української держави стояв гетьман. Влада його була виборна. Обирали його або козацька старшина або усі козаки на раді, або навіть за участі духовенства та міщан. У своїх руках він тримав найвищу виконавчу владу і був рівночасно найвищим вождем військових сил нації. Становище його було подібне до інших виборних монархів того часу, наприклад як у польського короля. Влада гетьмана була обмежена Козацькою Радою, де засідала тільки козацька старшина, яка збиралася кілька разів на рік у гетьмана для обговорення важливих державно-політичних і військових справ. Теоретично джерелом державної і гетьманської влади була Генеральна Рада. Її склад, дуже різний, змінювався залежно від потреб і політичних умов. Спершу була це тільки військова рада, але з часом перетворилася вона в державний орган, якого найголовнішим атрибутом було обрати гетьмана або позбавити його уряду. Одночасно з гетьманом обиралася Генеральна Старшина, Генеральний суддя, Генеральний писар, деякі інші посадовці [3, с. 62-63]. Таким чином, в Козацькій державі продовжуються традиції Запорізької Січі щодо державно-політичного устрою з подібним поділом владних функцій між виборними органами за участі широкого представницького органу – Генеральної Ради.

Водночас необхідно зазначити, що ідея системи стримувань і противаг знайшла своє відображення в «Пакти і Конституції законів і вольностей Війська Запорозького» від

5 квітня 1710 року, написана Пилипом Орликом, прийнята у місті Бендерах [13, с. 23]. Хоча формально принцип поділу владу та система стримувань і противаг не проголошувалися, але з аналізу шостого параграфу випливає, що на його основі було здійснено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Цей документ закріплював принципи управління та діяльності державної влади. Законодавча влада належала Раді, членами якої були полковники зі своєю старшиною. Головою виконавчої влади був Гетьман, який одночасно був головою Козацької республіки. Необхідно зазначити, що всі важливі питання держави Гетьман повинен був узгоджувати з Радою. Також визначався незалежний суд, який приймав рішення незалежно від Ради та Гетьмана. Таким чином, Конституція Пилипа Орлика стала одним із перших актів, в основі якого були закладені деякі демократичні принципи побудови держави, що було прогресивним на той час.

Значний внесок у становленні системи стримувань і противаг зробив український вчений XIX століття М. Драгоманов. Він поділяв владу на три гілки: законодавча, виконавча та судова. Законодавча влада належала Державній та Союзній Думам. Зміни до Основного закону могли вносити в разі згоди третина голосів членів обох дум і затверджувалися Державним собором, обраним зі складу обох дум, а також делегатами з обласних зборів. Главою держави міг бути імператор, влада якого успадковувалась, чи голова Всеросійського державного союзу, який обирався. Глава держави призначав міністрів, які повинні були нести відповідальність перед обома палатами. Судова влада належала Верховному Суду (сенату), судовим палатам обласних, повітових та міських дум. Глава держави призначав членів Верховного Суду довічно. Можливі суперечності між місцевими органами і міністрами розглядалися Верховним судом.

Отже, М. Драгоманов виступав за парламентарну форму правління з засадами самоуправління, яка б впливала на соціальну та економічну сфери суспільства, надавала б великого значення просвітництву й законодавству, які сприяли б реформаційним зрушенням [9, с. 38].

Конституційний проект, підготовлений Українською народною партією (УНП) у 1905 р., був одним з перших політичних документів, в якому відбивалась ідея поділу влади. У ньому Україна мала стати президентською республікою. Законодавча влада належала б двопалатному парламенту, виконавча – президенту, а судова – судам і суддям.

У багатьох програмах українських партій початку XX століття простежується тяжіння до ідеї поділу влади, хоча тлумачилась ця ідея по-різному. Так, у Програмі Української партії самостійників-соціалістів (УПСС) пропонувалося законодавчу владу надати президенту республіки і раді міністрів, виконавчу – парламенту, який би і обирав президента. Рада міністрів мала формуватися за парламентським принципом і нести політичну відповідальність перед представницьким органом, тобто була запропонована парламентарна республіка. У програмі Української партії соціалістів-революціонерів (УПСР) пропонувалося законодавчу владу надати однопалатній Раді народних представників – Сейму, виконавчу влади зосередити в руках Ради міністрів, яка б обиралася Сеймом і відповідала в особі Сейму перед усім народом [1, с. 18-19, с.33-35, с. 56-57]. Ця партія пропонувала республіканську форму правління і Україні. Схожі пропозиції висувались і в Програмі Української партії соціалістів-федералістів (УПСФ).

Незважаючи на прогресивний і демократичний характер Конституції Української Народної Республіки (УНР), прийнятої Центральною Радою 29 квітня 1918 року, в ній відсутні положення щодо системи стримувань і противаг [15, с. 32], хоча чотири розділи з восьми даного документу присвячені організації державної влади. Так, у статті 23 третього розділу Конституції зафіксовано поділ влади. У ній зазначалося, що верховним

органом влади УНР є Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР. Вища виконавча влада в УНР належала Раді Народних Міністрів (ст. 24), а вища судова влада – Генеральному Суду УНР (ст. 25 Конституції УНР) [5, с. 74]. Всенародні Збори обиралися на три роки. Вони могли саморозпускатися. Існував інститут законодавчої ініціативи. Судова влада була незалежною [5, с. 73-79].

Деякі положення Конституції 1918 року знайшли своє подальше втілення в Декларації про державний суверенітет України 1990 року, Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України 1995 року, а згодом і в Конституції України 1996 року.

Значний вплив на розвиток системи стримувань і противаг в Україні здійснив проект Конституції Західноукраїнської народної республіки (ЗУНР), підготовлений відомим професором Львівського університету, С. Дністрянським. У проекті, передбачалося встановлення народної республіки із застосуванням принципу поділу влади. Він містив певну систему стримувань і противаг, завдяки якій кожна з влад обмежувала одна одну. Зокрема, законодавча влада належала народній палаті, яка здійснювала верховний контроль за діяльністю адміністрації, судочинства. Виконавча влада належала Раді держави, а повноваження її голови – Президента, обмежувалися Радою держави та судовою владою. Президент, у свою чергу, також міг обмежувати законодавчу владу, застосовуючи право вето. Носієм судової влади була Народна рада. Судова влада мала право зміщувати президента з посади в разі перевищення ним своїх повноважень. Суд наділявся правом вносити зміни до конституції та скликати народне зібрання. Судова влада здійснювала також контроль за відповідністю законів конституції.

3 жовтня 1917 року, спочатку в РСФСР та інших радянських республіках, а згодом і в колишньому СРСР затвердився державний механізм, що відповідав завданням пролетарської диктатури та був заснований на повновладді Рад.

У Конституції СРСР 1936 року та Конституції УРСР 1937 року були певні ідеї принципу поділу влади. Вперше в історії радянської держави було декларовано, що існує єдина законодавча влада, яку здійснює Верховна Рада СРСР [14, с. 145]. Вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади визначався уряд. Зазначалось, що правосуддя здійснюється тільки судами, судді – незалежні і підкоряються лише закону. Проте принципи, проголошені Конституціями 1936 і 1977 років, залишилися лише деклараціями, що не відповідали фактичному здійсненню державної влади, яке полягало у жорсткому диктаті виконавчої влади під керівництвом комуністичної партії. Нині очевидно, що демократичні декларації прикривали авторитарний режим, насильство і терор.

У Конституціях СРСР 1977 року і УРСР 1978 року було закладено певний потенціал для демократизації державного життя. Але принцип поділу влади не був запроваджений в життя.

За радянських часів єдиним механізмом здійснення державної влади були ради. Так, Конституція УРСР 1978 року будувала всю піраміду владних структур на основі принципу повновладдя Рад, проголошуючи, що «Ради народних депутатів безпосередньо та через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за втіленням рішень у життя» (ст. 82) [6, с. 33].

Ради були проголошені політичною основою СРСР, їм були формально підзвітні та підконтрольні всі інші державні органи. Були усунуті всі обмеження компетенції Верховної Ради СРСР і УРСР. Вони могли вирішувати всі питання, віднесені до компетенції своєї

Президії, Ради Міністрів, міністерств та відомств. Ні про яку систему стримувань і протига не йшла мова.

Зі здобуттям Україною незалежності створилися сприятливі умови для обґрунтування таких варіантів існування принципу поділу влади та системи стримувань і протига, які відповідають обставинам, що склалися в Україні.

Наукова розробка вчення про поділ влади, реалізація якого відбувається через систему стримувань і протига, набуває інтенсивного характеру після прийняття Декларації про державний суверенітет України, яка була проголошена Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Цей документ вперше прямо закріпив поділ влади як найважливіший принцип організації та здійснення державної влади. У ньому зазначається, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [12, с. 114].

За ініціативою Президента України, до прийняття нової Конституції, був розроблений Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який робив певні кроки у напрямку поділу державної влади. Але Верховна Рада України відхилила його, у зв'язку з цим виникла суперечка між Президентом України, з одного боку, і виконавчою та законодавчою гілками влади, – з другого. З метою усунення конфліктної ситуації, 8 червня 1995 р. було прийнято Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [4]. До прийняття цього договору в державі фактично існував принцип поєднання гілок влади.

І, нарешті, принцип поділу влади здобув своє законодавче закріплення в Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року [7]. Так, в частині першій статті шостій Конституції проголошується: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Зміст цього принципу полягає у створенні механізму узгодження діяльності органів державної влади шляхом застосування системи стримувань і протига.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, формування системи стримувань і протига в Україні є складним і тривалим процесом, що розпочався ще в добу Київської Русі і тривав до прийняття Конституції України 1996 року. Аналіз історичних етапів розвитку цього механізму свідчить про поступове становлення принципу поділу влади в українській державній традиції, хоча його реалізація зазнавала значних змін під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів.

На ранніх етапах, зокрема в Київській Русі, функцію обмеження влади князя виконувало віче, що слугувало важливим елементом політичного контролю. У період Гетьманщини система управління поєднувала риси виборності та представництва, що створювало певні запобіжники концентрації влади в руках гетьмана. Подальший розвиток механізму стримувань і протига відбувався в умовах інкорпорації українських земель до складу різних держав, що суттєво уповільнювало формування власних демократичних інститутів.

Відновлення української державності у XX столітті, зокрема під час існування Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки, стало спробою створити систему збалансованого державного управління. Проте політична нестабільність і зовнішній вплив не дали можливості втілити ці механізми в довготривалій перспективі.

Після здобуття незалежності України у 1991 році система стримувань і протига почала формуватися на основі європейських демократичних стандартів, що знайшло своє відображення в Конституції 1996 року. Вона закріпила поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, а також визначила механізми їх взаємодії та контролю.

Список використаної літератури

1. Багатопартійна українська держава на початку XX ст.: програмні документи перших українських політичних партій. К.: Право, 1992. 89 с.
2. Історія української конституції / Упоряд. А.Г.Слюсаренко, М.В.Томенко; Українська правнича фундація. К.: Право, 1997. 443 с.
3. Книш Зиновій. Історія української політичної думки до кінця 18 століття. Париж-Вінніпег: б.н. 1952. 204 с.
4. 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 8 червня 1995 року. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.
5. Конституційні акти України 1917-1920: Невідомі конституції України / Відповід.ред. Ю.Д.Примак. К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. 269 с.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Зі змінами і доповненнями, внесеними Законом Української РСР від 27 жовтня 1989р. на десятій сесії Верховної Ради Української РСР одинадцятого скликання. К.: Політвидав України, 1989. 61 с.
7. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Конституційні акти України 1917-1920: Невідомі конституції України / Відповід.ред. Ю.Д.Примак. К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. С.73-79.
9. Ладиченко В. В. Теоретико-правові засади поділу влади: Дис... канд. юр. наук: 12.00.01. К., 1998. 173 с.
10. Паславська А.М. Теорія «розподілу влади» як одна із основ організації влади в Україні (історико-теоретичний аспект) // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень 1996 року. / Інститут законодавства Верховної Ради України. Ред. кол. В.Ф.Опришко (гол.) М. І.Єрофєєв, М.Т. Кравчук та ін. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. С. 170-172.
11. Северенчук О. Запровадження принципу розподілу влади в політико-правовому просторі України. Юридична Україна. 2004. № 9. С. 4-9.
12. Сєрьогіна С.Г. Компетенція Президента України – теоретично-правові засади: Дис... канд. юр. наук: 12.00.02. Х., 1998. 178 с.
13. Силенко Л. Система стримувань і противаг: теоретичні аспекти // Вісник Запорізького юридичного інституту. 1999. Вип. 4. С. 51–54.
14. Український парламентаризм: минуле і сучасне. К.: Парламентське видавництво, 1999. 189 с.
15. Шаповал В.М. Розподіл влади і конституціоналізм: досвід України. К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1994. Вип. 28. 32 с.
16. Шемшученко Ю. С. Вибране. К. : Наукова думка, 2005. 592 с.

THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES IN UKRAINE (9TH – 20TH CENTURIES)

Alina Voichuk

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science
Volodymyrska Str., 60, 01033, Kyiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>*

The system of checks and balances is an integral part of the separation of powers. It is aimed at ensuring a balanced division of powers between the branches of government and preventing their usurpation. The article analyzes the process of emergence and formation of the system of checks and balances in Ukrainian statehood, passing through various historical stages – from the times of Kievan Rus to the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996. The study covers the peculiarities of the political structure of the Kyivan state, where the *veche* performed the function of controlling the princely power, which laid the foundation for collective decision-making. The period of the Hetmanate, when the political system combined elected authorities, representative bodies, and control mechanisms that limited the hetman's powers, is considered separately.

The further development of the system of checks and balances in Ukraine took place in the context of its territories becoming part of foreign state entities, which greatly complicated the establishment of national mechanisms of public administration. At the same time, during the struggle for independence in the early twentieth century (Ukrainian People's Republic, Western Ukrainian People's Republic), attempts were made to form the legal basis for the separation of powers, which, however, failed to take hold due to instability and external pressure. In Soviet times, the only mechanism for exercising state power was the Soviet Union. The Soviets were proclaimed the political basis of the USSR, and all other state bodies were formally accountable to them and controlled.

Independence in 1991 opened a new stage in the development of the system of checks and balances, and the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996 was its final consolidation in the legal plane. The article highlights the main stages of formation of the system of checks and balances, its features and challenges that influenced the formation of the principle of separation of state power in Ukraine.

Key words: system of checks and balances, separation of powers, constitution, legislature, executive, judiciary.