

Войчук Аліна Юріївна

Доктор філософії з політології, асистент кафедри політичних наук

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

(м. Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>

e-mail: alina.voychuk@knu.ua

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2004 РОКУ

Резюме

У статті проаналізована система стримувань і противаг в Україні, яка є необхідною складовою поділу державної влади, що запобігає узурпації влади та забезпечує баланс між її гілками. З'ясовано, що конституційна реформа 2004 року в Україні істотно змінила поділ владних повноважень, що вплинуло на взаємодію між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Внаслідок змін Україна стала парламентарно-президентською республікою, тобто повноваження Верховна Рада України щодо формування уряду розширилися.

Досліджено повноваження Президента України за парламентарно-президентської республіки. Продемонстровано, що Президент України втратив можливість одноособово призначати Прем'єр-міністра, що зробило уряд більш залежним від парламентської коаліції. При цьому Президент України зберіг певні важелі впливу, зокрема право вето на законопроекти, можливість розпуску парламенту у визначених Конституцією випадках, а також повноваження у сфері зовнішньої політики та оборони. Продемонстровано, що Верховна Рада, зі свого боку, отримала більше можливостей для контролю над виконавчою владою через затвердження складу Кабінету Міністрів, ухвалення його програми діяльності, а також висловлення йому вотуму недовіри. Окреслено, що судова влада мала відігравати роль арбітра у суперечках між гілками влади, однак її незалежність залишалася обмеженою через політичний вплив.

Узагальнено те, що реформа 2004 року була скасована у 2010 році та відновлена у 2014 році, її основні принципи продовжують визначати сучасну систему стримувань і противаг в Україні. Продемонстровано важливу роль у механізмі стримувань і противаг судового контролю, який відіграє значну роль у визначенні конституційності актів законодавчої та виконавчої влади, що забезпечує дотримання принципу верховенства права. Децентралізація, яка стала частиною подальших реформ, також посилила цей баланс, розширивши повноваження органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: система стримувань і противаг, поділ влади, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

Вступ

Система стримувань і противаг в Україні зазнала суттєвих трансформацій внаслідок конституційної реформи 2004 року, яка докорінно змінила баланс владних інститутів, сприяючи переходу від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської форми правління. Запроваджені зміни спрямовувалися на посилення ролі Верховної Ради у формуванні виконавчої влади та обмеження впливу Президента на діяльність уряду. У результаті Кабінет Міністрів став більш залежним від парламентської коаліції, а глава держави втратив частину своїх повноважень, зокрема щодо призначення та відставки урядовців. Водночас судова гілка влади зберегла формальну незалежність, проте на практиці залишалася вразливою до політичного впливу.

Мета статті – дослідження основних аспектів функціонування системи стримувань і противаг у контексті конституційної реформи.

Методи дослідження

У статті були використані такі методи дослідження: системний, структурно-функціональний, інституціональний, політико-правовий. Системний метод дав змогу розглядати вищі органи державної влади як цілісну взаємопов'язану структуру, що дозволило простежити внутрішні залежності, ієрархію та механізми взаємодії між гілками влади. Структурно-функціональний метод дав підстави проаналізувати функціональне призначення кожного органу влади в межах загальної системи стримувань і противаг, а також виявити дисбаланси або дублювання функцій. Інституціональний метод дозволив зосередитися на формалізованих характеристиках ключових інститутів — президента, парламенту та уряду — та проаналізувати, яким чином їхня структура, повноваження й взаємодія впливають на політичну стабільність і ефективність державного управління. Політико-правовий метод забезпечив виявлення нормативних засад і політичних чинників, які визначають практичне функціонування системи

стримувань і протываг, а також дав змогу проаналізувати, наскільки юридичне регулювання відповідає реальним політичним процесам.

Результати дослідження

Елементами системи стримувань і протываг України є: різні способи формування органів державної влади; дострокове припинення повноважень парламенту главою держави; висловлення вотуму недовіри уряду; імпічмент президента; інститут контрасигнатури; право вето; наділення президента, уряд, депутатів правом законодавчої ініціативи; наділення президента та парламенту правом звернення до Конституційного Суду України з питаннями про конституційність законів та інших правових актів тощо.

Одним із ключових механізмів забезпечення системи стримувань і протываг в Україні є порядок формування державних органів влади. Законодавча гілка представлена Верховною Радою України, яка обирається громадянами на загальнонаціональних виборах строком на п'ятирічний термін (ст. 76 Конституції України). Виконавча влада реалізується через діяльність Кабінету Міністрів України, який формується за участі як парламенту, так і глави держави. Згідно зі статтею 114 Конституції України, Верховна Рада за поданням Президента призначає Прем'єр-міністра, а також міністрів оборони та закордонних справ. Інші міністри затверджуються парламентом за поданням Прем'єр-міністра. Посаду глави держави обіймає Президент України (ст. 102 Конституції України). Формально він не включений до жодної з трьох гілок влади та не згадується у статті 6 Конституції у контексті розподілу владних повноважень, однак, з огляду на обсяг його функцій, Президент відіграє значну роль у системі стримувань і протываг. Обрання Президента здійснюється шляхом прямих виборів на п'ятирічний термін (ст. 102 Конституції України). Судова влада також пов'язана з механізмами взаємного контролю: суддів на посади призначає Президент України на основі подання Вищої ради правосуддя (ст. 128 Конституції України). Структура Вищої ради правосуддя, відповідно до статті 131 Конституції України, включає 21 члена, з яких десятеро обираються з'їздом суддів, а решта – по двоє – визначаються Президентом, Верховною Радою, з'їздом адвокатів, всеукраїнською конференцією прокурорів та з'їздом представників юридичної науки й освіти [1].

Ще одним важливим елементом української системи стримувань і протываг є можливість Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради. У статті 90 Конституції України визначено умови, за яких глава держави може ініціювати розпуск парламенту: якщо протягом одного місяця не сформовано коаліцію депутатських фракцій, у разі неможливості затвердження складу Кабінету Міністрів упродовж 60 днів або якщо Верховна Рада не проводить пленарні засідання більше 30 днів

поспіль [1]. На думку українського науковця Р. С. Мартинюка, подібний механізм виконує системну функцію — він покликаний забезпечити безперервність функціонування державної влади, яка може бути паралізована внаслідок недієздатності законодавчого органу або відсутності виконавчої влади. Саме в таких умовах виникає порушення балансу між гілками влади, яке й покликане врівноважити надане Президенту право розпуску парламенту. У цьому контексті дострокове припинення повноважень Верховної Ради варто розглядати не як санкцію, а як засіб стимулювання парламенту до ефективної роботи, зокрема до формування коаліційної більшості. Про превентивний характер цього інструменту свідчить і обов'язкова процедура попередніх консультацій Президента з керівництвом парламенту та лідерами депутатських фракцій, як зазначено у частині другій статті 90 Конституції України [1]. Разом із тим практика реалізації цього конституційного механізму в Україні була неоднозначною. Хоча неодноразово лунали закиди щодо неправомірного або політично вмотивованого використання Президентом цього права, остаточне тлумачення законності таких рішень належить виключно Конституційному Суду. Верховна Рада, навіть якщо вона вважає указ Президента незаконним, не має повноважень його скасувати, аби не допустити конфлікту інтересів і уникнути ситуації, коли орган стає «суддею у власній справі» [2, с. 259].

Одним із ключових інструментів у межах системи стримувань і противаг в Україні є процедура висловлення недовіри уряду з боку Верховної Ради. Як зазначено у статті 87 Конституції України, парламент має право ініціювати розгляд питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів за пропозицією Президента або за ініціативою не менш ніж третини народних депутатів від конституційного складу. Результатом цього розгляду може стати ухвалення резолюції недовіри, яка повинна бути підтримана більшістю від конституційного складу Верховної Ради [1]. Цей інструмент виконує подвійну функцію: з одного боку, він є формою парламентського нагляду за реалізацією урядом затвердженої програми дій, а з іншого — засобом забезпечення взаємного контролю та координації між виконавчою та законодавчою владою [3, с. 19]. Як зазначає І. Г. Бичков, відповідальність уряду перед парламентом носить передусім політичний характер, оскільки свідчить про рівень довіри чи лояльності депутатського корпусу до чинного складу Кабінету Міністрів. Водночас навіть детально врегульовані конституційні процедури не гарантують стабільності уряду, оскільки парламентський підхід до ухвалення рішення про недовіру може бути формальним [4, с. 109]. На думку низки науковців, зокрема Н. Жук, практична реалізація цього механізму значною мірою залежить від політичного контексту. Правляча коаліція зазвичай не має інтересу у відставці уряду, сформованого власними зусиллями. Якщо ж такий крок і здійснюється, то зазвичай є наслідком політичної кризи, зокрема розпаду коаліції, що й

стає основною причиною кадрових змін в уряді. Саме політична динаміка, а не лише формальні конституційні норми, часто визначає зміну урядової команди [5, с. 128]. Крім загального вотуму недовіри, існує також можливість ухвалення парламентом рішень щодо окремих членів уряду. Згідно з пунктом 12 частини першої статті 85 Конституції України, Верховна Рада має повноваження ініціювати відставку не лише Прем'єр-міністра чи всього Кабінету Міністрів, а й будь-якого його окремого члена [1]. Такий інструмент може розглядатися як особлива форма парламентської відповідальності виконавчої влади.

Процедура імпічменту, яка передбачає дострокове усунення Президента України з посади, належить до важливих складових системи стримувань і противаг у конституційному механізмі нашої держави. Як зазначено в статті 111 Конституції України, таке усунення можливе у разі вчинення главою держави державної зради або іншого злочину [1]. Процес імпічменту складається з кількох етапів. Спершу необхідно, щоб просту більшість від конституційного складу Верховної Ради підтримала ініціативу щодо розгляду питання. Далі створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої входять спеціальні слідчі та спеціальний прокурор. Після цього парламент розглядає висновки комісії та може ухвалити рішення про звинувачення Президента. Водночас проводиться правова оцінка: Конституційний Суд України має підтвердити дотримання конституційної процедури розгляду, а Верховний Суд — встановити наявність ознак злочину в діях глави держави. Лише після цього парламент може прийняти рішення про імпічмент, яке має бути підтримане не менш ніж трьома чвертями від його конституційного складу. Цей процес має характер конституційного, а не кримінального провадження, що було підтверджено Конституційним Судом України у рішенні № 19-рп/2003 від 10 грудня 2003 року (п. 4 мотивувальної частини), де наголошено на відмінності між процедурою імпічменту та кримінальним переслідуванням відповідно до Кримінального процесуального кодексу. На думку низки експертів [6], ухвалення у 2019 році Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» хоч і мало декларативне політичне значення, фактично не внесло суттєвих новацій, оскільки здебільшого дублює відповідні положення Регламенту Верховної Ради [7]. Як підкреслює Р. Мартинюк, навіть якщо рішення про звинувачення Президента буде ухвалене двома третинами складу парламенту, перспектива остаточного голосування, яке потребує підтримки трьох чвертей депутатів, видається малоімовірною [8, с. 107]. Таким чином, інститут імпічменту виконує значущу роль у забезпеченні балансу між гілками влади, однак складність і багаторівневність процедури значно обмежують її практичну реалізацію.

Право Президента України на відкладальне вето виступає черговим важливим інструментом у межах системи стримувань і противаг. Згідно з частиною другою статті 94 та пунктом 30 статті 106 Конституції України, глава держави має повноваження повернути закон, прийнятий Верховною Радою (за винятком законів про внесення змін до Конституції), на повторний розгляд із власними пропозиціями [1]. Щоб подолати президентське вето, парламент має повторно схвалити закон не менш ніж двома третинами голосів від його конституційного складу. На думку багатьох дослідників, вето Президента є ключовим інструментом стримування законодавчої влади з боку виконавчої у будь-якій моделі правління [9, с. 6]. Проте українська практика застосування цього інституту вказує на його використання не лише в межах системного балансу, а й із політичною метою. Особливо це проявлялося в умовах дії первинної редакції Конституції, яка не містила чітких механізмів дій на випадок, якщо Президент відмовлявся підписати закон, повторно підтриманий парламентом після вето. Характерним прикладом стала ситуація з Законом України «Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини», ухваленим Верховною Радою 11 липня 2000 року. Президент скористався правом вето, мотивуючи це формальними редакційними правками, зокрема заміною деяких сполучників та прийменників. Після того як парламент врахував пропозиції і повторно ухвалив закон 341 голосом, Президент знову відмовився його підписати та повернув з новими необґрунтованими вимогами скасування вже прийнятого акту. У підсумку право вето щодо цього закону Президент застосував чотири рази [10]. На жаль, ця ситуація не є поодиноким — в історії українського парламентаризму були й інші випадки, коли право вето використовувалося не для досягнення балансу між гілками влади, а як інструмент політичного тиску чи затягування законодавчого процесу.

Ще одним інструментом у системі стримувань і противаг є закріплене у статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи, яке належить Президенту України, Кабінету Міністрів та народним депутатам. Крім того, глава держави має можливість визначати окремі законопроекти як невідкладні, що зобов'язує Верховну Раду розглянути їх у пріоритетному порядку [1].

Інститут контрасигнатури також виступає одним із елементів механізму стримувань і противаг у конституційному праві України. Під контрасигнатурою (від лат. *contrasignatura* — міністерський підпис; *contra* — проти, *signo* — підписую) розуміється скріплення правового акта Президента підписом Прем'єр-міністра та/або відповідного міністра. Без такого підпису акт глави держави не набуває юридичної сили [11, с. 222]. Після внесення змін до Конституції у 2004 році сфера застосування цього механізму була суттєво обмежена. Згідно з оновленими положеннями, контрасигнації

підлягають лише акти Президента, що видані на підставі пунктів 5, 18 та 21 статті 106 Конституції України [1]. Йдеться про акти, пов'язані з: призначенням і звільненням керівників дипломатичних представництв України, прийняттям вірчих і відкличних грамот дипломатів іноземних держав (п. 5); головуванням у Раді національної безпеки і оборони (п. 18); а також рішеннями щодо запровадження надзвичайного або екологічного стану на відповідних територіях (п. 21). Контрасигнатура відіграє важливу функцію у забезпеченні прозорості діяльності Президента: вона створює канал взаємодії між главою держави та парламентом через уряд. Однак основна роль цього інституту полягає в іншому — скріплення актів Президента підписами членів уряду фактично означає, що саме уряд несе відповідальність за зміст і наслідки таких актів. Як справедливо зазначено в науковій літературі, це є формою політичної та юридичної відповідальності міністрів як перед парламентом, так і перед судовими органами [12, с. 44].

До переліку інструментів системи стримувань і противаг належить також право суб'єктів державної влади — зокрема Президента України та щонайменше 45 народних депутатів — звертатися до Конституційного Суду України. Відповідно до статті 150 Конституції України, такі звернення можуть стосуватися перевірки на відповідність Основному Закону нормативно-правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, а також офіційного тлумачення норм Конституції України [1]. Надання Конституційному Суду виключного повноваження тлумачити Конституцію та закони України в обов'язковому для виконання порядку є важливим структурним елементом системи противаг. Це забезпечує неупереджений підхід до вирішення конституційно-правових спорів та унеможливорює конфлікт інтересів. Зокрема, якби функція офіційного тлумачення залишалася за парламентом, це могло б призвести до ситуації, коли законодавчий орган виступав би арбітром у справах, що стосуються його ж власної діяльності — що прямо суперечить принципам правової держави та поділу влади в демократичному суспільстві.

Висновки

Таким чином, ефективність системи стримувань і противаг України залежить не лише від правових норм, а й від політичної культури, рівня інституційної спроможності державних органів та наявності незалежної судової влади. Враховуючи сучасні виклики, важливим напрямом реформи має стати підвищення прозорості державних інститутів, зміцнення правових гарантій поділу влади та зниження політичної турбулентності. Аналіз системи стримувань і противаг в Україні свідчить про її важливість для стабільного розвитку демократії, проте ефективність її функціонування потребує подальшого удосконалення та адаптації до сучасних політичних реалій.

Список посилань

1. 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.
2. Мартинюк Р. С. Інститут дострокового припинення повноважень парламенту: перший вітчизняний досвід. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2007. Випуск 38. С. 256-261.
3. Мартинюк Р. С. Парламентська відповідальність Уряду в Україні: особливості нормативного регулювання. *Право України*. 2008. № 9. С.19-25.
4. Бичков І. Г. Місце органів конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг демократичної правової держави: монографія. Харків: Право, 2022. 216 с.
5. Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до порозуміння. Харків, 2007. 242 с.
6. Іванческул О. Позбутися президента. Як працюватиме закон про імпічмент. *Українська правда*. 10.09.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/10/7225837/>
7. Баркар Д. Закон про імпічмент – фасадна реформа, яка нічого не змінює. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakon-pro-impichment/30156860.html>
8. Мартинюк Р. С. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 105-108.
9. Шаповал В. Розподіл влади: міфи і реальність. *Урядовий кур'єр*. 1996. № 86-87. С. 6.
10. Парламент не прийме закону щодо виконання рішень Європейського Суду з прав людини. URL: <https://old.helsinki.org.ua/articles/parlament-ne-pryjme-zakonu-schodo-vykonannya-rishen-evropejskoho-sudu-z-prav-lyudyny/-r=2.5.5>
11. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.
12. Балачук І. Голова КС про законопроект Зеленського: Має ознаки конституційного перевороту. *Українська правда*. 30.10.2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/30/7271794/>

References

1. Constitution of Ukraine. Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the second convocation on June 28, 1996. Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Article 141. [in Ukrainian].
2. Martyniuk, R. S. (2007). The Institution of Early Termination of Parliamentary Powers: The First Domestic Experience. State and Law: Collection of Scientific Works. Legal and Political Sciences, (38), 256–261. [in Ukrainian].
3. Martyniuk, R. S. (2008). Parliamentary Responsibility of the Government in Ukraine: Features of Normative Regulation. Law of Ukraine, (9), 19–25. [in Ukrainian].
4. Bychkov, I. H. (2022). The Place of Constitutional Jurisdiction Bodies in the Mechanism of Checks and Balances of a Democratic Rule-of-Law State: Monograph. Kharkiv: Pravo, 216 p. [in Ukrainian].
5. Zhuk, N. (2007). Parliament, President, Government: From Mutual Restraint to Understanding. Kharkiv, 242 p. [in Ukrainian].
6. Ivancheskul, O. (2019, September 10). Getting Rid of the President. How the Impeachment Law Will Work. Ukrainska Pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/10/7225837/> [in Ukrainian].
7. Barkar, D. The Impeachment Law – A Facade Reform That Changes Nothing. Radio Svoboda. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/zakon-pro-impichment/30156860.html> [in Ukrainian].
8. Martyniuk, R. S. (2008). The Institution of Impeachment in Ukraine: Flaws of the Domestic Model. Law of Ukraine, (2), 105–108. [in Ukrainian].
9. Shapoval, V. (1996). Separation of Powers: Myths and Reality. Government Courier, (86–87), 6. [in Ukrainian].
10. The Parliament Will Not Adopt a Law on the Execution of European Court of Human Rights Decisions. Retrieved from <https://old.helsinki.org.ua/articles/parlament-ne-pryjme-zakonu-schodovykonannya-rishen-evropejskoho-sudu-z-prav-lyudyny/-r=2.5.5> [in Ukrainian].
11. Shliakhtun, P. P. (2005). Constitutional Law: Dictionary of Terms. Kyiv: Lybid, 568 p. [in Ukrainian].
12. Balachuk, I. (2020, October 30). Head of the Constitutional Court on Zelensky's Bill: It Has Signs of a Constitutional Coup. Ukrainska Pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/30/7271794/> [in Ukrainian].

Alina Voichuk

PhD in Political Science, assistant of the Department of Political Science

Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>

e-mail: alina.voychuk@knu.ua

THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE 2004 CONSTITUTIONAL REFORM

Abstract

The article analyzes the system of checks and balances in Ukraine, which is an essential component of the separation of state powers. This system prevents the usurpation of power and ensures equilibrium among the branches of government. It has been established that the constitutional reform of 2004 significantly altered the distribution of powers in Ukraine, impacting the interaction between the legislative, executive, and judicial branches. As a result of these changes, Ukraine became a parliamentary-presidential republic, whereby the powers of the Verkhovna Rada in forming the government were expanded.

The article examines the powers of the President of Ukraine within the parliamentary-presidential model. It is demonstrated that the President lost the unilateral ability to appoint the Prime Minister, making the government more dependent on the parliamentary coalition. Nonetheless, the President retained certain levers of influence, including the right to veto legislation, the ability to dissolve Parliament under constitutionally defined conditions, and authority in foreign policy and national defense.

It is shown that the Verkhovna Rada, in turn, gained more tools to oversee the executive branch, including approval of the Cabinet of Ministers' composition, endorsement of the government's program of action, and the ability to express a vote of no confidence. The judiciary was intended to play the role of arbiter in disputes among the branches of power; however, its independence remained constrained due to political influence.

The study concludes that the 2004 reform was repealed in 2010 but reinstated in 2014, and its core principles continue to shape the modern system of checks and balances in Ukraine. The article highlights the critical role of judicial review in this mechanism, particularly in assessing the constitutionality of acts passed by the legislative and executive branches, thereby upholding the rule of law. Furthermore, decentralization, as part of subsequent reforms, has strengthened this balance by expanding the powers of local self-government bodies.

Keywords: checks and balances system, separation of powers, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.03.25

© Войчук А. Ю., 2025