

Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого

**Ю. Г. Барабаш**

**Державно-правові конфлікти  
в теорії та практиці  
конституційного права**

*Монографія*

Харків  
«Право»  
2008

ББК 67.9 (4 УКР) 300  
Б 24

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого  
(Протокол № 9 від 16 травня 2008 р.)*

**Рецензенти:**

**В. Б. Авер'янов**, доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Академії правових наук України  
**Н. М. Мироненко**, доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Академії правових наук України

**Барабаш Ю. Г.**

Б 24 Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. — Х.: Право, 2008. — 220 с.

ISBN 978-966-458-069-1

Монографія є одним із перших комплексних конституційно-правових досліджень державно-правових конфліктів. У роботі розглядаються такі теоретичні засади державно-правової конфліктології, як поняття, сутність та ключові ознаки державно-правових конфліктів. Особлива увага приділяється конфліктологічному підходу в конституційно-правовому регулюванні. Аналізуються фактори, що впливають на стан та динаміку державно-правових конфліктів, серед яких: дискреційні повноваження, криза парламентаризму, конкуруюча компетенція, модель формування колегіальних органів влади. Практична спрямованість монографічного дослідження обумовила розгляд такого блоку питань, як форми попередження та розв'язання державно-правових конфліктів (конституційна реформа, розпуск парламенту, імпічмент посадовим особам, парламентська відповідальність уряду).

Видання розраховане на студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів та факультетів, народних депутатів України, працівників державного апарату, усіх, хто цікавиться проблемами конституційного права.

**ББК 67.9 (4 УКР) 300**

ISBN 978-966-458-069-1

© Барабаш Ю. Г., 2008  
© «Право», 2008

## Передмова

Розвиток української державності на сучасному етапі відзначається цілою хвилею серйозних державно-правових конфліктів. Кожного дня український політикум продукує декілька гострих протистоянь на вищому владному рівні. Вони негайно стають об'єктом уваги засобів масової інформації. Ця інформаційна круговерть здатна викликати у звичайного громадянина відчуття відсутності перспективи налагодження ефективної співпраці між гілками влади в майбутньому.

При цьому тенденційним є те, що однією з головних причин існуючого протистояння у владному середовищі все частіше називається недосконалість Основного Закону. З часом Конституція перетворилась фактично на головне джерело всіх державних бід. З екранів телебачення та шпальт газет ми чуємо заклики журналістів та експертів негайно реформувати галузь конституційного права, яка, на їх глибоке переконання, не виконує свою функцію зі створення умов для безконфліктного існування вищих владних інституцій. Цю тенденцію підхоплюють науковці — представники різних суспільних наук. Останнім часом дана проблематика стала актуальною і для науки конституційного права.

Одним із перших питання про наявність такого об'єкта цієї публічно-правової науки поставив академік права Ю. М. Тодика. У рік прийняття чинної Конституції він чітко окреслив головні напрямки розвитку нової сфери конституційно-правових досліджень — державно-правової конфліктології<sup>1</sup>. Після цього з-під його пера вийшла ціла низка ґрунтовних робіт, присвячених проблематиці конфліктів у владному середовищі: «Функціонування державної влади в аспекті конфліктології» (1997), розділи в одноосібних монографіях «Конституційне право України: галузь права, наука, навчальна дисципліна» (1998); «Основи конституційного ладу України» (1999); «Конституція України: проблеми теорії і практики» (2000). По суті цей видатний учений став засновником конфліктологічного напрямку в конституційно-правовій теорії і відкрив нові, невідомі до того сторони політико-правової матерії.

Тематика державно-правових конфліктів була розвинута іншими дослідниками. Перш за все слід відмітити доробок представників хар-

<sup>1</sup> Тодика Ю. М. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 6. – С. 13–23.

ківської правової школи — М. І. Панова та Л. М. Герасіної. Використовуючи спеціальні знання в галузі політичної та соціологічної конфліктології, вони проаналізували явище політико-правових конфліктів, що виникають між суб'єктами конституційного права, та запропонували власні механізми їх розв'язання («Конституційно-правові засади становлення української державності» (2003, у співавт.); «Проблеми правової конфліктології: феноменологічний, гносеологічний та праксеологічний аналіз» (2004)). Питання державно-правових конфліктів було предметом аналізу і В. М. Кривцової в її дисертаційному дослідженні «Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності» (2005).

Що стосується сучасних конституційно-правових досліджень, то в цьому контексті можемо відзначити роботу одеського вченого А. А. Єзерова «Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні» (2008). У своїй монографії він здійснив ґрунтовне дослідження «особливостей та закономірностей конституційного конфлікту як феномену і процесу політико-правової реальності сучасного державотворення в Україні».

Щодо наукових розробок учених близького зарубіжжя, то насамперед відмічаємо роботи Т. М. Пряхіної «Конституційні конфлікти» (2004) та А. В. Глухової «Політичні конфлікти: підстави, типологія, динаміка» (2000).

Загалом кажучи, спектр робіт, які мають безпосереднє відношення до проблематики конфліктів у владному середовищі, не такий уже і значний.

Однак, як буде показано далі, незважаючи на докладність висвітлення заявлених питань, переважну більшість робіт у галузі державно-правової конфліктології спіткала доля максимального запозичення конфліктологічних знань шляхом практично повної їх екстраполяції на конституційно-правову площину. По суті це стає серйозною тенденцією в конституційно-правових дослідженнях державно-правових конфліктів.

Цим та іншими вищенаведеними факторами зумовлений вибір теми роботи. У монографії ми ставили за мету дослідити як саме явище державно-правового конфлікту з точки зору його відношення до об'єктного складу науки конституційного права, фактори конфліктності у владному середовищі, так і ключові конституційні форми (засоби) запобігання та врегулювання таких конфліктів. При цьому ми навмисно кожного разу акцентували увагу на необхідності чіткого відмежування конституційно-правової матерії від традиційних сфер політології та соціології заради забезпечення чистоти дослідження як суто публічно-правового.

# РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади державно-правової конфліктології

## § 1. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки

На сьогоднішній момент явище конфлікту є достатньо популярним об'єктом дослідження, особливо в політикумі. Не повторюючи стандартні схеми дослідження конфлікту, звернемо увагу на сутнісні характеристики такої форми суспільної взаємодії з огляду на особливості державно-правової сфери.

Насамперед слід зазначити, що конфліктність у цій сфері науковці намагаються аналізувати через різні за назвою, попри те максимально близькі за змістом категорії. У першу чергу використовується термін «юридичний конфлікт»<sup>1</sup>. Таким чином, пропонується розглядати конфлікти в державно-правовій сфері в одній системі з трудовими, міжнародними, сімейними, міждержавними та конфліктами, пов'язаними з правами людини. Причому це має бути «будь-який конфлікт, у якому спір так чи інакше пов'язаний із правовими відносинами сторін (їх юридично значимими діями чи станами) і, відповідно, суб'єкти, або мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту має правові ознаки, а сам конфлікт спричиняє юридичні наслідки»<sup>2</sup>.

Специфіку юридичних конфліктів у владному механізмі В. М. Кудрявцев, А. В. Дмитрієв та Ю. Г. Запрудський, які виступають саме за таку форму конфліктів у державно-правовій сфері, пропонують розглядати через специфічні конституційні процедури розв'язання конфліктів<sup>3</sup>. У межах юридичної конфліктології пропонує аналізувати

<sup>1</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С. 177.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само. – С. 180–185; Основы конфликтологии / Под ред. В. Н. Кудрявцева. – М.: Юристъ, 1997. – С. 146–153.

державно-правові конфлікти і О. Ю. Тодика<sup>1</sup>. При цьому зауважує, що «у системі державно-правових конфліктів вагому частку становлять конституційно-правові конфлікти, тобто конфлікти, які пов'язані з розумінням і реалізацією норм Конституції, особливо щодо розподілу влади»<sup>2</sup>. Подібної думки дотримується і А. А. Єзеров, відповідно використовуючи термін «конституційний конфлікт». Дослідник вважає, що конституційну конфліктологію слід розглядати як підсистему юридичної конфліктології<sup>3</sup>.

Інші дослідники виходять із того, що конфліктні протистояння у владній сфері мають визначатися через категорію «державно-правовий конфлікт», який у свою чергу є різновидом політичного конфлікту. Так, А. В. Глухова, пояснюючи необхідність виділення серед політичних конфліктів державно-правових конфліктів, зазначає, що «в межах поля політики три сфери завжди є політичними за своєю природою і, відповідно, завжди мають політичний характер». «Це, — продовжує науковець, — політичний режим, завоювання влади і її здійснення». Самі ж державно-правові конфлікти являють собою «інституціоналізовані, переважно раціональні, публічні політичні конфлікти, саме виникнення яких головним чином запрограмовано в політичній сфері»<sup>4</sup>.

В інших випадках, відносячи конфлікти в державно-правовій сфері до політичних конфліктів, їх не виділяють в окрему групу чи вид<sup>5</sup>. Дещо схожою є позиція А. Г. Здравомислова, який поділяючи думку, що конфлікти в державно-правовій сфері — це політичні конфлікти, указує на їх особливу значимість у системі цього виду соціальних конфліктів: «Боротьба за реальні владні повноваження, за визначення позиції в політичних структурах, за можливість прийняття рішень чи вплив на процес вироблення цих рішень становить серцевину політичного конфлікту»<sup>6</sup>. Т. М. Пряхіна, використовуючи при аналізі питання конфліктності державно-правової сфери категорію «конституційний кон-

<sup>1</sup> Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. — Х.: Право, 2007. — С. 408.

<sup>2</sup> Там само. — С. 409.

<sup>3</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. — Одеса: Юрид. л-ра, 2008. — С. 48.

<sup>4</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — С. 72.

<sup>5</sup> Див.: Курбатов В. И. Конфликтология. — Ростов н/Д: Феникс, 2005. — С. 213; Козырев Г. И. Политическая конфликтология. — М.: Форум: ИНФРА-М, 2008. — С. 152–153; Политологический словарь: В 2 ч. / Науч. ред. А. А. Мигуляев. — М.: Луч, 1994. — Ч. 2. — С. 31.

<sup>6</sup> Здравомыслов А. Г. Социология конфликта. — М.: Аспект Пресс, 1996. — С. 216.

флікт», не заперечує проти віднесення цих конфліктів до «політичного типу соціальних конфліктів»<sup>1</sup>.

Таким чином, на сьогодні склалися два напрямки вивчення конфліктності в державно-правовій сфері. Прихильники першого вважають, що державно-правові (конституційні) конфлікти мають розглядатись як юридичні конфлікти, а отже, і досліджуватись у межах такої галузі конфліктології, як юридична конфліктологія. Інші дослідники пропонують аналізувати подібні конфліктні протистояння в межах політичної конфліктології, зважаючи на те, що державно-правові конфлікти є особливим типом саме політичних конфліктів. Принциповість установалення галузевої належності питань наукового дослідження державно-правових конфліктів полягає в тому, щоб установити природу державно-правових конфліктів та їх ключові властивості.

Перш ніж приступити до цього питання, слід розглянути підходи до розуміння такого явища, як конфлікт, що існують у суспільних науках на сьогоднішній момент. Традиційно виділяють такі ключові конфліктологічні концепції: структурний функціоналізм (Т. Парсонс), конфліктний функціоналізм (Л. Козер, Г. Зіммель), теорія соціального конфлікту Р. Дарендорфа, теорія структурного насилля та структурних конфліктів (Й. Галтунг) і загальна теорія конфлікту (К. Боулдінг, Л. Крисберг)<sup>2</sup>. Основними параметрами розуміння конфлікту в межах тієї чи іншої теорії є такі.

Відповідно до теорії соціальної дії, розробленої Т. Парсонсом, «можливість конфлікту закладена в самому процесі соціалізації, у ході якого людина стає залученою не тільки до способів функціонування соціальної системи, але й до норм і цінностей відповідної культури». Протоконфліктом вважається «невідповідність, певна напруженість, що складається при соціалізації між внутрішніми фізіологічними потребами організму та потребами людини в соціальних відносинах»<sup>3</sup>. Однією з ключових методологічних тез у теорії Т. Парсонса є визнання ним конфлікту як аномального явища, «хвороби, яку необхідно подолати»<sup>4</sup>.

На протигагу Т. Парсонсу розробники теорії конфліктного функціоналізму звертали увагу на позитивні сторони конфлікту і на неможливість усунення конфліктності в сучасних соціальних системах. Так, Л. Козер вважав, що «соціальний конфлікт зовсім не являє собою

<sup>1</sup> Пряжина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 20.

<sup>2</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 13–26.

<sup>3</sup> Курбатов В. И. Конфликтология. – С. 19.

<sup>4</sup> Основы конфликтологии. – С. 23.

тільки «негативний» фактор, який призводить до розриву і розпаду, він може виконувати низку визначаючих функцій у групах і міжособистісних відносинах... «Він може, наприклад, служити підтриманню групових меж і запобігати відтоку членів групи. Переконаність у тому, що соціальний конфлікт завжди веде до деструкції відносин, у межах яких він відбувається, призводить... до його абсолютно неадекватної інтерпретації»<sup>1</sup>. Сам же соціальний конфлікт дослідник пропонував розглядати «як боротьбу за цінності та зазіхання на статуси, владу і ресурси, у ході якої опоненти нейтралізуються, завдають шкоди чи усувають своїх суперників»<sup>2</sup>.

Концепція соціального конфлікту Р. Дарендорфа базується на тому, що самі соціальні конфлікти виростають із структури суспільств, які є союзами панування. У свою чергу союзи панування означають «будь-яку соціальну одиницю (групу, організацію, суспільство), де існує диференціація соціальних позицій і ролей по відношенню до влади»<sup>3</sup>. Головним конфліктом ХХ сторіччя Р. Дарендорф вважав конфлікт між підприємцем та працівником<sup>4</sup>. Методологічною основою його концепції стали роботи К. Маркса та Т. Парсонса. Науковець прийшов до висновку, що в сучасних умовах два антагоністичних соціальних прошарки, буржуазія та пролетаріат, через різке зростання соціальної мобільності більш не є однорідними групами. «На відміну від Маркса, він переводить вектор аналізу з базисних (економічних) відносин у сферу надбудови (відносин влади) і стверджує, що головною ознакою ідентифікації класів як конфліктуючих соціальних груп є їх участь або неучасть у пануванні, а не відношення до засобів виробництва»<sup>5</sup>.

Свою теорію структурного насилля Й. І. Галтунг будує на тому, що «певні соціальні структури можуть справляти як на окремих індивідів, так і цілі соціальні групи не тільки інтегративний, насильницький вплив, провокуючи цим соціальні протистояння»<sup>6</sup>. Ключова категорія досліджень «структурне насилля» розуміється ним як «соціальна несправедливість, як нерівний розподіл влади та ресурсів». «Структурне

---

<sup>1</sup> Козер Л. Функции социального конфликта. – М.: Идея-Пресс, 2000. – С. 32.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Чувашова Н. И. Структура и динамика социально-политических конфликтов в современном российском обществе: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 [Электронный ресурс] / МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2007. – Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru>.

<sup>4</sup> Див.: Здравомыслов А. Г. Социология конфликта. – С. 68.

<sup>5</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 18.

<sup>6</sup> Там само. – С. 21.



насилля вбудоване в соціальні структури і підтримується ними шляхом рангової відповідності та залежної взаємодії соціальних суб'єктів»<sup>1</sup>. Конфлікти, що побудовані на такому структурному насиллі, визначаються Й. Галтунгом як структурні конфлікти. На протигагу вузькому розумінню насилля він пропонує свою широку концепцію насилля, в основі якої лежать 12 типів насилля, що попарно відображають зміст феномену насилля: фактичне — потенційне; фізичне — психічне; з об'єктом — без об'єкта; з наміром — без наміру; маніфестне — латентне; особистісне — структурне<sup>2</sup>.

Сутність загальної теорії конфлікту, запропонованої американським соціологом К. Боулдінгом, полягає в тому, що «всі конфлікти мають спільні елементи, пізнаючи які можна регулювати конфліктну ситуацію». Широко використовуючи «біхеовіристичні» підходи, К. Боулдінг вважає, що «причинами конфліктної поведінки є стимули зовнішнього середовища, а мотивами, які спонукають, — інтереси людей». На його думку, «конфліктність закладена в самій природі людини, в її прагненні домінувати в боротьбі з подібними собі»<sup>3</sup>.

Зрозуміло, що проведений нами екскурс у розвиток і сучасний стан конфліктологічної науки не вичерпує всього багатоманіття існуючих на сьогоднішній момент теорій та концепцій, що розкривають різні сторони такого явища, як конфлікт. Разом із тим погляди науковців, роботи яких були визнані ключовими для подальшого розвитку конфліктології, дозволяють нам установити основні характеристики конфліктного протистояння в державно-правовій сфері. Можемо також констатувати можливість певної уніфікації поглядів сучасних конфліктологів щодо базових ознак конфлікту. Так, аналізуючи сучасні американські теорії соціального конфлікту, Н. В. Абловацька прийшла до висновку, що практично всі вони «визнають конфлікт невід'ємною характеристикою розвитку будь-якої соціальної групи і пояснюють його через аналіз інтеракцій між двома або більшою кількістю сторін з приводу боротьби за цінності, статус, владу і обмежені ресурси, в яких цілями конфліктуючих сторін виступають досягнення бажаних цінностей шляхом нейтралізації, ураження чи знищення своїх суперників»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Чувашова Н. И. Структура и динамика социально-политических конфликтов в современном российском обществе.

<sup>2</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 21.

<sup>3</sup> Козырев Г. И. Политическая конфликтология. – С. 31–32.

<sup>4</sup> Абловацкая Н. В. Современные американские социологические теории социального конфликта: Дис. ... канд. социол. наук: 22.00.01. – Минск, 1994. – С. 11.

Іншими словами, ключовою ознакою соціального конфлікту, у тому числі й державно-правового, є боротьба (протистояння), яка виникла та триває між соціальними суб'єктами з приводу заволодіння й утримання певного соціально значимого об'єкта. Це підтверджують і погляди науковців щодо розуміння терміна «конфлікт» у державно-правовій площині. Утім перед їх аналізом слід зауважити, що, враховуючи нетривалий час існування конфліктологічного напрямку в конституційно-правових дослідженнях, ще не виникла ситуація, коли подальше вивчення явища конфлікту може спиратись на критику існуючих поглядів. В основному доробок конституціоналістів ґрунтується на здобутках таких підгалузей конфліктології, як політична та юридична конфліктології. Перш за все звернемо увагу на існуючий дискурс стосовно визначення типу конфліктів, які є в державно-правовому середовищі. Частково це питання було нами розглянуто вище. На цьому етапі зазначимо, що на сьогоднішній момент вченими застосовуються паралельно дві категорії — «конституційний конфлікт» (Т. М. Пряхіна, О. В. Брежнев, А. А. Єзеров, В. Ф. Халіпов) та «державно-правовий конфлікт» (Ю. М. Тодика, А. В. Глухова, В. М. Кривцова, М. І. Панов, Л. М. Герасіна, О. Ю. Тодика, Ф. В. Веніславський). Зважаючи все-таки на достатньо умовний характер цього теоретичного дискурсу, зауважимо, що ми дотримуємось позиції про доцільність використання терміна «державно-правовий конфлікт» з огляду на такі причини.

По-перше, даний термін більш точно відображає зміст основної маси конфліктних протистоянь, які виникають у сфері відносин, що регулюються конституційним правом, а саме конфліктів з приводу заволодіння, реалізації та збереження у своїх руках публічної влади. При цьому ми не заперечуємо наявність конфліктів і в інших конституційно-правових сферах, зокрема такій, як етнонаціональні відносини. Попри те конституційне законодавство переважно зосереджує свою увагу на функціонуванні державного механізму як із точки зору врегулювання відносин усередині нього, так і стосовно його взаємодії з людиною та інститутами суспільства.

По-друге, не всі конфлікти, які виникають у сфері регулювання цієї галузі публічного права, безпосередньо пов'язані з реалізацією конституційних норм. Так, найпоширенішим у нинішніх умовах є конфлікт, пов'язаний із неможливістю новообраного парламенту формувати уряд чи такий, що виник унаслідок розпаду урядової коаліції і відмови парламенту у довірі урядовій команді. Причинами таких конфліктних явищ зовсім не є «серйозні розбіжності, які з'являються на ґрунті різного тлумачення тих чи інших положень конституції»<sup>1</sup>. Вони виникають

<sup>1</sup> Халіпов В. Ф. *Енциклопедія влади*. – М.: Акад. Проект: Культура, 2005. – С. 542.

через суто політичні обставини і не мають нічого спільного з колізіями у праворозумінні.

Знову ж таки наголосимо на тому, що такий теоретичний спір має достатньо умовний характер і обидва терміни є практично ідентичними за змістом і можуть бути використані в конституційно-правових дослідженнях. Разом із тим для здійснення аналізу конфліктних протистоянь, які виникають у державно-владному середовищі, та встановлення механізму їх попередження і врегулювання більш доцільним є застосування категорії «державно-правовий конфлікт».

Повертаючись до розмови про інтерпретації терміна «конфлікт» у конституційно-правовій площині, зауважимо таке. В основному визначення цього терміна в державно-правових дослідженнях здійснюється через призму інтерпретації соціальних (політичних) конфліктів у соціологічних, політологічних і конфліктологічних дослідженнях. Більше того, якщо проаналізувати наявні визначення державно-правового конфлікту, то по суті вони є певною варіацією запропонованих у літературі визначень соціального (політичного) конфлікту як категорії, що має відносно державно-правових конфліктів більш загальний характер, з урахуванням особливостей та завдань конституційно-правового регулювання. Тому перш за все відмітимо найпоширеніші інтерпретації терміна «соціальний (політичний) конфлікт».

Так, соціолог Е. М. Бабосов стверджує, що соціальний конфлікт — це «граничний випадок загострення соціальних протиріч, що виражається в зіткненні різних соціальних спільнот — класів, націй, держав, соціальних груп, соціальних інститутів тощо, які обумовлюються протилежністю чи суттєвою різницею їх інтересів, цілей, тенденцій розвитку»<sup>1</sup>. При цьому в літературі зазначається, що вихідною методологічною засадою для розуміння терміна «конфлікт» є його сприйняття як соціального протиріччя «на стадії його реального розв'язання суб'єктами, які залучені до нього»<sup>2</sup>. Про універсальність такого підходу свідчать і інші визначення, що містяться в спеціальних дослідженнях. На думку В. І. Курбатова, конфлікт — «це протистояння сторін взаємодії, які мають протилежно спрямовані мотиви, цілі та інтереси»<sup>3</sup>. Подібне розуміння конфлікту дають і представники психологічної науки та характеризують його як «зіткнення двох чи більше сильних мотивів, що не можуть бути задоволені одночасно»<sup>4</sup>. Через категорію «зіткнен-

<sup>1</sup> Социологический словарь. – Минск: Университетское, 1991. – С. 80.

<sup>2</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 33.

<sup>3</sup> Курбатов В. И. Конфликтология. – С. 422–423.

<sup>4</sup> Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 221.

ня» визначає сутність політичного конфлікту і Г. І. Козирев: «конфлікт політичний — зіткнення (протиборство) суб'єктів політики з приводу влади чи владних повноважень»<sup>1</sup>. Як уже наголошувалось раніше, доктринальність певних конфліктологічних засад відмічається і при намаганні дати визначення такому спеціальному виду соціальних конфліктів, як державно-правові (конституційні) конфлікти.

О. Ю. Тодика, аналізуючи конфліктні протистояння у сфері відносин народоладдя, характеризує такі державно-правові конфлікти через їх причинну сутність: «це гранично загострені суперечності, що виражаються у зіткненні різних суб'єктів цих відносин, обумовлені протилежністю або значним розходженням їх інтересів і цілей у процесі реалізації безпосередньої і представницької форм демократії та спрямовані на розв'язання конфліктогенної ситуації»<sup>2</sup>. За допомогою категорії «зіткнення» формулюється визначення державно-правового конфлікту і авторами Словника термінів з правової конфліктології. Він являє собою зіткнення, пов'язане з особливим складом суб'єктів (народ, владні структури тощо), особливими об'єктами конфлікту (суверенітет держави, розподіл владних повноважень), досить суттєвими наслідками розв'язання чи нерозв'язання конфлікту, вирішенням принципових питань державотворення<sup>3</sup>.

Так, А. В. Глухова, виділяючи в системі політичних конфліктів такий їх тип, як державно-правові конфлікти, зазначає, що вони становлять «інституціолізовані, переважно раціоналізовані, публічні політичні конфлікти, саме виникнення яких здебільшого запрограмоване в політичній системі»<sup>4</sup>. При цьому в основі самого політичного конфлікту, на думку дослідниці, лежить «теоретична і практична боротьба суб'єктів політики, довірених осіб великих соціальних груп, мобілізованих шляхом номінації, за владу з метою модифікувати, трансформувати або зберегти соціальний порядок»<sup>5</sup>.

В окремих випадках науковці трактують конфлікти в публічно-правовій сфері через категорію «взаємодія»: «конституційний конфлікт — це взаємодія суб'єктів конституційних відносин, що має політико-правову форму й обумовлена необхідністю розв'язання роз-

<sup>1</sup> Козырев Г. И. Политическая конфликтология. — С. 415.

<sup>2</sup> Тодика О. Ю. Народоладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. — С. 414.

<sup>3</sup> Словник термінів з правової конфліктології. — Х.: Право, 2006. — С. 79–80.

<sup>4</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — С. 72.

<sup>5</sup> Там само. — С. 24.

біжностей із питань визнання, реалізації, захисту інтересів суб'єктів, які становлять цінність із точки зору їх соціальної значимості»<sup>1</sup>.

Спроба поєднати категорії «взаємодія» та «протистояння» простежується у визначенні конституційного конфлікту, що дає А. А. Єзеров. На його погляд, це «протистояння (конфронтація) у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відображається в інституційно нормативованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей»<sup>2</sup>.

Аналіз цих та інших визначень дає нам можливість зрозуміти, що теорія державно-правових конфліктів достатньо серйозно «потрапила в полон» конфліктологічних концепцій, які застосовуються в сучасній політології та соціології. По суті конфліктологічні дослідження, що зараз ведуться в межах науки конституційного права, є в багатьох випадках простим поширенням конфліктологічної матерії на державно-владну площину. Це проявляється в тому числі й відносно розуміння конфліктів, які виникають у вказаній сфері.

Може виникнути запитання: чому цей аспект державно-правової конфліктології має настільки принципове значення? Мова йде про те, що невірно встановлені параметри будь-якого соціального явища на першому етапі дослідження можуть серйозно вплинути на правильність остаточних результатів. Звичайно, ми не заперечуємо проти вірогідності трактувань категорії «конфлікт», які зараз наявні в суспільних науках. Попри те визначення, що наведені в науковій літературі стосовно конфліктних явищ у державно-правовій площині, дають конституційно-правовій науці аж занадто широке поле для досліджень. У результаті це призводить до гіпертрофованого усвідомлення меж конституційно-правового регулювання та розуміння засобів, за допомогою яких конституційне право здатне регулювати державно-владні відносини.

Перш ніж розпочати детальний аналіз поняття державно-правового конфлікту, мусимо зазначити, що ми розглядатимемо його як явище соціальної дійсності, яке є об'єктом науки конституційного права, та з урахуванням того, що питання його попередження та врегулювання можуть бути об'єктом конституційно-правового регулювання. При цьому ми абсолютно не заперечуємо, що таке поняття, як конфліктні явища, що виникають з питань організації і функціонування публічної влади, взаємовідносин громадян, інститутів суспільства із владними суб'єктами, можуть входити до кола інтересів інших суспільних наук.

<sup>1</sup> Пряжина Т. М. Конституционные конфликты. – С. 20.

<sup>2</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 215.

Однак, повертаючись до міждисциплінарного дискурсу в питання належності конституційної (державно-правової) конфліктології, зауважимо, що в такому контексті конституційне право не повинно підмінити собою інші галузі суспільних знань або ж перетворюватись на їх складову частину, повністю екстраполюючи їх інструментарій та концептуальні підходи на конституційно-правову площину.

На першому етапі з'ясування змісту поняття «державно-правовий конфлікт» слід установити, яку форму соціальної діяльності являють собою такі конфлікти. Нам пропонується брати за основу такі поняття, як «взаємодія», «протистояння», «загострення суперечностей», «протиріччя», «боротьба» тощо. Ми виходимо з тих позицій, що конфлікт — це динамічне явище, яке характеризує не тільки стан взаємовідносин між суб'єктами конфлікту, але і їх подальші дії стосовно предмета конфлікту. Немає сумніву, що в основі такої конфліктної діяльності лежать різнополюсні погляди, бажання, прагнення суб'єктів конституційного права. Попри те визначати конфлікт виключно через протиріччя вважаємо недоцільним, з огляду на те сама політична система побудована на протиріччях і саме протиріччя є основою існування політичної багатоманітності як засади суспільного життя та відповідно конституційного ладу України (ч. 1 ст. 15 Конституції України). А отже, у протилежному разі слід було розглядати державно-владне поле як єдиний цілісний конфлікт.

На наш погляд, найоптимальнішим варіантом є визначення державно-правового конфлікту через категорію «конфронтація» як «протиборство, протистояння, зіткнення соціальних систем, влад, організацій, позицій, принципів»<sup>1</sup>. Саме ця категорія є найбільш прийнятною, оскільки точніше відображає таку форму взаємодії суб'єктів з урахуванням особливостей державно-владної площини і є більш характерним терміном для кротології, політології та інших суспільних наук, предметом яких є питання реалізації публічної влади. У цьому контексті є неможливим вживання терміна «взаємодія», через те що в багатьох ситуаціях саме відсутність будь-якої взаємодії і є свідченням наявності конфліктного протистояння. Достатньо згадати події з призначенням Президентом України дострокових виборів народних депутатів України 2007 року.

Наступним аспектом є визначення кола суб'єктів, між якими виникають конфлікти, що можуть і повинні бути розв'язані за допомогою конституційно-правових засобів. У науці конституційного права до суб'єктів галузевих відносин традиційно належать соціальні спільноти

<sup>1</sup> Халипов В. Ф. *Енциклопедія влади.* – С. 545.

(народ, нації, народності); соціальні утворення (державна, адміністративно-територіальні одиниці); органи публічної влади та їх посадові особи; інститути громадянського суспільства (партії, рухи); соціальні індивіди (громадяни, апатриди, іноземці)<sup>1</sup>. У першу чергу постає питання: між ким виникають чи можуть виникати конфлікти, які конституційне право здатне буде врегулювати, при цьому проблема їх врегулювання не буде виходити за межі предмета цієї галузі? Насамперед це конфлікти між вищими владними інституціями та всередині колегіальних владних суб'єктів. Конфронтація між ними виникає у зв'язку із завданням шкоди авторитету влади (приклад — ситуація з імпічментом Президенту Литви Р. Паксасу через скандал про співробітництво глави держави з кримінальними колами Росії, 2004 р.); порушенням нормального функціонування державного механізму (приклад — неможливість функціонування Ради Міністрів Італії через відмову Сенатом у довірі уряду на чолі з Р. Проді та відмову спікера Сенату формувати нову урядову команду, 2008 р.); суттєвим відхиленням у діях чи актах від існуючої конституційної системи організації публічної влади, а саме від таких її базових параметрів, як розподіл влади на вищому державному рівні та розмежування компетенції державної влади, влади автономних утворень та місцевого самоврядування, а також ухваленням рішень із порушенням нормативно визначеної процедури (приклад — призначення Президентом України Л. Д. Кучмою виконуючим обов'язки міського голови м. Одеси віце-прем'єр-міністра України М. П. Білоблочно, 1998 р.).

Звичайно, це не вичерпний перелік причин конфліктів, які можуть виникати у владному середовищі, а представлені для аналізу сформульовані в досить загальному вигляді. Разом із тим ми переконані, що наведені нами причини на 100 відсотків мають відношення до державно-правових конфліктів як до феномену саме конституційно-правової дійсності. Адже всі інші конфліктні ситуації, наприклад така, як заочна сутичка глави президентського секретаріату В. І. Балогі та Прем'єр-міністра Ю. В. Тимошенко, що виникла на початку 2008 року, хоча і стосується функціонування державного механізму, проте має суто політичний характер і не може та не повинна бути вирішена за допомогою конституційно-правових засобів. Тому навряд чи до таких ситуацій можна застосовувати термінологію, що міститиме правовий елемент.

Якщо ж говорити про інші комбінації суб'єктів конфлікту, то, на наш погляд, у будь-якому разі однією із сторін державно-правового

<sup>1</sup> Конституционное право / Отв. ред. В. В. Лазарев. – М.: Юристъ, 1999. – С. 27.

конфлікту має бути владний суб'єкт. Причому найбільш поширеним у таких комбінаціях є варіант, коли конфлікт виникає між політичними партіями і державою в особі її органів чи посадових осіб або між групами людей, об'єднаними за національно-етнічною ознакою, та владними інституціями.

Стосовно останнього виду можемо зазначити, що він вже достатньо давно є об'єктом спеціальної науки — конфліктології етнонаціональних відносин<sup>1</sup>. Основною причиною виникнення конфронтації між ними є прагнення вказаних нами недержавних суб'єктів розширити (змінити) свій політико-правовий статус. Прикладом є конфлікт, який виник у Туреччині в 1997–1998 роках унаслідок оголошення керівництвом політичної партії «Рефах» про необхідність заміни світського права релігійними нормами відповідно до принципів Мединської угоди. Можливо, такі дії та заяви політиків не призвели б до виникнення конфлікту, якби не той факт, що представники цієї партії перемогли на останніх парламентських виборах 1996 року, і більше того, увійшли до складу правлячої коаліції. Розв'язанням конфлікту стало рішення Конституційного Суду Туреччини, яким він визнав партію неконституційною і припинив її діяльність. До речі, правильність цього рішення була підтверджена в подальшому Європейським судом з прав людини, а сам цей приклад увійшов до інструментарію розробників теорії войовничої демократії<sup>2</sup>.

Безумовно, таку конфліктну ситуацію не можна вважати чистим варіантом конфлікту між партією та державою, оскільки в даному випадку партія мала парламентський статус. Попри те суб'єктом у конфронтації виступила саме недержавна політична сила і причиною конфлікту стали дії саме партії.

Ще одним варіантом державно-правового конфлікту є конфронтація між державою та територіальним суб'єктом унаслідок прагнення останнього змінити свій політико-правовий статус. Прикладом є проголошення парламентом сербської провінції Косово незалежності краю. При цьому слід зауважити, що такі конфлікти з часом можуть перерости в міжнародно-правові.

Що ж стосується конфліктів між індивідом і владними суб'єктами, то навряд чи їх можна розглядати як державно-правові, навіть у таких

---

<sup>1</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 33; Котанджян Г. С. Этнополитические проблемы национальной безопасности. Цивилизованный анализ «консенсуса-конфликта»: Дис. ... д-ра полит. наук / РАУ. – М., 1992. – 262 с.

<sup>2</sup> Шайо А. Самозащита конституционного государства // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 2004. – № 2 (47). – С. 5.



ситуаціях, коли йдеться про виборчий процес і окремі з громадян набувають особливого правового статусу кандидата на певну виборну посаду. Можна навести приклад із подіями, які дістали назву «Помаранчева революція». Достатньо пригадати, що однією із сторін у тривалому протистоянні був тоді ще кандидат на пост Президента України В. А. Ющенко. Разом із тим щодо цього питання є декілька зауважень. По-перше, мову слід вести не стільки про конфлікт, скільки про кризовий стан як вищий ескалаційний прояв конфліктності в суспільстві та державі. По-друге, навряд чи можна говорити, що В. А. Ющенко був самостійною окремою стороною в цьому конфліктному протистоянні. Дійсно справжньою стороною «помаранчевої» конфронтації були політичні партії, громадські організації, трудові колективи та окремі громадяни, які своїми діями підтримали кандидата в Президенти В. А. Ющенка і виступили проти фальсифікацій на виборах, хоча переважно від їх імені виступав сам Віктор Ющенко. І по-третє. Мабуть, головною тезою є незрозумілість ролі конституційного права в механізмі попередження та розв'язання подібних конфліктів. Звичайно, без конституційно-правових процедур тут не обійшлось.

Однак конституційна чистота провадження у справі за скаргою кандидата в Президенти В. А. Ющенка та рішення, яке ухвалив Верховний Суд України в цій справі 4 грудня 2004 року, не дозволяють однозначно стверджувати, що в даній ситуації спрацював саме конституційно-правовий механізм розв'язання виборчих конфліктів та спорів. Щодо інших форм урегулювання конфліктів, які застосовувались у цей період, — консультації, переговори, залучення міжнародних посередників, то вони, безсумнівно, до конституційно-правового регулювання ніякого відношення не мають. А основною причиною цього протистояння якраз виступив людський чинник, на якому так активно наголошує А. А. Єзеров<sup>1</sup>, а саме прагнення окремих політиків за будь-яких умов отримати владу при мовчазному спостереганні, а інколи й участі чинних на той момент високопосадовців, порушенні виборчого законодавства. Цим пояснюються 99 % всіх причин, що призвели до кризового стану в країні. І лише, може, 1 % вини покладається на недосконалість конституційно-правових механізмів урегулювання виборчих конфліктів.

Важливим моментом у з'ясуванні сутності змісту явища державно-правового конфлікту є встановлення зовнішніх проявів наявності конфронтації між суб'єктами. У літературі цьому питанню практично не

<sup>1</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 214–215.

приділяється увага. Конфлікт не є ординарною ситуацією у взаємодії владних структур чи у відносинах між державними інституціями й іншими суб'єктами конституційного права. Стан конфронтації виникає тоді, коли суб'єкти усвідомлюють, що між ними існує протиріччя, яке фактично блокує їх подальшу нормальну співпрацю.

Інакше кажучи, одним із принципових моментів є психологічний момент усвідомлення такої суперечності. Як абсолютно слушно з цього приводу зазначає Г. П. Клімова, «для виникнення конфлікту необхідно, щоб індивіди, які суперничають за що-небудь, або їх соціальні групи... усвідомили протилежність своїх інтересів і цілей»<sup>1</sup>. Таке усвідомлення має бути об'єктивізоване через активні дії суб'єкта чи його бездіяльність. Ми вважаємо, що подібна об'єктивізація може проявлятися у таких формах: ігнорування рішень, прийнятих одним владним суб'єктом, з боку іншого; ухвалення владними суб'єктами протилежних рішень; видання владними суб'єктами актів, а також здійснення недержавними інституціями дій, які явно суперечать конституційному законодавству; неможливість продовження функціонування державної інституції через неспроможність владних суб'єктів сформувати її персональний склад.

Для повного з'ясування категорії «державно-правовий конфлікт» слід звернутись до питання про співвідношення цього терміна із супутніми, такими як конституційний спір та конституційна криза. У літературі пропонується розглядати першу з альтернативних категорій як «найбільш формалізовану форму конституційного конфлікту». «У цьому випадку конституційні конфлікти переносяться у площину вирішення в особливому порядку, передбаченому Конституцією, — за допомогою конституційних процедур»<sup>2</sup>. О. В. Брежнев указує на те, що характеру конституційно-правового спору конституційно-правовий конфлікт набуває тоді, коли його сторони «намагаються врегулювати існуючі протиріччя за допомогою юрисдикційних процедур»<sup>3</sup>. У результаті аналізу дослідник приходить до висновку, що «конституційно-правовий спір як суперечка, яка виникає між суб'єктами конституційних правовідносин у сфері реалізації норм конституційного права, підлягає розв'язанню в особливому порядку, установленому законом, у тому

<sup>1</sup> Клімова Г. Юридичний конфлікт: причини і сутність // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2002. – № 1 (28). – С. 101.

<sup>2</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 104–105.

<sup>3</sup> Брежнев О. Конституционно-правовые споры как явление современной действительности (генезис, содержание, порядок разрешения) // Сравнит. конституц. обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 3.

числі шляхом використання державними органами повноважень юрисдикційного характеру»<sup>1</sup>.

Т. М. Пряхіна вважає, що «конституційний спір виникає тоді, коли виявлені та сформульовані протиріччя відносно його (конфлікту. — Ю. Б.) предмета, а взаємні вимоги сторін мають правове обґрунтування»<sup>2</sup>. Сам же конституційний спір визначається як «публічно-правовий спір з приводу нормативного змісту принципу конституційності, що встановлює конкретні права та обов'язки суб'єктів конституційних правовідносин»<sup>3</sup>.

Звичайно, найбільш поширеним різновидом конституційних спорів є спори про компетенцію між суб'єктами публічної влади<sup>4</sup>. Розгляд таких спорів є природною компетенцією органів конституційної юрисдикції, тобто конституційних судів чи вищих судових інстанцій, які виконують їх функції.

У цьому контексті в нас виникає запитання стосовно можливості прирівнювання цих двох категорій — державно-правового конфлікту та «конституційного спору». Категорія «спір», як буде показано в наступних розділах, застосовується до ситуацій, коли суперечка між двома суб'єктами конституційного права підлягає розгляду в порядку юрисдикційних процедур. Іншими словами, питання, що викликало протистояння, передається на розгляд спеціалізованих судових органів, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями і рішення яких будуть мати обов'язкову силу для всіх конфліктуючих суб'єктів. При цьому суд виступає як арбітр у механізмі розв'язання подібних конфліктів. Такий суб'єкт конфліктного процесу, на відміну від звичайного медіатора, відіграє визначальну роль у розв'язанні конфронтації, оскільки вже саме звернення до нього сторін конфлікту означатиме, що в протистоянні буде поставлена крапка, зважаючи на остаточність і обов'язковість рішення арбітра<sup>5</sup>.

Тому ми вважаємо, що спір та конфлікт в конституційно-правовій площині є різнопорядковими явищами з огляду на таке. Спір може мати місце, коли одна із сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням розв'язати існуюче протиріччя між сторонами. Якщо ж між

<sup>1</sup> Брежнев О. Конституционно-правовые споры как явление современной действительности (генезис, содержание, порядок разрешения). — С. 4.

<sup>2</sup> Пряхина Т. М. Конституционные конфликты. — С. 22.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. — М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2003. — С. 215–231.

<sup>5</sup> Политология: Курс лекций / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1999. — С. 391.

сторонами існує конфлікт, то саме звернення до суду може мати для нього два наслідки. В одному випадку звернення до суду означатиме, що конфлікт перебуває на остаточній своїй стадії, оскільки зрозуміло, що суду доведеться ухвалити рішення, яке стане формою його розв'язання. Про це свідчить і обов'язковість такого рішення для сторін конфлікту. Однак на те, що події в цій ситуації будуть розвиватись саме за таким сценарієм, впливають багато факторів. Насамперед це наявність волі та бажання у сторін виконувати рішення суду. Адже, незважаючи на безспірну обов'язковість рішень судових інстанцій, у тому числі й конституційних судів, механізм примусового виконання рішень останніх відсутній у конституційному законодавстві. Причиною цього є специфіка питань, які вони розглядають, та аналогічна специфічність їх рішень. Щодо рішень органів конституційної юрисдикції, то їх примусове виконання практично неможливе через те, що замінити діяльність суб'єкта, якому адресоване це рішення, діями чи рішеннями іншої владної інституції у багатьох випадках виявляється неможливим.

Приміром, що слід було б робити в ситуації, коли Конституційний Суд, розглянувши подання народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента України від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України», ухвалив би рішення на користь глави держави, а народні депутати відмовились би його виконувати? І це не фантазмагоричні оповіді. Схожі заяви про невиконання рішень Суду в разі ухвалення ним такого рішення почали звучати з парламентської трибуни вже із самого початку розгляду справи в Суді<sup>1</sup>. Додамо лише те, що в теорії західного конституціоналізму подібні питання практично не аналізуються, мабуть, через віру науковців і громадськості в здоровий глузд політиків та наявність у них елементарної поваги до такої вищої судової інстанції.

Важливим чинником є оперативність діяльності самого суду. Адже, як показує практика діяльності вітчизняного Конституційного Суду, сторони можуть чекати на рішення Суду понад півроку. Показовою в даному випадку є ситуація з розглядом вищеописаної справи про розпуск парламенту, коли сторони, не дочекавшись рішення Суду, застосували таку форму політичного врегулювання конфлікту, як переговори,

---

<sup>1</sup> Аналогічним чином звучали і заяви керівників опозиційних фракцій про пошук та вжиття ними інших заходів для припинення діяльності парламенту в разі визнання Судом указу Президента неконституційним (Суд на м'яло, народ – к урнам! [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.from-ua.com/politics/a8101deb463dd.html>).

дійшовши спільного рішення, за яким Президент для ухвалення необхідних виборчих законів поновлював на чотири дні роботу парламенту, а політичні сили, представлені у Верховній Раді, погоджувалися на дострокові вибори<sup>1</sup>.

У контексті співвідношення понять «спір» та «конфлікт» зазначимо, що не в кожному випадку спір є формою конфлікту. Адже нормальною практикою функціонування державного механізму в будь-якій країні є періодичне виникнення ситуацій, коли та чи інша владна інституція вважає неконституційним (незаконним) рішення, прийняте іншим суб'єктом. З метою встановлення істини в цьому питанні вона звертається до суду. При цьому співпраця між нею та суб'єктом, який ухвалив оспорюване рішення, не припиняється.

Ми ж могли спостерігати ситуацію, коли після звернення однієї із сторін конфлікту до Суду сам конфлікт не тільки не перейшов у цивілізовану фазу, а ще більше загострився. Мова йде про справжню парламентську кризу, яка виникла на початку 2000 року (21 січня і 1 лютого) і була пов'язана з організацією більшістю народних депутатів України пленарних засідань у стінах «Українського дому». Тоді ці події журналісти охрестили «оксамитовою революцією»<sup>2</sup>.

За поданням опозиційних депутатів Конституційний Суд відкрив провадження у справі щодо конституційності актів, прийнятих поза парламентом. Однак звернення до Суду абсолютно не перетворило конфлікт у таку форму, як конституційний спір. Незважаючи на наявність подання в Конституційному Суді, 8 лютого представники нової більшості захопили ложу Президії парламенту і почали проводити засідання в сесійній залі, при цьому практично повністю ігноруючи депутатів із опозиційних фракцій та груп<sup>3</sup>. По суті, через декілька днів конфлікт було консервовано, і вже 10 лютого захоплений більшістю парламент почав приймати перші закони.

Що ж стосується Конституційного Суду, то він явно не поспішав з ухваленням доленосного на той момент рішення, і все, на що він спромігся, так це на винесення аж 27 червня 2000 року Ухвали № 2-уп/2000, якою припинив провадження у цій справі. Остання теза достатньо яскраво підтверджує наш попередній аргумент щодо необхідності вра-

---

<sup>1</sup> Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355: Указ Президента України від 29.05.2007 р. № 476/2007 // Уряд. кур'єр. – 2007. – 30 трав. (№ 93).

<sup>2</sup> Рахманін С. Вялотекущая «бархатная революция» // Зеркало недели. – 2000. – 5–11 февр. (№ 5 (278)).

<sup>3</sup> Див.: Юрчук А. Обреченное большинство // Зеркало недели. – 2000. – 12–18 февр. (№ 6 (279)).

хування оперативності та професійності при винесенні Судом рішення, яке б розв'язало конфлікт, що переріс у спір.

Тому ми вважаємо, що конституційний спір та державно-правовий конфлікт — це не синонімічні поняття. В окремих випадках наявність спору в Конституційному Суді чи інших судових інстанціях, які покликані вирішувати питання конституційно-правового характеру, ще не означає, що між сторонами спору існує конфлікт. В інших же випадках, звертаючись до суду, конфлікт дійсно може перерости в спір, однак, як було продемонстровано раніше, для цього необхідна наявність багатьох факторів, насамперед таких, як визнання всіма сторонами конфлікту обов'язковості рішення суду, а також визнання судового розгляду спірного питання єдиною і остаточною формою врегулювання наявних суперечностей. Сюди ж додаємо і питання ефективності діяльності самого суду. Тому в багатьох ситуаціях розгляд конфліктного питання в суді зовсім не означає, що конфлікт повністю формалізувався в судовий спір, а насправді продовжується і за певних умов навіть загострюється.

Ще одним теоретичним питанням є співвідношення двох категорій «конфлікт» та «криза» в державно-правовій сфері. У кратології криза влади розглядається як «різкий, крутий поворот у розвитку влади і її долях, важкий перехідний стан»<sup>1</sup>. Одним із перших про наявність серйозних кризових явищ у державно-правовому середовищі почав говорити відомий німецький теоретик права Карл Шмітт. У своїй фундаментальній праці «Криза парламентської демократії» (перше видання — 1923 р.) вчений загострив увагу громадськості та наукових кіл на поступовій втраті парламентом свого значення в державному механізмі, яке надавалось йому на самому початку його функціонування, та втраті ілюзій стосовно можливостей цієї представницької установи чинити суттєвий вплив на державне управління в тогочасних демократіях. Саме така постановка питання мала свій сенс з огляду хоча б на те, що все більших обертів на Європейському континенті набирала теорія раціоналізованого парламентаризму, яка вперше набула свого зовнішнього прояву у Веймарській конституції 1919 року<sup>2</sup>.

Питання про фактичний занепад парламентської установи є актуальною проблемою і для сучасних дослідників<sup>3</sup>. Разом із тим слід розрізнити парламентську кризу та кризу парламентаризму. Остання є сис-

<sup>1</sup> Халипов В. Ф. Энциклопедия власти. — С. 554.

<sup>2</sup> Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С. 325.

<sup>3</sup> Див., напр.: Люббе-Вольф Г. Интернационализация политики и закат парламентской власти // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. — 2004. — № 2. — С. 65–69.

темним явищем, що виникло і продовжує розростатись через існуючі вади державного механізму, який зазнає суттєвого впливу цілої низки суттєвих факторів, насамперед глобалізації та політичної інтеграції<sup>1</sup>. Тоді як парламентська криза є одним із різновидів одиничних державно-правових конфліктів і являє собою конфронтацію, що виникає в стінах парламенту<sup>2</sup>. Водночас обидва явища мають бути об'єктом прискіпливої уваги науковців, які досліджують питання державно-правової конфліктології, з урахуванням лише того, що криза парламентаризму має розглядатись у контексті факторів, які впливають на стан та динаміку розвитку державно-правових конфліктів, як характеристика сучасного стану європейських систем урядування.

Поряд із парламентською кризою в літературі пропонується виділяти такі кризові стани, як урядова криза<sup>3</sup> та конституційна криза<sup>4</sup>. При цьому висловлюються різні позиції стосовно змісту категорії «криза». Так, О. Ю. Тодика пропонує розглядати конституційну кризу як різновид конфлікту. Відмінність від звичайного конфлікту проводиться нею за інтенсивністю протікання конфліктного стану<sup>5</sup>. Г. І. Козирев вважає, що криза виникає в разі «різкого загострення соціально-політичних протиріч, у результаті якого порушується стабільність і нормальний розвиток суспільства»<sup>6</sup>. На нашу думку, така характеристика кризового стану в державно-правовому середовищі не дає вичерпного уявлення про дане явище.

Конституційна (політична) криза є наслідком тривалого нерозв'язання взаємопов'язаних державно-правових конфліктів, сторони яких не вдаються до радикальних кроків для переломлення ситуації, наприклад, як це мало місце в Україні в жовтні — грудні 2004 року. Адже тривалий час протистояння по лінії «влада — опозиція» лише загострювалось. Періодично

<sup>1</sup> Про це і про саму кризу парламентаризму ще буде вестись мова в наступних параграфах.

<sup>2</sup> Див.: Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — С. 80–84.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Див.: Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. — С. 107–108; Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — С. 84–92; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — С. 407–408; Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — С. 496; Пряхина Т. М. Конституционные конфликты. — С. 22–23; Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. — С. 442–449.

<sup>5</sup> Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. — С. 421.

<sup>6</sup> Козырев Г. И. Политическая конфликтология. — С. 415.

виникали конфлікти як усередині самого парламенту, так і між владними структурами та опозиційними рухами. Урешті-решт такий конфліктний стан набув системного характеру, логічним наслідком якого стали масові фальсифікації на виборах. У результаті почались масові акції протесту, що були пов'язані з блокуванням роботи органів влади та захопленням адміністративних будівель. Як свідчить історія конституціоналізму, у багатьох випадках розв'язання такої кризи може відбутись або внаслідок ухвалення компетентним органом рішення, конституційність якого буде викликати великий сумнів і яке по суті матиме більше політичний, аніж правовий характер (як, зокрема, рішення Верховного Суду України від 04.12.2004 р.), або ж унаслідок застосування політичних форм розв'язання конфліктного протистояння, таких як переговори, досягнення компромісу тощо.

Стосовно останнього можемо навести приклад із парламентсько-урядовою кризою в Бельгії, яка тривала протягом 9 місяців 2007 року і загрожувала розколом країні, та була розв'язана лише внаслідок досягнення домовленості між парламентськими партіями про утворення коаліційного уряду на чолі з лідером християнських демократів І. Лейтермом<sup>1</sup>. Поясненням такої тези про системність кризи і неможливість її розв'язання виключно конституційно-правовими засобами може бути і те, що в основі кризи, як правило, лежить конституційний формаційний конфлікт, який по суті і блокує вжиття саме конституційно-правових засобів із подолання кризи. Можна погодитись з існуючою в науці точкою зору, що «відмінною рисою конституційної кризи є перевага хаотичної динаміки розвитку державно-правових відносин, неконтрольованість політичного процесу»<sup>2</sup>.

Отже, можемо зробити такий висновок. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права — це конфронтація, яка виникає між декількома владними інститутами, владним інститутом (інститутами) та інститутами суспільства, соціальними спільнотами через загрозу завдання шкоди авторитету влади, порушення нормального функціонування державного механізму, суттєве відхилення в діях (актах) від існуючої конституційної системи організації публічної влади, ухвалення рішень із порушенням процедури, а також у зв'язку з прагненням недержавних суб'єктів розширити (змінити) свій політико-правовий статус та яка може бути подолана за допомогою конституційно визначених засобів (форм), використання яких можливе за ініціативи одного з учасників конфлікту.

<sup>1</sup> В Бельгії закончився 9-місячний правительственный кризис [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.liga.net/news/N0813461.html>.

<sup>2</sup> Пряжина Т. М. Конституционные конфликты. – С. 23.



## § 2. Конституційна криза в Україні

Будь-які політичні події, тим паче такі, які мають кризовий характер, обумовлені певними причинами. Уже було багато сказано і написано стосовно економічного та політологічного підґрунтя того протистояння, яке спостерігається в 2005–2008 роках по лінії «президент — парламент — уряд» у нашій країні. Зосередимо увагу на конституційно-правовій оцінці ситуації, що склалась.

2004 рік був позначений надзвичайно серйозними подіями для подальшого демократичного розвитку України. Президентські вибори ознаменували собою не тільки боротьбу двох харизматичних політиків, але й боротьбу двох різнополярних політичних ідеологій. До речі, передвиборча програма була однією із складових успіху кандидатів на виборчих перегонах. Це, зокрема, підтверджують результати соціологічного дослідження, проведеного центром «Демократичні ініціативи» напередодні виборів: наявність «гарної політичної програми» вважали запорукою перемоги 31,8 % опитаних. Однак при цьому «ідеологічний компонент» поступився місцем «успішній попередній діяльності» (38 %) та «фінансовим можливостям» (35,7 %) кандидата. Водночас ми не можемо відкидати важливість угадування політичних настроїв виборців та їх належне відображення в програмі як суттєву стратегему кандидата на пост глави держави.

Аналізуючи передвиборчі програми основних кандидатів В. Ющенка та В. Януковича, політолог П. Бурковський відмічав достатню схожість політичних платформ обох політиків. Разом із тим ряд моментів програм мали принциповий характер. Так, наприклад, у програмі одного з кандидатів чітко простежувалась лінія різнорідності України і намагання її об'єднати, тоді як інший у своїх програмних засадах чимало уваги приділив сімейним і моральним цінностям. Різними були й економічні складові програм. Зокрема, В. Ющенко акцентував увагу на необхідності зменшення оподаткування фонду заробітної плати, проведення реприватизації, виплати втрачених заощаджень<sup>1</sup>.

З цього приводу зауважимо, що народ на президентських виборах наділив повноваженнями В. Ющенка не тільки на виконання функцій гаранта додержання Конституції, Верховного Головнокомандувача та інших конституційних завдань, які є більш-менш зрозумілими для пере-

<sup>1</sup> Бурковський П. Програми Віктора Ющенка і Віктора Януковича: «більше Держави, менше політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kandydat.com.ua/analitika/28\\_071.htm](http://www.kandydat.com.ua/analitika/28_071.htm).

важної більшості юридичної громадськості, але й на реалізацію найголовнішої складової його статусу, що, безсумнівно, має політичний характер, — функції глави держави. Тут якраз ми і стикаємось з одним із головних питань, яке до останнього часу залишилось невирішеним в юридичній науці: наскільки значим є сегмент «політичного діяча» у правовій природі «глави держави»?

У сучасному розумінні глава держави — «це посадова особа або спеціальний державний орган, що здійснює верховне представництво держави у зовнішньополітичному житті країни та у відносинах з іншими державами»<sup>1</sup>. При цьому, як ми розуміємо, глава держави при здійсненні відповідного представництва має спиратись на певні ідеологічні засади. Тут виникає запитання — чи може він при реалізації представницьких функцій спиратись на власну політичну платформу? Ми вважаємо, що в умовах, коли Президент обирається безпосередньо народом, до того ж обов'язковою вимогою його участі у виборчій кампанії має бути наявність власної передвиборчої програми (п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про вибори Президента України»), говорити про виключення політичної складової в діяльності глави держави є недоцільним.

Інша справа, коли мова йде про парламентський спосіб обрання глави держави, як, наприклад, це має місце в Німеччині. Там справді цю посаду повинна обіймати людина, яка за своїми діловими та професійними якостями зможе бути незалежним арбітром між гілками влади, не проваджуючи при цьому своєї власної політики. Так, чинний Президент Херст Коллер є професором економіки, має досвід не тільки наукової діяльності, але і практичної роботи на керівних посадах у міжнародних фінансових установах. З 1994 по 1999 рік посаду Президента країни обіймав Роман Герцог — один із найавторитетніших фахівців у галузі державного права та політичної науки. Докторський ступінь із права мав його попередник Ріхард Вейзакер. Карл Карстенс (Президент у 1979–1984 роках) був професором із міжнародного та публічного права Університету м. Кельн. Цей перелік можна було б продовжити. Головне, що високий фаховий рівень цих осіб і їх вміння перебувати поза сутичкою були визначальними критеріями при обранні їх на цю посаду.

До речі, як ми можемо спостерігати, глави держав у парламентських країнах практично ніколи не виступають сторонами серйозних державно-правових конфліктів. Навпаки ж, у багатьох ситуаціях, особливо таких, як криза, що виникає внаслідок висловлення парламентом недовіри уряду, стають основними суб'єктами їх розв'язання. Достатньо згадати

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 1. — С. 593.

дві останні кризові ситуації, які мали місце в Італії після висловлення недовіри парламенту Р. Проді. В останньому випадку Президент країни Дж. Наполітано вирішив розпустити парламент, але таке рішення було ним прийнято лише після застосування інших, менш радикальних засобів урегулювання конфлікту. Зокрема, він запропонував сформувати новий кабінет міністрів спікера Сенату Ф. Маріні, основною метою можливої урядової команди мало стати реформування виборчої системи. Однак останній відмовився це зробити і глава держави достроково припинив повноваження депутатського корпусу<sup>1</sup>.

Що ж стосується президентської форми правління, то наявність статусу політичного діяча в особи, що обіймає пост глави держави, є безсумнівною тезою для державно-правової теорії та практики. Достатньо сказати, що політична історія США «градується» не за скликаннями Конгресу, а залежно від того, хто перебував на посту Президента в той чи інший час.

Повертаючись до розмови про змішану форму правління, спершу наголосимо на тому, що, на наше глибоке переконання, конфлікт, який закладений у принципі розподілу влади, ще більш поглиблюється існуванням двох центрів тяжіння у виконавчій владі. Важко пригадати країну із змішаною формою правління, де б із дуже частою періодичністю не виникали серйозні державно-політичні конфлікти. Уже було багато сказано та написано про так званий режим співіснування в державі, що справді визнається батьківщиною класичної моделі змішаної республіки, — Франції. Кожного разу, коли Президент чи прем'єр були представниками різних політичних таборів, їх взаємодія більш нагадувала боротьбу за владу, ніж гармонійне здійснення державної політики. І практично кожного разу перемога в той чи інший спосіб діставалась президентській команді. Одним із основних «знарядь» боротьби глави держави за повноту виконавчої влади ставав інститут розпуску парламенту.

Відомий політолог Л. Зидентоп так характеризує французьку модель урядування: «У перші роки П'ятої республіки часто зазначали, що Єлісейський палац править через вищі ешелони чиновництва, досить часто ігноруючи прем'єр-міністра і кабінет, не говорячи вже про законодавчу владу»<sup>2</sup>.

Урешті-решт французи, втопившись від такого постійного протистояння, на референдумі 24 вересня 2000 року висловились за скорочення терміну перебування Президента на посту з 7 до 5 років. Це до-

<sup>1</sup> Президент Італії распустил парламент [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.rin.ru/news///153855/1-chrono//>.

<sup>2</sup> Зидентоп Л. Демократия в Европе. – М.: Логос, 2004. – С. 131.

зволило внести розумну циклічність у функціонування державного механізму, коли вибори глави держави та парламенту проводились одночасно, при цьому термін функціонування як парламенту, так і глави держави був однаковим і становив 5 років. У результаті на сьогоднішній момент можемо спостерігати ситуацію існування у Французькій Республіці монолітної виконавчої команди: 16 травня 2007 року на пост Президента був обраний правий політик Ніколя Саркозі, який буквально наступного дня спромігся призначити на посаду прем'єра свого соратника Франсуа Фійона, а через місяць пропрезидентські сили здобули серйозну перемогу на парламентських виборах, отримавши за їх результатами 345 місць із 577. Гадаємо, що з часом ми зможемо забути про такий режим функціонування владного механізму у Франції, як співіснування, а сама Республіка стане максимально схожою на президентські країни.

Проте подібний режим співіснування почав поступово виникати в інших європейських країнах, насамперед у Польщі. Нагадаємо, що Конституцією Польщі повноваження Президента окреслені достатньо побічно, окрім, мабуть, компетенції у сфері зовнішньої політики (ст. 133 Конституції Польщі<sup>1</sup>). Ролі у формуванні уряду між главою держави і парламентом по суті розділені рівномірно. Згідно зі ст. 154 Конституції цієї країни, Президент призначає Голову Ради Міністрів разом з іншими членами Ради протягом 14 днів із дня першого засідання Сейму або прийняття відставки попереднього уряду. Більше того, новосформований уряд має скласти присягу саме перед Президентом. Однак призначений прем'єр протягом 14 днів із дня призначення Президентом повинен представити Сейму програму діяльності уряду з проханням надати йому вотум довіри.

Якщо ж парламент відмовляє уряду в довірі чи Президент не призначає склад Ради, тоді ініціатива з формування урядової команди переходить від глави держави до Сейму. У такому разі парламент самостійно обирає прем'єра, за його пропозицією обирає інших членів Ради

---

<sup>1</sup> Тут і далі використовуються тексти конституцій зарубіжних країн за такими джерелами: Конституции государств Европы: В 3 т. / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ / Л. А. Окуньков (общ. ред. и вступ. ст.). – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – 818 с.; Т. 2. – 838 с.; Т. 3. – 790 с. Конституции государств Восточной Европы: Учеб. и справ. пособие / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ / Д. А. Ковачев (отв. ред.). – М.: ИНФРА\*М-НОРМА, 1996. – 160 с.; Конституции государств – участников СНГ / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ / Л. А. Окуньков (ред.). – М.: НОРМА, 2001. – 716 с.; Constitution finder [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://confinder.richmond.edu/country.php>.

Міністрів, а глава держави зобов'язаний призначити обраний таким чином уряд і приймає присягу урядовців. Слід наголосити на тому, що Конституція Польщі не тільки чітко визначає компетенцію глави держави у сфері зовнішніх зносин, але і зобов'язує його взаємодіяти у вказаній сфері з прем'єром та відповідальним міністром. Утім, що ж відбувається насправді?

Наприкінці 2005 року Президентом країни обирають лідера консервативної партії «Право та справедливість» Леха Качинського. Причому події тогочасної президентської кампанії розвивались достатньо драматично. У першому турі виборів переміг лідер ліберальної партії «Громадянська платформа» Дональд Туск, набравши 36,3 % голосів виборців, а Л. Качинський отримав лише 33,1 % голосів. Проте в другому турі з перевагою в майже 9 % голосів остаточну перемогу здобуває Л. Качинський.

Після обрання на посаду Л. Качинський виробляє достатньо жорстку та прямолінійну зовнішню політику. Ключовим партнером Польщі стає США, представником інтересів якої на європейському континенті все частіше називають саму Польщу. Жорсткість і принциповість проявляє Президент та пропрезидентський уряд на чолі з братом глави держави відносно найближчих сусідів Білорусі та Російської Федерації (достатньо згадати «м'ясну війну»). Однак у політикумі країни наростає гостре протистояння між владою та опозицією на чолі з «Громадянською платформою». Такий характер протистояння пов'язаний із тим, що в країні за результатами президентських виборів по суті починає формуватись партійна система з двома найвпливовішими акторами. Причому обидва користуються практично однаковою підтримкою серед виборців.

У результаті у вересні 2007 року Сейм ухвалює рішення про саморозпуск, унаслідок чого Президент Л. Качинський призначає на жовтень дострокові вибори. Хоча основною причиною урядової кризи є розкол у правлячій коаліції через вихід із складу Ради Міністрів партії «Самооборона», але не можна при цьому применшувати роль опозиції на чолі з харизматичним лідером Д. Туском.

За результатами дострокових виборів перемогу здобула «Громадянська платформа» на чолі з Д. Туском. Не менш цікавим є і те, що відрив між ними й «Правом та справедливістю» становив ті ж самі «магічні» 9 % (41,51 % голосів виборців у перших і 32,11 % — у других). Президент призначає Головою Ради Міністрів Д. Туска, який вже наприкінці листопада 2007 року отримує вотум довіри парламенту. Як в період передвиборчої кампанії, так і після призначення Д. Туск говорить про необ-

хідність лібералізації зовнішньої політики, яку проводять пропрезидентські сили. І на підтвердження цих слів буквально через декілька місяців Д. Туск здійснює один із перших зовнішньополітичних візитів до Москви, заявляючи на зустрічі з російським Президентом (дослівно): «Ми дуже раді, що Ви та інші керівники Росії так швидко прочитали наші сигнали про те, що в Польщі, у мене особисто, в уряді є прагнення оздоровити російсько-польські відносини»<sup>1</sup>.

У результаті на сьогоднішній момент ми можемо спостерігати початок конфронтації між урядовою командою та главою держави в питанні, яке з конституційної точки зору не мало викликати проблем, — питанні зовнішньополітичної діяльності. Адже, як уже зазначалось на рівні Конституції (ч. 1 ст. 133), Президент є представником держави у зовнішніх зносинах. Більше того, передбачений механізм спільного вироблення зовнішньополітичних рішень між Президентом та урядом. Попри те все частіше виникають непорозуміння між Д. Туском та Л. Качинським з приводу змісту зовнішньої політики Польщі. Це проявилось не тільки в питанні польсько-російських відносин, але і стосовно розміщення системи ПРО на території республіки та пом'якшення позиції Польщі при розгляді питань та ухваленні рішень в інституціях ЄС.

Іншим є ставлення прем'єра і до ролі США у зовнішньополітичному житті Польщі. До речі, такий достатньо самостійний стиль поведінки такого політичного діяча, як Д. Туск, можна було спрогнозувати ще після президентських перегонів. Адже ще тоді його головний суперник Л. Качинський стверджував, що «мій контркандидат говорить зі свого боку, що буде пригальмовувати співробітництво з урядом, притримувати «Право та справедливість», він зверху закладає конфлікт і є президентом конфлікту, а не президентом співробітництва»<sup>2</sup>.

Подібного роду непорозуміння виникають і в країнах, які, хоча за першими формальними ознаками є змішаними республіками, однак, виходячи з аналізу повноважень вищих державних інституцій, мають суто парламентську форму правління. Мова йде насамперед про Болгарію, в якій глава держави обирається безпосередньо народом, проте немає практично жодних серйозних важелів відносно функціонування виконавчої вертикалі. Утім навіть у таких, на перший погляд більш спокійних, державно-правових умовах виникають суперечки між главою держави та представниками інших гілок влади.

<sup>1</sup> Туск: Польше и России надоела атмосфера «холода» // Взгляд. — 2008. — 8 февр.

<sup>2</sup> Шевчук Д. «Победная ничья». Польша снова будет выбирать президента // День. — 2005. — 22 окт.

Так, Конституційний Суд цієї країни 25 вересня 1998 року розглянув скаргу 50 парламентарів щодо тлумачення окремих конституційних положень, які стосуються статусу глави держави. За результатами розгляду справи суд дійшов висновку, що навіть у ситуації, коли глава держави формально не належить до виконавчої влади, він як глава держави, котра уособлює єдність нації, має право отримувати будь-яку інформацію, що стосується питань оборони та національної безпеки, а також видавати обов'язкові до виконання укази, у тому числі на виконання покладених на нього конституційних завдань по захисту та національній безпеці в будь-який час, а не тільки в умовах, коли наважна загроза таким конституційним цінностям.

Таким чином, політична складова в діяльності глав держав у країнах із президентськими та змішаними формами правління має дійсно вагоме значення. На цьому фоні досить показовим є перехід у 1999 році Фінляндії від змішаної республіки до суто парламентської, причому з достатньо потужною представницькою установою.

Отже, рано чи пізно, але протистояння між вищими владними інституціями в умовах змішаної форми правління дає про себе знати і причиною цьому є не стільки недосконалість конституційних формулювань стосовно компетенції парламенту, скільки намагання реалізувати власні політичні програми та плани особами, що обіймають вищі посади в країні.

Чи суперечить це засадам демократії? Напевно, що ні. Адже демократичний устрій передбачає вільну конкуренцію ідеологічних поглядів, у результаті чого виробляються найбільш оптимальні рішення, які враховують сильні сторони вказаних альтернативних поглядів. Утім такого стану речей важко досягти. Як свідчить практика європейського урядування, це скоріш ідеальна модель, бо в кожного політика, який обіймає високу державну посаду, рано чи пізно виникає прагнення самостійно реалізувати власні політичні програмні засади. І це не стільки бажання задовольнити власні амбіції, скільки прагнення зберегти електоральну підтримку, тому що на наступних виборах виборці будуть оцінювати чинного високопосадовця перш за все не за те, як він сумлінно дотримувався вимог Конституції в частині забезпечення принципу розподілу влади, скільки за результатами його дій у формі ухвалених ним політичних рішень.

Тепер, повертаючись до ситуації в нашій державі, можемо застосувати вищенаведену аргументацію до встановлення причин виникнення кризового стану у відносинах між Президентом, парламентом та Кабінетом Міністрів. Справа в тім, що в 2004 році ми обирали В. А. Ющен-

ка саме як політика, що має обійняти вищу посаду в країні та своїми конкретними кроками на президентському посту реалізувати продекларовані ним програмні тези, а не як чиновника, що має слідувати за дотриманням усіма владними суб'єктами приписів Конституції та забезпечувати їх належну взаємодію.

Однак, що трапилось після введення в дію конституційної реформи того ж таки 2004 року? (Нагадаємо, що положення Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року були введені в дію у два етапи: з 1 січня 2006 року та з травня 2006 року.) Із статусу Президента практично убрали політичну складову, до того ж зробили це досить недолуго. Мова йде про те, що Президент позбувся свого головного владного важеля — формувати разом із прем'єром урядову команду.

Якщо раніше, до конституційної реформи, уряд формував свою Програму діяльності «під Президента» і залежав від нього (про це, зокрема, свідчать і заяви, що робились прем'єрами за часів президентства Л. Д. Кучми, і конституційний припис ст. 115 Конституції (в редакції від 28.06.1980 р.), відповідно до якого Кабінет Міністрів складав свої повноваження перед новообраним главою держави), то тепер ми отримали дві владні інституції, які бажають втілювати в життя свої власні політичні програми, причому в багатьох моментах різні за змістом. По суті ми перетворили Президента на чиновника, який має виконувати малозрозумілі нам функції гаранта Конституції (на фоні існування спеціального органу конституційної юрисдикції), забувши про те, що в 2004 році ми обрали В. А. Ющенко насамперед як політичного діяча.

Якщо ж говорити більш конкретно, то виборці обрали цього політичного діяча на посаду з тією метою, щоб він реалізував свої передвиборчі обіцянки, але потім депутати через конституційну реформу позбавили його владних важелів, за допомогою яких він міг ці обіцянки виконати. Наведемо один приклад. У розділі 3 передвиборчої програми кандидата на пост Президента В. А. Ющенко зазначалось, що після обрання він ліквідує податкову міліцію, щорічно зменшуватиме оподаткування фонду заробітної плати тощо. Однак, як можна реалізувати ці завдання в умовах, коли після проведення конституційної реформи глава держави позбувся права «утворювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади», а внутрішня політика в країні, як можна зробити висновок із положень ст. 83 Конституції, має базуватись на політичних засадах коаліції депутатських фракцій.

Отже, цілком природно, що, маючи бажання зберегти електоральну підтримку, глава держави почав удаватись до кроків, які здебіль-



шого перебували на грані конституційності. Адже пересічним громадянам все одно, що відбулось із державним механізмом після конституційної реформи. Вони бачать конкретні кроки щодо реалізації главою держави своїх передвиборчих обіцянок. У протилежному разі — це загрожує втратою рейтингу, про що вже свідчать соціологічні опитування.

У контексті нашого дослідження ми маємо встановити — чи були конституційні підстави для виникнення такого кризового стану в державному управлінні. Одну з ключових конституційно-правових причин такої ситуації ми вбачаємо в тому, що після зміни конституційної моделі державної влади не відбулось реформатування під нові владні умови всіх владних інституцій через проведення виборів. Звичайно, разом із початком роботи парламенту V скликання набрали чинності ключові положення конституційної реформи. Однак разом із тим з поля зору випав той факт, що глава держави був обраний під старі конституційні умови і його конституційний статус зазнав значних змін у бік зменшення ролі в проведенні державної політики. Тому ми глибоко переконані, що за будь-яких змін конституційної моделі організації державної влади всі представницькі інституції, яких стосуються ці конституційні зміни, доцільно переобирати. До того ж, як показав французький досвід, найбільш раціональним в умовах змішаної форми правління є проведення виборів глави держави та парламенту в строки, які не будуть сильно розходитись.

Ще одне суттєве зауваження. Сучасний стан елітарного клубу політиків нагадує польське протистояння «Качинський — Туск». Ми можемо прогнозувати, що в умовах, коли український політикум нараховує декілька осіб, які здатні претендувати на загальнонаціональне лідерство, мають різні політичні платформи та не хочуть домовлятися з приводу спільної реалізації державної політики, існування змішаної форми правління буде постійно призводити до таких кризових станів. Слід визнати, що українське суспільство, а насамперед український політикум, ще не продукувало професійних харизматичних політиків у кількості, достатній для того, щоб їх персональна конкуренція мала позитивний зиск для розвитку країни, а не була боротьбою за повноваження, через яку потерпає все суспільство. До того ж за 17 років незалежності не були вироблені більш-менш стійкі політичні ідеології, які б відображали прагнення певних верств населення. На відміну від Великої Британії та США ми живемо в умовах не двопартійної політичної системи, а в умовах дволідерної системи. А така система потребує лише одного центру тяжіння у виконавчій вертикалі.

### § 3. Державно-правовий конфлікт як об'єкт конституційно-правових досліджень

Наука конституційного права є однією з галузевих юридичних наук, що має найбільшу динаміку розвитку. Це пов'язано з багатьма факторами. Серед них, безсумнівно, слід виділити ідеологічні окови, в яких перебувала наука конституційного (державного) права за радянських часів, відсутність чіткої ідеології державотворення на початку розбудови молодого української державності, недостатній рівень доктринальної підтримки державно-правових реформ. Тому наука намагається надолужити згаяний час.

Однак у цій гонитві за швидкими результатами та відповідями почала спостерігатись певна тенденційність. Ми ведемо мову про стурбованість переважної більшості вчених-конституціоналістів недостатнім забезпеченням процесуально-процедурними нормами конституційно-правової сфери державного та суспільного життя.

До речі, ця тенденція характерна не тільки для вітчизняних державно-правових досліджень, але й для пострадянського наукового простору. З цього приводу достатньо чітко висловився російський дослідник В. К. Самігуллін: «...сьогодні процедурно-процесуальне начало досить виразно проявляє себе при формуванні органів публічної влади...; при укладенні (підписанні) різних публічних договорів (договірне право); при розгляді та розв'язанні спорів, що витікають із відповідних видів конституційних правовідносин, тлумаченні норм конституції (конституційно-судове право)»<sup>1</sup>.

На важливість цієї тенденції в розвитку конституційно-правової дійсності вказує і О. О. Кутафін, зазначаючи, що «процесуальна форма діяльності всіх органів держави, усіх посадових осіб розрахована на здійснення найбільш демократичних принципів наукового управління суспільством... Поширення властивостей процесуальної форми на діяльність всіх органів держави сприяє подальшому підвищенню ефективності управління, тому що забезпечує вироблення оптимальних процедурних правил діяльності органів держави і посадових осіб, а також підвищує відповідальність посадових осіб, оскільки встановлення процедурних правил полегшує контроль за здійсненням посадовими особами своїх повноважень»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Самігуллін В. К. О процедурно-процесуальном начале в конституционном праве // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежных стран: Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 17–18.

<sup>2</sup> Кутафін О. Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 110.

Складається враження, що конституційно-правова наука обрала собі магістральний напрямок по найскорішому врегулюванню процесуально-процедурних питань функціонування та взаємодії суб'єктів цієї галузі публічного права. Дана теза підтверджується також кількістю нормативно-правових актів, прийняття яких пропонується вітчизняними вченими за результатами дослідження певного державно-правового явища. Питання процесуалізації конституційного права стало настільки визначальним для науки, що все частіше й частіше на шпальтах наукових журналів та в монографічних роботах зустрічаються пропозиції про виділення в межах конституційного права окремих процесуальних підгалузей, таких як конституційно-процесуальне право, судовий конституційний процес тощо.

Більше того, деякі вчені наголошують на необхідності виділення в межах системи права окремої галузі — конституційного процесуального права. І навіть вказують на наявність у цій галузі окремих підгалузей, таких як виборче процесуальне право, конституційно-судове процесуальне право і парламентське процесуальне право<sup>1</sup>. У деяких вищих юридичних навчальних закладах питання процесу в конституційному праві стало об'єктом вивчення на рівні самостійної навчальної дисципліни<sup>2</sup>.

Поряд із цією тенденцією поступово, проте не так сміливо, як процесуальна форма в конституційному праві, об'єктом конституційно-правових досліджень стає конфлікт як спосіб взаємодії між суб'єктами публічного права. Однак при цьому впадає у вічі те, що і цей новий напрямок державно-правових досліджень піддався впливу процедурно-процесуальної тенденції. Традиційною для досліджень у сфері державно-правової конфліктології є теза про те, що «політико-правові процеси в країні могли б відбуватися на мирній, демократичній основі за умови ефективної дії механізмів консенсусної взаємодії Президента, парламенту та уряду з попередження державно-правових колізій та конфліктів»<sup>3</sup>. Інакше кажучи, на сьогоднішній момент державно-правова конфліктологія перебуває «в полоні» процесуальної форми в конституційному праві.

<sup>1</sup> Саликов М. С. Парламентское процессуальное право – подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежных стран: Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 37–38; Бисага Ю. М., Гомонай В. В., Чечерський В. І. Конституційно-процесуальне право України. – Ужгород: Ліра, 2008. – 308 с.; Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права України. – К.: Форум, 2005. – 270 с.

<sup>2</sup> Див.: Бисага Ю. М., Гомонай В. В., Чечерський В. І. Конституційно-процесуальне право України. – Ужгород: Ліра, 2008. – 308 с.

<sup>3</sup> Кривцова В. М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. – Х., 2005. – 20 с.

Не заперечуючи проти важливості розвитку процесуального начала в конституційно-правовій сфері, висловимо занепокоєність з приводу серйозної захопленості наукових кіл ідеєю широкомасштабної процесуалізації конституційного права, що відображається не тільки на стані наукових досліджень, але й на напрямках розвитку вітчизняного конституційного законодавства.

Проблема полягає в тому, що поступово ми починаємо забувати про специфіку предмета конституційного права як галузі, яка регламентує найважливіші політико-правові процеси в державі. Щодо останнього в цьому контексті маємо відмітити відсутність сталого підходу до обсягу суспільних відносин, які входять до предмета конституційного права, а також стосовно прийомів, що використовуються при врегулюванні цих відносин. Однією з важливих складових предмета є відносини, які становлять генеральний інститут конституційного права організації і функціонування публічної влади.

М. В. Баглай так характеризує роль конституційного права в цьому напрямку правового регулювання: «Конституційне право являє собою відправний пункт розвитку владно-правових процесів, воно покликане і може стати основою для складної і цілеспрямованої взаємодії всіх державних органів, але за відсутності внутрішньої єдності здатне породити розлад в їх діях, конституційні кризи та хаос у державному житті»<sup>1</sup>. Досягти такої взаємодії, на думку вченого, можна лише за допомогою «чіткого закріплення обсягу повноважень, завдань та статусу органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органів місцевого самоврядування, порядку їх утворення, компетенції, форм діяльності тощо»<sup>2</sup>.

Дещо по-іншому охарактеризував методи врегулювання цього блоку правовідносин В. Ф. Мелашенко. Він вважає, що «соціальна влада не завжди ґрунтується на авторитарній команді, примусових методах здійснення... У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває соціальна згода, консенсус, а примус відступає на задній план»<sup>3</sup>.

Ми не випадково звернули увагу на цей об'єкт конституційно-правового регулювання, оскільки саме стосовно необхідності найскорішої процесуалізації владних відносин ведуться наукові дискусії. Такий стан речей ми пов'язуємо в тому числі і з відсутністю до останнього

---

<sup>1</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 1999. – С. 6.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 2003. – С. 9.

часу чіткого розуміння моделі організації державної влади, а ще більше — з відсутністю тривалої практики демократичного урядування.

Президентські вибори 2004 року засвідчили той факт, що проголошений у ст. 1 Конституції України демократичний характер нашої держави залишився лише декларацією. Ще одним аргументом, який би пояснював подібне захоплення процесуальною формою, є акцентування уваги на такій важливій функції Конституції, що зайняла свою міцну позицію поряд із традиційною тріадою «політична, юридична, ідеологічна функції», як обмежувальна функція Основного Закону.

Перш за все зазначимо, що об'єктом обмеження з боку Конституції є влада, яка традиційно в юридичній науці розглядається в таких п'яти аспектах: «відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються; здатність досягати поставленої мети; спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання; можливість і здатність проводити свою волю»<sup>1</sup>.

Як зауважив свого часу О. Д. Градовський, «конституція є нібито наказом, що дається факторам державної влади для визначення меж і форм їх діяльності»<sup>2</sup>. У літературі підкреслюється, що ця функція не мала свого належного визнання та не аналізувалася за радянських часів<sup>3</sup>. І тому обмежувальна функція стала одним із пріоритетних напрямків у дослідженні теоретичних засад Конституції на сучасному етапі.

Водночас, з урахуванням того факту, що необхідно якось обмежувати той потенціал примусу, який криється в публічній владі, з метою спрямування діяльності її органів на забезпечення та захист прав і свобод громадян, було вирішено чітко виокремити межі діяльності владних суб'єктів на рівні самої Конституції. Звичайно, ми ведемо мову про приписи ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Основного Закону. Однак, як продемонструвала подальша практика конституційного реформування, цього виявилось замало. І наступним кроком законодавця стала процесуалізація окремих положень Основного Закону в частині функціонування владних інституцій. Судячи з усього, саме така форма реалізації обмежувальної функції Конституції була визнана вітчизняними законодавцями як найбільш оптимальна.

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 1. – С. 489.

<sup>2</sup> Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав. – СПб.: Изд. Л. Ф. Пантелеева, 1895. – С. 9.

<sup>3</sup> Див.: Кравец І. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – М.; Новосибирск: ЮКЭА, 2002. – С. 64.

Разом із тим із поля зору як багатьох вітчизняних політиків, так і вчених-конституціоналістів якось випав той факт, що владні відносини — це не просто відносини, засновані на підпорядкуванні одного суб'єкта іншому, який має у своєму розпорядженні засоби примусу, але й та царина життя соціуму, в основі якої лежать постійні конфлікти. Насамперед це конфлікти з приводу заволодіння владою. Це по суті найбільш бажаний об'єкт, заволодіння яким є ключовою причиною боротьби між різними суб'єктами політичної системи.

Так, автори Політологічного словника, характеризуючи політичний конфлікт, абсолютно слушно акцентували увагу на ролі влади у виникненні такого роду протистоянь: «Політичний конфлікт — це зіткнення суб'єктів політики в їх взаємному прагненні реалізувати свої інтереси та цілі, пов'язані перш за все з досягненням влади і її перерозподілом, а також із зміною їх політичного статусу в суспільстві»<sup>1</sup>. Безперечно, найтісніший зв'язок існує не стільки між конфліктом та владою, скільки між конфліктом та політикою як системою засобів реалізації влади. Сама політика може бути охарактеризована як «боротьба суб'єктів, що переслідують конфліктуючі між собою цілі, результатом якої є регульований і контрольований владою розподіл цінностей»<sup>2</sup>. На такий же тісний зв'язок конфліктного протистояння та політики вказував М. Вебер: «політика — це прагнення до участі у владі або справляння впливу на розподіл влади чи то між державами, чи то всередині держави, чи між групами людей, яких вона в себе включає»<sup>3</sup>.

Інакше кажучи, в основі влади лежить політика. Можна зробити висновок, що владу можна розглядати, скоріш за все, як статичний елемент, як визначальну характеристику суб'єкта, який наділений примусовими важелями, тоді як політика виступає динамічною складовою функціонування владного суб'єкта. При цьому, як зазначалося раніше, політика — це потенційно конфліктне середовище.

Російський політолог О. В. Глухова, характеризуючи сутність політичного конфлікту, звертає увагу на те, що «він (конфлікт. — Ю. Б.) являє собою теоретичну і практичну боротьбу суб'єктів політики — довірених осіб великих соціальних груп, мобілізованих шляхом номінації, за владу з метою модифікувати, трансформувати або зберегти соціальний порядок»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Политологический словарь: В 2 ч. — Ч. 2. — С. 31.

<sup>2</sup> Зарубежная политическая наука (методология, обучение, анализ политических процессов). — М.: ИНИОН РАН, 1994. — С. 10.

<sup>3</sup> Вебер М. Избранные произведения. — М., 1991. — С. 646.

<sup>4</sup> Глухова А. В. Политический конфликт: анализ теории и методологии исследования: Дис. ... д-ра полит. наук. — М., 1997. — С. 12–13.

Може виникнути запитання: яке відношення має цей філософсько-політологічний дискурс до науки конституційного права? На подібне запитання можна відповісти в контексті запропонованого раніш аналізу обмежувальної функції Конституції. Справа в тім, що «сучасна конституційна форма правління і влада закону були встановлені з наміром обмежити свободу дій у здійсненні державної влади, на що вказує фраза «влада законів, а не людей»<sup>1</sup> (в нашому випадку — обмеженню влади сприяє запроваджений на конституційному рівні принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України)).

Іншими словами, фактично обмежувальна функція Конституції спрямована на встановлення чітких меж владного впливу державних інституцій на функціонування суспільства та індивіда, тобто на обмеження такого статичного елемента, як влада. Однак наскільки політична компонента у діяльності цих владних інституцій має бути предметом конституційного регулювання?

Безперечно, за умов існування в країні недемократичного політичного режиму такий об'єкт отримує достатньо широке закріплення. Ми маємо на увазі насамперед закріплення на конституційному рівні провідної ролі домінуючої в державі та суспільстві політичної сили, а також засад зовнішньої та економічної політики, що у свою чергу мають базуватися на цій провідній ідеології. Хоча в сучасних демократичних країнах не обходиться без того, що ключові ліберальні цінності, які мають бути покладені в основу урядування за умов присутності при владі будь-якої політичної сили, знаходять своє відповідне відображення на рівні Основного Закону. У цьому контексті ми розглядаємо політику із змістовної (ідеологічної чи внутрішньої) сторони. І тут констатуємо факт, що на сучасному етапі державотворення в переважній більшості конституційних актів зарубіжних країн, що розвиваються в демократичному руслі, максимально обережно формалізується ця ідеологічна компонента, і то здебільшого у формі загальноновизнаних демократичних та гуманістичних принципів.

Інша справа — зовнішня (процесуальна) сторона політики, яку провадять вищі державні інституції. Наскільки тут конституційне право має виступати регулятором подібних процесів? І тут ми знову підходимо до важливого методологічного питання про співвідношення таких двох явищ, як політика та конфлікт. У літературі абсолютно правильно стверджується, що «можливість конфліктів закладена в самій специфіці суспільства, особливо такого, яке перебуває на перехідному

---

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. — М.: АСТ, 2006. — С. 126.

етапі розвитку»<sup>1</sup>. У свою чергу політика постійно пов'язана із «завоюванням державної влади для здійснення певного ідеалу держави, що закріплюється у партійній програмі»<sup>2</sup>.

Цим підкреслюється той факт, що політика як засіб реалізації влади є потенційно конфліктним середовищем, оскільки ті політичні сили, які після чергового переформатування вищих владних інституцій у результаті проведення виборів опиняються в опозиції, намагаються різними засобами досягти того, щоб чергові виборчі перегони стали для них вдалим. Отже, протистояння на цьому рівні є неминучим, бо інакше політична система, якщо так можна назвати це соціальне явище, не виконувала б свого головного призначення в демократичній державі — вироблення на основі альтернативних ідеологій найбільш оптимальних шляхів розвитку державності та реалізації їх на практиці. Це, так би мовити, вищий (первинний) щабель протистояння.

Однак, якщо ми поглянемо на державний механізм більш детально, то зможемо побачити ще один вагомий фактор, який самою своєю природою породжує конфліктне поле в реалізації публічної влади. Мова йде про принцип розподілу влади. Не заперечуючи проти його величезного потенціалу для демократичного розвитку будь-якої країни (по суті він разом із принципом народовладдя є двома стовпами, на яких тримається сучасна демократія), відмітимо той факт, що, незважаючи на понад двохсотлітнє використання цієї засади конституційного ладу в країнах західної демократії, особливо у Сполучених Штатах, питання про значну конфліктність і взаємодію між представниками різних гілок є одним із злободенних питань ефективного урядування.

До речі, для західного конституціоналізму питання конфлікту між гілками влади є традиційним об'єктом дослідження, і сам принцип розподілу та його реалізація розглядаються переважно через призму конфліктності. Не менш цікавим є те, що в цій конфліктності розподілу влади вчені вбачають значний позитив для становлення і розвитку демократії. З цього приводу американський конституціоналіст Луїс Фішер зазначив: «конфлікт між гілками (влади) є корисним з точки зору запобігання концентрації влади та зловживанню нею, що має місце при безконтрольності влади»<sup>3</sup>. Отже, і на цьому рівні політика вже як засіб реалізації отриманої влади має також достатньо конфліктний характер.

---

<sup>1</sup> Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционное право Украины. – Харьков: Райдер, 2003. – С. 211.

<sup>2</sup> Философский энциклопедический словарь. – С. 352.

<sup>3</sup> Fisher L. Constitutional conflicts between Congress and the President. – Kansas: University Press of Kansas, 1997. – P. IX.



Особливим чином це проявляється по лінії «парламент — президент» в тому разі, коли обидва актори мають представницький характер і можуть при ухваленні певних рішень звертатись безпосередньо до народу як суб'єкта, що наділив їх владою. У багатьох же випадках ця лінія протистояння доповнюється ще одним органом, що хоча і не формується шляхом виборів, але цілковито залежить від їх результатів. Безперечно, мова йде про уряд. Саме на цьому рівні зовнішня (процесуальна) сторона політики і має свій найбільший прояв, оскільки в кінцевому підсумку йдеться не про заволодіння владою, а про більшу свободу (точніше кажучи, розсуд) у її реалізації, яка в першу чергу обмежується системою стримувань та противаг як визначальною складовою системи розподілу влади.

Яким же чином галузь конституційного права має реагувати на це поле конфліктності? І чи повинна конституційно-правова наука корегувати свої координати досліджень з урахуванням указанного фактора? Позитивна відповідь на друге запитання, на наше переконання, не повинна ні в кого викликати сумніву. Як стверджується в літературі, «конституційно-правова наука має сприяти перетворенню галузі конституційного права із системи норм, що закріплює статуси суб'єктів конституційної взаємодії, на ефективний регулятор відносин протистояння, конфронтації у конституційно-правовій сфері»<sup>1</sup>.

Однак, аналізуючи запропоновані в літературі варіанти відповідей на друге запитання, стикаємось із певною однобічністю в підходах. Саме процесуальна форма, стан та перспективи використання якої ми детально проаналізували на початку, розглядається як основний засіб вирішення питання державно-правових конфліктів.

Погодитись з універсальністю процесуальної форми при вирішенні питання про врегулювання конфліктів у системі державної влади досить важко. По-перше, одним з основних завдань конституцій, як нами було вже з'ясовано, є встановлення таких меж (обсягів) публічної влади, які б, з одного боку, створювали максимально широке поле для автономії волі особи, а з другого — дозволили б забезпечити ефективне урядування. По-друге, якщо владні важелі є статичною стороною управлінського процесу і мають бути на конституційному рівні належним чином закріплені, то динамічна складова процесу управління, а саме політична діяльність вищих посадовців, є достатньо специфічним об'єктом конституційного регулювання. Специфічність полягає в конфліктогенному характері самої політики. Якщо до неї застосувати

<sup>1</sup> Єзеров А. А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 3.

«рецепт» всестороннього закріплення, на наше глибоке переконання, це не дасть очікуваного результату, оскільки врегулювати політичну компоненту означатиме все одно, що розв'язати всі існуючі та потенційні політичні конфлікти. А останнє є малоімовірним.

Як влучно висловився з цього приводу класик конфліктології Р. Дарендорф, «той, хто намагається назавжди розв'язати конфлікти, скоріш піддається небезпечній спокусі шляхом застосування сили справити враження, що йому вдалося таке «розв'язання», яке за природою речей не може бути успішним»<sup>1</sup>.

На нашу думку, державно-правові конфлікти як протистояння, що виникають із приводу реалізації державними акторами публічної влади, мають цікавити науку конституційного права не тільки з точки зору вироблення механізмів їх розв'язання, але і з метою встановлення меж конституційно-правового регулювання політичної компоненти в діяльності вищих владних інституцій. Щодо останньої тези можемо зауважити, що в тому разі, коли політика буде витіснена з діяльності владних суб'єктів конституційними приписами, демократичний режим поступово почне перетворюватись на суто бюрократичний, якому не притаманні якісні провали в розвитку державності за рахунок конкуренції ідеологій.

З цього приводу В. К. Самігуллін зазначає, що не потрібно абсолютизувати ідею процедурно-процесуального регулювання, «особливо важливо зберегти почуття міри, ясність мислення, коли мова йде про конституційне право. Протилежне особливо небезпечне, тому що може призвести до утвердження псевдоконституціоналізму»<sup>2</sup>.

#### **§ 4. Конфліктологічний підхід у конституційно-правовому регулюванні державно-владних відносин**

Термін «конфлікт» вже давно ввійшов до лексики юридичної науки. Не оминула така участь і науку конституційного права. У сучасних умовах гострих політичних протистоянь на вищому владному рівні все частіше почали говорити про існування державно-правових (конституційних) конфліктів та про необхідність термінового вживання конституційно-правових заходів щодо їх подолання. Тому увага науков-

<sup>1</sup> Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социол. исслед. – 1994. – № 5. – С. 145.

<sup>2</sup> Самігуллін В. К. О процедурно-процессуальном начале в конституционном праве. – С. 20–21.

ців у галузі конституційного права переважно прикута до питань розв'язання цих конфліктних протистоянь. Причому саме розв'язання, а не врегулювання конфлікту (останнє передбачає лише можливість припинення конфлікту *ad hoc*, не ліквідуючи при цьому саме протиріччя, що стало причиною конфлікту) є по суті магістральним напрямком розвитку конституційно-правових досліджень із цього питання<sup>1</sup>.

Водночас паралельно можна зустрітись із позицією, відповідно до якої «конституційні проблеми невичерпні, вони відтворюють самі себе... Конфліктні зони модифікуються, пристосовуючись до застосованих методів впливу. Слід враховувати подібний ефект збереження проблеми і розуміти, що на практиці уникнути протиріч неможливо»<sup>2</sup>.

У цьому контексті відмічаємо певне захоплення сучасними здобутками конфліктологічної науки при спробі дослідження конфліктної взаємодії суб'єктів конституційного права. Мова йде про те, що в окремих випадках дослідники намагаються повністю екстраполювати конфліктологічну парадигму на кожне публічно-правове явище, при цьому використовуючи доробок конфліктологів не тільки при описанні державно-правових конфліктів, але і при встановленні механізмів їх попередження та розв'язання. Насамперед це дається взяти при спробі вчених установити, яким же має бути механізм забезпечення консенсусу як «запобіжник» від усіх державно-правових конфліктів<sup>3</sup>. Стверджується, що «конституційні норми... повинні закріплювати базові основи консенсусу, а також забезпечувати його соціально-економічні та політико-правові умови»<sup>4</sup>. І це дійсно добрі наміри, які відповідають сучасним уявленням про демократичну та правову державу. Однак разом із тим, якщо консенсусу у взаємовідносинах між інститутами громадянського суспільства, індивідуумом та державою в сучасних західних демократіях досягти можна (і для цього політична конфліктологія напрацювала вже певний інструментарій), чи зможемо ми забезпечити консенсус усередині самого державного механізму, особливо за допомогою конституційно-правових засобів? Відповідь на це запитання можна буде дати, урахувавши такі моменти.

Описуючи життєздатність багатьох політичних систем, незважаючи на наявність численних зовнішніх та внутрішніх факторів, існування яких за законами логіки вже мало призвести до загибелі таких сис-

---

<sup>1</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 182.

<sup>2</sup> Пряхина Т. М. Конституционные конфликты. – С. 21.

<sup>3</sup> Див.: Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. – С. 417.

<sup>4</sup> Основы конфликтологии. – С. 164.

тем, Д. Истон звертає увагу на властивості внутрішньої організації такого роду соціальних систем. Політолог вважає, що «у внутрішній організації політичної системи ключовою властивістю, характерною і для інших соціальних систем, є виняткова гнучкість реакції на умови свого функціонування... Дійсно, політичні системи включають найрізноманітніші механізми, за допомогою яких вдається справлятися із впливом середовища. За допомогою цих механізмів вони можуть регулювати свою поведінку, трансформувати внутрішню структуру і навіть змінювати фундаментальні цілі»<sup>1</sup>.

Саме така унікальна гнучкість політичної системи забезпечує можливість врегулювання конфліктних ситуацій у політичному середовищі. Російський політолог А. В. Глухова з цього приводу зазначає таке: «Колізії інституціоналізації і політичної участі до цього часу є системоутворюючими факторами політичних конфліктів. Формуючи механізми із стійким зворотним зв'язком, раціональною організацією управління, які здатні враховувати думку громадян і реалізовувати рішення, політична система перетворюється на гнучкий інструмент для адресного регулювання конфліктів і вибору оптимальних варіантів застосування влади»<sup>2</sup>.

Що стосується конфліктності політичного середовища, то така характеристика цієї сфери соціального буття стала в сучасних умовах її іманентною рисою, нормальною характеристикою, а не такою, що відхиляється від цивілізованих умов<sup>3</sup>. Аналогічні судження, на наше переконання, ми можемо застосувати і до владного механізму, який, безперечно, є складовою будь-якої політичної системи. Тож, чи слід шукати консенсус у середовищі, що за своєю природою є конфліктним, і саме конфліктність забезпечує не тільки його нормальне функціонування, але й здатність до якісного прориву? Запитання скоріш риторичне. Звичайно, можна заперечити і зауважити, що кожне сучасне суспільство прагне стабільного та безконфліктного розвитку. Однак, на нашу думку, такий розвиток може бути забезпечений стабілізацією та прогресивним розвитком інших соціальних систем, насамперед економічної, хоча і в ній без конфліктного протистояння не обходиться, і саме кризи, як вчить історія, зазвичай є поштовхом до прориву в економіці та набуття нею

---

<sup>1</sup> Истон Д. Категории системного анализа политики // Политология: Хрестоматия. – СПб.: Питер, 2006. – С. 95.

<sup>2</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – С. 59.

<sup>3</sup> Див.: Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопр. философии. – 1994. – № 2. – С. 38.

якісно нового стану. Узагалі кажучи, одним із теоретичних постулатів сучасної конфліктології є те, що «відсутність конфліктів у відносинах не може вважатися показником їх стабільності і міцності або свідчити про відсутність у них потенційно руйнівного напруження... Для того щоб аналітично розкрити повний зміст відносин, слід приділяти увагу як явним, так і латентним складовим»<sup>1</sup>.

Ми гадаємо, що в сучасних умовах посилення процесів глобалізації та політичної інтеграції парадигма «консенсус — конфлікт» повинна набути нового звучання, особливо в конституційно-правовій площині. Мова йде про те, що сучасний державно-правовий конфлікт є свідченням, швидше за все, пошуків самою політичною системою та її ключовими акторами оптимальних моделей урядування. На теперішньому етапі державотворення вкрай важко відповісти, якими мають бути форми і методи діяльності та взаємодії владних суб'єктів, щоб мати максимальний ступінь ефективності. Безумовно, безспірними повинні залишатись такі засади діяльності інституцій влади, як демократичність, прозорість, конституційність. Однак, як свідчить практика урядування країн з усталеними демократичними традиціями, навіть вони не можуть забезпечити в себе консенсусне існування суб'єктів політики. Причому, якщо запобігти виникненню зовнішніх конфліктних факторів ще якимось можна, то боротися, особливо на конституційно-правовому рівні, із внутрішніми факторами, що призводять до серйозних конфліктів, не тільки не можливо, але й недоцільно.

З цього приводу зазначимо, що останнім часом все більшої ваги для нормального функціонування політичної системи, як це не дивно буде звучати, набувають питання стабільного та безконфліктного сімейного життя ключових політиків. Достатньо згадати останній скандал у США, пов'язаний із подробицями сексуального життя вже колишнього губернатора штату Нью-Йорк Еліота Спітцера. Нагадаємо, що через викривання поліцією злочинної мережі інтимних послуг було встановлено, що цими послугами вже давно користується Е. Спітцер. У зв'язку зі скандалом, який виник у період проведення праймеризу, законодавці штату — члени Республіканської партії — пригрозили Е. Спітцеру імпічментом і дали йому можливість протягом найближчих декількох днів добровільно піти у відставку. Е. Спітцер вирішив не чекати на вердикт Законодавчих зборів штату і заявив про свою відставку.

Якщо звернутися до ситуації на загальнодержавному рівні, то і тут не оминати сімейних скандалів, що інколи призводили навіть до урядо-

---

<sup>1</sup> Козер Л. Функции социального конфликта. – С. 106.

вої кризи в країні. Прикладом є урядова криза в Чехії наприкінці 2006 року. Після проведення виборів відразу стало зрозуміло, що спокійного формування уряду не відбудеться. Адже незважаючи на формальну перемогу правої партії «Громадянсько-демократична платформа» (вона за результатами виборів отримала 35 % голосів виборців, що дало їй змогу претендувати на 81 парламентський мандат), ситуація в парламенті набула пагового характеру, оскільки мандати по суті були розподілені порівну. Мова йде про те, що ліві партії (соціал-демократи та комуністи), з одного боку, та праві і центристські політичні сили («Громадянсько-демократична платформа», християнські демократи та зелені), з другого, могли надати підтримку майбутньому складу уряду кожен рівно по 100 голосів. А отже, для висловлення вотуму довіри уряду у кожного не вистачало б 1 голосу (нагадаємо, що до складу нижньої палати парламенту, до якої проводились вибори і яка має висловити довіру перед початком роботи уряду, входять 200 депутатів).

Після двомісячних консультацій з'явилась надія на те, що буде хоча б сформований уряд меншості, який, зрозуміло, у таких умовах не зможе довго проіснувати, попри те дасть можливість зменшити конфліктне протистояння та забезпечити управління державою до проведення чергових парламентських виборів. Справа в тім, що лідер «Громадянсько-демократичної платформи» М. Тополанек погодився сформувати уряд. Після виконання всіх формальних процедур, а саме призначення Президентом на посаду прем'єра М. Тополанека та за поданням останнього — інших членів урядової команди, залишилось вирішити головне питання — отримати вотум довіри від парламентаріїв.

Саме тут сімейні обставини якраз і стали головною перепоною на шляху формування уряду. Засоби масової інформації розповсюдили відомості про зраду своїй дружині прем'єра М. Тополанека. При цьому гостроти скандалу додало те, що співницею по зраді стала партійна соратниця Тополанека, і до того ж віце-спікер нижньої палати парламенту. Це дало змогу соціал-демократам загострити протистояння в парламенті та дискредитувати М. Тополанека, згадавши йому передвиборчі закиди в «нечистоті» політичних опонентів. У результаті уряду М. Тополанека після голосування з питання вотуму довіри не вистачило 5 голосів для продовження функціонування<sup>1</sup>.

Проаналізувавши ці та інші приклади, можна задатись питанням, чи є можливість забезпечити консенсус у владному середовищі, навіть подолавши всі зовнішні фактори, що призводять до конфліктності? Інше питання — чи слід прагнути консенсусу в суспільстві та державі, що лише

<sup>1</sup> Див.: Друзенко Г. Сто на сто по-чешски // Зеркало недели. – 2006. – № 39.

перебувають на етапі становлення, в якісно новому стані? Мова насамперед йде про протистояння, яке чітко намітилось в українському політикумі після президентських виборів 2004 року, тобто про конфлікт, що виник відразу після обрання на пост Президента України нової особи. Якщо раніше український політикум і не відрізнявся консенсусним існуванням (достатньо згадати події з проведенням парламентських засідань в «Українському домі» в 2000 році), то після 2004 року з кожною серйозною державною подією конфронтаційне протистояння між ключовими гравцями на політичному полі стало все більше загострюватись.

Дійсно, у сучасних умовах ми маємо справу не стільки з політичними конфліктами як зіткненням різних політичних ідеологій, скільки з конфліктами між політиками<sup>1</sup>. Може саме тому не завжди спрацьовують ті «рецепти» подолання державно-правових конфліктів, які рекомендуються західними конфліктологічними концепціями. Однак на цьому етапі дослідження принциповим є інше.

Дещо парадоксальним виглядає одночасне врахування державознавцями конфліктологічних теорій Г. Зіммеля та Л. Козера при роботі власних парадигм державно-правових (конституційних) конфліктів та намаганні за допомогою нормативно-правових засобів максимально подолати конфліктне протистояння у владному середовищі. Справа в тім, що саме ці два відомих конфліктологи стали засновниками функціонального напрямку в конфліктології, головна цінність якого полягає у встановленні функцій конфлікту, причому як негативних, так і позитивних<sup>2</sup>.

Історія людства свідчить, що на початку свого розвитку відносини між примітивними групами практично завжди були відносинами ворожості. Більше того, як це не дивно буде звучати, «на ранніх етапах розвитку культури війна була практично єдиною формою встановлення контактів»<sup>3</sup>. Справді, говорити про війну чи про інші подібні форми взаємодії всередині функціонування державного механізму є недоречним. Однак ця теорія конфліктогенного потенціалу війн дає нам достатньо серйозний ґрунт для роздумів. Так, на переконання Г. Зіммеля, «сам факт вступу в конфлікт передбачає... взаємне прийняття сторонами правил, що регулюють ворожу поведінку». «Подібні правила, — продовжує дослідник, — сприяють соціалізації протидіючих сторін,

---

<sup>1</sup> Див.: Литвин В. М. Творити Україну Велику. – К.: Лі-Терра, 2003. – С. 242–243.

<sup>2</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 14–17.

<sup>3</sup> Козер Л. Функции социального конфликта. – С. 148.

накладаючи обмеження на обидві»<sup>1</sup>. Більше того, «ворожа взаємодія... часто веде до подальшої дружньої взаємодії, причому конфлікт виявляється засобом «перевірки» чи «пізнання» раніш невідомого... Незнайомець пізнається у боротьбі з ним»<sup>2</sup>.

Тепер поглянемо на ситуацію, що мала місце в українському політикумі до 2004 року. Слід визнати, що на першому етапі розвитку української державності протистояння між ключовими політичними гравцями мало місце, особливого накалу воно досягло в 1993–1994 роках. Виходом із владної кризи стало проведення позачергових президентських виборів практично одночасно з черговими парламентськими. Потім — «боротьба за Конституцію», що вирішувалась за допомогою як достатньо компромісних засобів (Конституційний договір 1995 року), так і за допомогою відвертого залякування (Указ Президента «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції» від 26.06.1996 р.). Наступним етапом можна вважати проведення масштабних акцій опозиційних сил «Повстань, Україно!» та «Україна без Кучми!», а також розкол парламенту і проведення засідань в «Українському домі» на початку нового століття.

Однак, незважаючи на цей конфронтаційний стиль взаємовідносин між владою та опозиційними силами, а також усередині окремих владних інституцій, ситуацію в політичних колах не можна порівняти до і після президентських виборів 2004 року. Причину того ми вбачаємо, по-перше, в існуванні сильного інституту президентства і ще більш сильної постаті Президента Л. Д. Кучми, який у багатьох випадках діяв достатньо авторитарно, перебуваючи на грані конституційності. По-друге, події в українському політикумі до 2004 року стали для нас начиним переконанням зазначених раніш висловлювань західних конфліктологів стосовно лише видимої безконфліктності стабільного функціонування тієї чи іншої соціальної системи.

Дійсно, за зовнішнім фасадом стабільного конституційного ладу і функціонування державного механізму приховувались серйозні латентні конфлікти, які в багатьох випадках просто замовчувались, а в окремих — придушувались за допомогою інформаційної, організаційної чи здійсненої в інший спосіб «ліквідації» однієї із сторін такого латентного конфлікту, як правило, — опозиційної до влади. З усуненням від влади такого «центру ліквідації конфліктів» ми побачили, яким же є насправді стан політичної системи України. А виявилось, що окрім звичної тези про слабкість та «кишеньковість» існуючих партій, вони,

<sup>1</sup> Цит. за: Козер Л. Функции социального конфликта. – С. 149.

<sup>2</sup> Там само.



а насамперед їх лідери, не здатні вести конструктивний діалог як усередині парламенту, так і поза його межами не тільки через відсутність належного рівня політико-правової культури, але й, що, на наше переконання, є більш серйозним фактором, — через відсутність будь-якої практики політичного спілкування в умовах, коли переможець протидії визначається через встановлення на чиему боці Президент.

Іншими словами, ми говоримо про відсутність нормальної практики партійної взаємодії у владних інституціях, передусім у парламенті. По суті в сьогоднішніх умовах протистояння в стінах Верховної Ради нагадує боротьбу дітей за гарну іграшку. Найцікавішим у цьому контексті є те, що, лише пройшовши через цю стадію «війни за іграшку», діти, які раніш не були знайомі, поступово стають друзями<sup>1</sup>. З точки зору психології — це є найбільш оптимальною формою пізнання суб'єктом (у тому числі й дорослим) нової для нього соціальної дійсності<sup>2</sup>. На перший погляд, досить смішно буде виглядати екстраполяція цієї моделі дитячої конфліктної ситуації на дорослу боротьбу в парламенті. Однак разом із тим не слід ігнорувати ці особливості людської психіки.

Справді, якщо уважніше придивитись до еволюції вітчизняної політичної системи, то десь після 1995 року відбулась певна консервація її розвитку. Вона проявлялася в тому, що весь подальший розвиток полягав у періодичній заміні одного провладно-партійного проекту на інший. Мова йде про те, що глава держави та його апарат із чіткою періодичністю спочатку робили ставку на проект під назвою «НДП», потім — «СДПУ(о)» і нарешті квінтесенцією став блок «За ЄДУ!». І в 2005 році виявилось, що політичним партіям потрібно боротись не тільки за прихильність Президента, але і за прийняття рішень у парламенті та за вплив на політику уряду, тобто вести нормальну партійну боротьбу, яку ведуть парламентські партії в усьому цивілізованому світі.

Нас почали періодично «лякати» картинками парламентської хроніки, на яких депутати б'ються один з одним, блокують трибуну, не дають голосувати тощо. Натомість, які ж «рецепти» пропонують нам вітчизняні політики та експерти, щоб допомогти партійній системі, яка ще перебуває по суті в дитячому віці, пришвидшити її еволюційний розвиток. Найбільш універсальною формою визнається врегулювання статусу опозиції, в першу чергу парламентської, на рівні Конституції, профільного закону та Регламенту Верховної Ради України (достатньо подивитись на розділ 2.1 Проекту Програми діяльності Кабінету Міні-

<sup>1</sup> Див.: Козер Л. Функции социального конфликта. – С. 148.

<sup>2</sup> Там само.

стрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»). Вважаємо, що, вдавшись до таких кроків, ми не тільки не вибудуємо нормальну систему взаємовідносин, але й стимулюватимемо ескалацію існуючого протистояння в стінах Верховної Ради. Чому ми приходимо до таких висновків?

Справа в тім, що стан існуючої політичної системи не дає змоги говорити про те, що внормування діяльності ключових суб'єктів політикуму дозволить пришвидшити розвиток самої системи, оскільки ці суб'єкти лише починають вчитись спілкуванню (хоча і в достатньо специфічних силових формах). Право повинно внормувати існуючі відносини або ж ті, які прогнозовано мають виникнути найближчим часом. Що ж зможемо спостерігати на сьогоднішній момент? Відносини по магістральній лінії «коаліція — опозиція» тільки почали формуватись, і то в найзагальніших рисах. Пропоновані новели в законодавстві насамперед стосуються встановлення процедур діяльності обох суб'єктів та їх прав і обов'язків.

У такому випадку ми не даємо можливості суб'єктам парламентської діяльності виробити нормальні цивілізовані традиції внутрішньо-парламентського спілкування, і більше того, що має принциповіше значення, — не даємо змоги, точніше кажучи робимо непотрібним, виробити головний елемент конструктивного функціонування сучасної європейської системи урядування — довіру між суб'єктами політикуму. Довіра — це основа розв'язання будь-яких конфліктів у владному середовищі. Достатньо сказати, що виконання будь-якої коаліційної угоди в парламентській практиці зарубіжних країн базується не на можливості застосування примусових заходів у разі невиконання положень угоди, а на довірі сторін угоди. Саме тоді, коли ця довіра втрачається, і виникає чи то парламентська, чи то урядова криза.

Що ж пропонується нам? А пропонується змодельювати всі конфліктні ситуації на рівні профільного закону (чи регламентного акту) і потім застосовувати ці моделі до ситуації, коли виникає певне протистояння. Можливо, з часом ми дійсно будемо мати зиск від таких кроків, але на сучасному етапі державного розвитку ми повинні застерегти від таких кроків. На наше глибоке переконання, створивши для коаліціонерів та опозиціонерів подібні процедурно-процесуальні «щити», ми тим самим намагаємось перестрибнути ту сходинку в розвитку політичної системи, на якій ключові її гравці вчаться співпрацювати та виробляти правила гри, що тримаються на довірі парламентаріїв, тобто парламентських звичаях та традиціях. Нині наш політикум перебуває у згаданому стані «війни». Ми вважаємо, що, лише пройшовши цю

стадію, можна буде говорити про політичний розвиток країни за допомогою нормативних засобів.

Коли створювались американська та континентальна конституційні системи, то законодавці відповідних країн орієнтувались на погляди громадян з приводу ролі майбутньої конституції у вибудові та функціонуванні державного механізму. Зарубіжні дослідники стверджують, що американська політична (конституційна) система була побудована на страху американців перед владою, тоді як континентальна, насамперед французька, — на страху громадян перед особами, що володіють владою<sup>1</sup>.

Ми ж вибудовуємо свою конституційну систему (особливо на прикладі конституційної реформи 2004 року) не скільки на страху перед владою чи особами, що нею володіють, стільки на абсолютному розчаруванні діями владних суб'єктів та недовірі їм у майбутньому. Тому чи не єдиним ефективним засобом вирішення подібних проблем є найскоріше впорядкування всіх і всього у владній взаємодії. Однак ми забуваємо про те, що політикум — це потенційно конфліктне середовище і процесуальне заповнення прогалин у еволюційному розвитку політичної системи може призвести до того, що ця бурхлива на сьогодні сфера соціального буття стане сценою жорстокої боротьби або ж, навпаки, перетвориться на гірший варіант стабільного, попри те максимально латентно-конфліктного політикуму.

Саме виявлення таких вад варіантів конституційного будівництва є основною сутністю конфліктологічного напрямку як в конституційно-правових дослідженнях, так і в публічно-правовому регулюванні. За великим рахунком застосування конфліктологічного підходу допомагає відповісти на два ключових питання — предмет та обсяг конституційного регулювання, особливо у сфері функціонування державного механізму. Після звільнення конституційно-правової науки від ідеологічних оков ми можемо спостерігати наполегливі спроби розширити предмет конституційного регулювання, причому інколи, відверто кажучи, таке розширення має штучний характер і більш схоже на зазіхання на предмет інших галузей права. Особливо це стосується соціально-економічних прав, що мають бути елементом предмета конституційного права як галузі. Це ж саме стосується і питань функціонування державного механізму, де ми можемо бачити, як в наукових дослідженнях конфліктологічна теорія поступово набуває правової форми. Ми вважаємо, що питання про предмет та обсяг конституційного регу-

<sup>1</sup> James Q. Wilson. *Bureaucracy; what government agencies do and why they do it*. — Basic Books, 1989. — P. 335.

лювання повинні розглядатись у комплексі з питанням про використання конфліктологічного підходу до аналізу та врегулювання питань функціонування конституційно-правового механізму державної влади.

У контексті вищезначеного мусимо застерегти від надмірної захопленості використанням доробку конфліктологічної науки при спробі вирішити всі проблеми в конституційно-правовому регулюванні владних відносин. Питання полягає в тому, що вироблені конфліктологією парадигми протистоянь у владному середовищі, а особливо способи їх запобігання та врегулювання, мають у багатьох випадках модельний характер, тобто в реальних умовах вони повинні застосовуватися з урахуванням конкретних об'єктивних та суб'єктивних обставин тієї чи іншої політико-правової ситуації. Адже важко собі уявити, як могло конституційне право запобігти урядово-сімейній кризі в Чехії при формуванні уряду М. Тополанека. З іншого боку, чи є це предметом регулювання даної галузі публічного права.

Ми глибоко переконані, що при врегулюванні конституційно-правових відносин слід вибудовувати таку владну модель, щоб те протистояння, яке, безперечно, буде виникати як між вищими владними інституціями, так і всередині них, мало можливість бути розв'язаним, однак не автоматично, а за обов'язкової ініціативи однієї чи обох сторін конфлікту, у формі застосування ними конституційно передбачених форм врегулювання публічно-правових суперечок.

## **§ 5. Категорія «конфлікт» та її використання в конституційному законодавстві**

Звичним явищем для державно-правових досліджень стало використання терміна «конфлікт» при встановленні окремих аспектів взаємодії суб'єктів політичних процесів, насамперед вищих владних інституцій. У межах юридичної та політичної конфліктології поступово почали виділяти такий специфічний вид конфліктного протистояння в конституційно-правовій площині, як державно-правові конфлікти. Попри наявність певної спрямованості в теоретичних дослідженнях у цьому напрямку, поза увагою науковців залишається важливе питання використання категорії «конфлікт» у конституційно-правовому регулюванні.

Актуальність цього моменту полягає в тому, що в конституційному законодавстві багатьох країн термін «конфлікт» досить часто використовується, однак його зміст залишається до останнього часу мало зро-

зумілим. Усе це відбувається на фоні того, що час від часу при прийнятті рішень, перш за все органами конституційної юрисдикції, ними дається оцінка причин звернення до суду, а також ухвалення оскаржуваних рішень. І в окремих випадках такими причинами називаються конфлікти між вищими органами влади, так, наприклад, як це мало місце при розгляді Федеральним конституційним судом Німеччини справи, пов'язаної з розпуском Бундестагу в 1982 році.

Нагадаємо події, які передували цьому достатньо показовому для німецького конституціоналізму рішенням. 1 жовтня 1982 року відбувся давно очікуваний розпад коаліції в складі Соціал-демократичної партії Німеччини та Вільної демократичної партії. Це сталося через прийняття Бундестагом конструктивного вотуму недовіри, внаслідок якого замість Віллі Брандта посаду Федерального канцлера обійняв тогочасний лідер Християнсько-демократичного союзу Гельмут Коль. При цьому була утворена нова коаліція, складовими якої стали ХДС/ХСС та «вільні демократи». Причини розпаду старої коаліції були достатньо об'єктивними: союзники по коаліції давно не знаходили спільної мови у питаннях лібералізації ринку праці та нової стратегії НАТО.

Після місячного перебування на посаді Коль звернувся до нижньої палати парламенту з питанням про довіру, і, незважаючи на наявність існуючої коаліції, яка мала переважну більшість голосів, Бундестаг відмовив Г. Колю у довірі. Це було очікуване рішення, якого прагнув канцлер. Свої дії він пояснював достатньо просто. Він вважав, що існуюча коаліція має нетривкий характер, вона виконала головне невідкладне завдання, затвердивши державний бюджет. І відтепер усі політичні сили мають звернутись до народу для отримання нового мандата, точніше кажучи встановити, наскільки виборці підтримують курс нового канцлера.

Тут слід додати, що згідно зі ст. 68 Основного Закону ФРН Федеральний президент у разі відмови парламентом в довірі уряду може прийняти рішення про розпуск Бундестагу. І глава держави (на той момент це був Карл Карстенс) скористався своїм правом, однак, як він потім згадував, це було найважче рішення за період його перебування на цьому посту. Противники Коля звинуватили його в тому, що він просто скористався позитивними кроками очолюваного ним уряду для отримання більшої кількості мандатів (до речі, так все і сталося, і на позачергових виборах у березні 1983 року блок ХДС/ХСС отримав 48,8 % голосів виборців).

Звернення низки опозиційних депутатів до Федерального конституційного суду з приводу неконституційності дій канцлера та президен-

та не дали очікуваного результату. Суд у своєму рішенні від 16 лютого 1983 року встановив, що на час ухвалення главою держави рішення про розпуск Бундестагу існувала «парламентська криза» або ж «серйозний політичний конфлікт» (саме таку термінологію вжили судді при оцінці політичної ситуації (п. 129 рішення))<sup>1</sup>.

Однак така позиція органу конституційної юрисдикції не отримала однозначної підтримки серед юридичної громадськості. Спір набув нового звучання після винесення Федеральним конституційним судом достатньо схожого рішення в 2005 році у справі про розпуск Бундестагу через відмову останнім у довірі канцлеру Г. Шредеру.

Що стосується вітчизняної правової системи, то цей термін у конституційному законодавстві використовується не так часто. Передусім слід відмітити появу нового терміна, який вже достатньо давно використовується в конституційно-правових дослідженнях, проте не став частиною нормативної техніки. Мова йде про конфлікт інтересів. Таку категорію можна досить часто зустріти в парламентських статутах зарубіжних країн, насамперед вестмінстерської системи.

Стосовно вітчизняного законодавця, то останній вдався до його використання при прийнятті Закону «Про Кабінет Міністрів України». Згідно з ч. 3 ст. 48 Закону, члени уряду за вчинення ними корупційних діянь та порушення вимог сумлінної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України.

Загалом же, як вже раніше наголошувалось, використання терміна «конфлікт» саме в актах конституційного законодавства має достатньо обмежений характер. Серед нечисленних прикладів можна навести норми Закону «Про основи національної безпеки України». Так, законодавець серед принципів забезпечення національної безпеки вказав і такий, як «пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів» (ст. 5 Закону), а серед загроз безпеці — регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад. Виходячи з детального аналізу законодавства, термін «конфлікт» у публічно-правовій сфері ви-

<sup>1</sup> Режим доступу до веб-ресурсу: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv062001.html>.

користується найчастіше стосовно воєнного протистояння чи стосовно протиборства на основі національно-етнічних чинників.

Лише одного разу на нормативно-правовому рівні термін «конфлікт» використовувався відносно суперечок у діяльності вищих органів влади. Відповідно до ст. 51 Регламенту Верховної Ради України (що втратив чинність унаслідок визнання Конституційним Судом неконституційною Постанови Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України»), в тому разі якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції, головуєчий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Народний депутат або представник депутатської фракції, на адресу якого були виголошені образливі слова, може звернутися до головуєчого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для репліки. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для репліки народному депутату або представнику депутатської фракції відразу після звернення або після завершення обговорення питання.

Якщо ж народний депутат, депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. Таким чином, як ми бачимо, саме явище конфлікту розглядається законодавцем, як достатньо звична для міжлюдського спілкування ситуація, коли емоції інколи переважають над розумом.

Поряд із цим законодавець вживає відносно суперечок між вищими державними інституціями дещо м'якшу термінологію. Ми маємо на увазі окрему процедуру конституційного судочинства під назвою «Провадження у справах щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування». Саме цьому провадженню в конституційному судочинстві присвячена глава 10 Закону України «Про Конституційний Суд України». При цьому зазначається, що ключовою ознакою наявності такого спору є те, що суб'єкт конституційного подання вважає, що оспорювані ним правові акти, конституційність яких вправі перевірити Конституційний Суд та якими встановлено повноваження вищих органів, не відповідають Конституції (ст. 75 Конституції).

Слід зауважити, що в практиці вітчизняного органу конституційної юрисдикції не часто трапляються випадки розгляду конституційних

подань саме за такою процедурою. Загалом же мова йде про такі особливості цього провадження. По-перше, кожен із суб'єктів права на конституційне подання може звернутись до Суду з поданням стосовно повноважень конституційних органів публічної влади на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо він вважає, що рішення Суду у справі може вплинути на обсяг їх повноважень (ст. 76 Закону). А по-друге, у резолютивній частині рішення Суд повинен дати висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження конституційних органів публічної влади.

Про проблематичність питання компетенції Суду у вказаній сфері свідчить і розгляд цим органом конституційної юрисдикції справи щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України. Вивчення матеріалів цієї справи (№ 1-7/2003, № 1-28/2002) дозволяє зробити ряд висновків стосовно важливості вдосконалення законодавчого регулювання компетенції Конституційного Суду щодо розгляду спорів між органами влади.

Суть спору полягала в такому. 17 січня 2002 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 2983-III «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» і направлений Президенту на підпис. Однак 7 лютого 2002 року Президент України повернув Закон Верховній Раді України для повторного розгляду, тобто відносно Закону було застосовано право вето. Як завжди, такий крок глави держави був оформлений у вигляді листа, в якому вказувалось: «відповідно до частини другої статті 94 Конституції України повертаю зі своїми пропозиціями Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» для повторного розгляду Верховною Радою України» (вих. № 1-1/202 від 7 лютого 2002 року). До листа додавались Пропозиції Президента до Закону.

Народні депутати звернулись до Суду з конституційним поданням, в якому вони просили Суд «визнати акт Президента України — його вето та пропозиції щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» — неконституційним». Суд відкрив провадження у справі, визнавши питання у поданні таким, що підпадає під компетенцію Суду в частині визнання актів глави держави неконституційними (п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції). Однак подальша підготовка матеріалів справи до їх розгляду на пленарному засіданні Суду засвідчила неоднозначність розуміння правової природи інституту вето Президента науковцями та практикуючими фахівцями.

Так, Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду звернуло увагу суддів, що «вето Президента України є актом-



дією, прийняття якого не вимагає подальшого закріплення у акті-документі». «Вето Президента України не є актом Президента України у контексті положень частин третьої, четвертої статті 106, статті 150 Конституції України» (стор. 28–29 справи). З подібною позицією виступив і Президент України, зазначивши, що «вето Президента не є актом Президента України, а тому, відповідно, не є актом, щодо якого Конституційний Суд України згідно зі статтею 150 Конституції України і Законом України «Про Конституційний Суд України» уповноважений розглядати питання про відповідність його Конституції України (конституційність)» (стор. 48–49).

Звернули увагу на неможливість розгляду Конституційним Судом такого подання проф. Погорілко В. Ф. та проф. Колодій А. М. Так, проф. Погорілко В. Ф., аргументуючи свою позицію, зауважив, що «вето... не є актом Президента України». «Вето є правом (можливістю) Президента України повернути закон парламенту (Верховній Раді України) для повторного розгляду. Це право здійснюється шляхом прийняття певного акту або шляхом письмового повідомлення (листом) про повернення закону для повторного розгляду з відповідними пропозиціями (щодо внесення змін до Закону або іншими пропозиціями)» (стор. 97).

Протилежною була позиція представників парламенту. Так, у відповіді парламентського комітету з питань правової політики відмічається, що «акт Президента України щодо накладення вето на закон має всі ознаки такого правового акту, як акт застосування права». «Вирішення питання про конституційність цього акту є виключною компетенцією Конституційного Суду України» (стор. 65). Прихильником такого підходу був і проф. Орзіх М. П., який висловив із цього приводу переконання, що «Конституційний Суд України буде змушений при тлумаченні вказаних конституційних норм виходити з того, що «Пропозиції» Президента (як, наприклад, його «Доручення»), по-перше, за змістом є правовою формою здійснення права вето (п. 30 частини першої статті 106 Конституції України), по-друге, це є форма волевиявлення Президента України, по-третє, це правовий акт, що тягне відповідні юридичні наслідки» (стор. 87).

Урешті Конституційний Суд, розглянувши матеріали справи, виніс Рішення від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003, відповідно до якого Суд визнав «таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), здійснене Президентом України право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» із поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України». Найголовніше, що, згадавши в мотивувальній час-

тині Рішення дискусійне питання про правову природу вето Президента і можливість його віднесення до актів глави держави, Суд у подальшому, обгрутовуючи свою позицію, жодним словом не висловив своє бачення цієї важливої проблеми, тобто просто обійшов увагою.

Такий детальний аналіз матеріалів справи був зроблений нами з метою демонстрації того, наскільки недосконалим є законодавство про конституційне судочинство в частині розгляду компетенційних спорів.

Повертаючись до питання про використання категорії «конфлікт», зауважимо, що заслуговує на увагу також розгляд Конституційним Судом конституційного подання Президента України про відповідність Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої ст. 11, ст. 25 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».

Ключовим питанням було те, що глава держави наголошував на відсутності у парламенту права визначати структуру та загальну чисельність Управління державної охорони, а також контролювати діяльність цієї інституції. Аргументами на користь цієї позиції було те, що Управління державної охорони не віднесено до військових формувань, а згідно з п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції України компетенція Верховної Ради поширюється на затвердження загальної структури, чисельності та визначення функцій тільки військових формувань. Конституційний Суд України відкрив провадження у справі, установивши наявність спору щодо компетенції.

Однак потім своєю Ухвалою № 12-уп/2001 від 12 липня 2001 року припинив провадження у цій справі. Мотивація Суду полягала в тому, що на момент розгляду справи парламентом були внесені зміни до чинного законодавства і Управління державної охорони набуло статусу військового формування. Більше того, Президент України у своїх подальших указах, керуючись указаними новелами в законодавстві, регламентував діяльність Управління вже як військового формування. З огляду на це Конституційний Суд зробив висновок, що з урахуванням вищенаведеної аргументації «спір між суб'єктом конституційного подання і Верховною Радою... вичерпано».

Звертаємо увагу також на те, що в контексті вищеназваного провадження орган конституційної юрисдикції вдався до практичного отождоження двох термінів «спір» та «конфлікт»: «Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» завданням Конституційного Суду України у справах щодо конституційності законів та інших правових актів є розв'язання відповідних спорів

(конфліктів) між суб'єктами конституційних подань і органами влади, правові акти яких оспоруються за конституційними поданнями щодо їх конституційності» (п. 4 мотивувальної частини Ухвали).

Таким чином, можемо зробити попередній висновок, що в конституційному законодавстві та практиці його реалізації термін «конфлікт» вживається та розглядається з достатньо широких позицій. Ми говоримо саме про термін, оскільки важко дати однозначне визначення «конфлікту» як категорії конституційного права.

Що стосується зарубіжного досвіду використання в практиці нормотворення терміна «конфлікт», то він також є достатньо неоднозначним. Насамперед зазначимо, що даний термін використовується стосовно суперечок між федерацією та її суб'єктами відносно компетенції цих суб'єктів, між двома палатами парламенту, як правило, під час законодавчого процесу, між різними вищими державними органами щодо їх повноважень та відносно колізій між різними нормативно-правовими актами.

Стосовно першої ситуації можна навести такі приклади. Так, згідно з ч. 1 ст. 143 Конституції Бельгії, «при здійсненні своїх повноважень федеральна держава, спільноти, регіони та Спільна комісія спільнот діють, дотримуючись вірності Федерації, з метою уникнення конфліктів інтересів». Сенат визнається органом, який приймає висновок відносно конфлікту інтересів між різними органами у зв'язку із прийняттям ними актів, які відповідно до ст. 134 Конституції мають силу закону (маються на увазі акти, видані в межах делегованої законотворчості). Простіше кажучи, мова йде про суперечку, яка виникає по лінії взаємодії «федерація — регіон-спільнота». Мабуть, така прискіплива увага законодавця до питання конфліктів у цій сфері пов'язана з непростим шляхом федералізації Бельгії, який на конституційному рівні почався наприкінці 80-х років минулого століття і має ще багато невирішених проблем на сучасному етапі державотворення (достатньо згадати останні події з піврічним створенням уряду після дочасних парламентських виборів, де ключовим питанням був статус автономних утворень у складі Бельгії).

Іншим прикладом із цієї групи є конституювання компетенції Верховного Суду Бразилії: згідно з п. f ч. 1 ст. 102 Конституції Бразилії, до повноважень суду віднесено розгляд спорів та конфліктів між Республікою та Штатами, Республікою та Федеральним (столичним) округом чи між ними. Звертаємо увагу, що це чи не єдиний випадок, коли на рівні конституції використовуються одночасно два терміни — спір та конфлікт. У той же час, як буде продемонстровано далі, у практично абсо-

лютній більшості випадків термін «конфлікт» переважно стосується спору в нормативному матеріалі.

В окремих випадках на рівні конституції вказані конкретні механізми подолання конфліктних явищ, що виникають між центром та автономними утвореннями. Відповідно до ч. 3 ст. 149 Конституції Іспанії, «компетенція з питань, не включених у статуту автономій, буде належати до відання держави, норми права якої у разі конфлікту мають більшу юридичну силу, ніж норми автономних спільнот з усього, що не передано у виключну компетенцію останніх». Таким чином, по суті мова йде про колізійність між актами органів влади різного територіального рівня, яка вирішується достатньо просто на користь рішень федеральних (центральных) органів влади.

Іншим варіантом використання терміна «конфлікт» є ситуації із суперечками між палатами парламенту. Прикладом є норма вже згадуваної нами Конституції Бельгії: «Парламентська узгоджувальна комісія, яка складається на паритетних засадах із членів Палати представників та Сенату, врегулює конфлікти у сфері компетенції між двома палатами і може при загальній згоді продовжити в будь-який момент строки розгляду законопроектів» (ч. 1 ст. 82). Ця ситуація — ситуація протистояння між палатами парламенту — має свою суттєву специфіку порівняно із звичайними компетенційними конфліктами, оскільки з огляду на принцип парламентської автономії Конституція відводить питання про врегулювання подібних конфліктів до компетенції самого парламенту.

Ще одним варіантом використання терміна «конфлікт» є врегулювання питання про протистояння між різними вищими державними інституціями, наприклад, як це має місце в конституційному законодавстві Кіпру. Згідно з ч. 1 ст. 139 Конституції цієї країни, до компетенції Верховного Конституційного суду належить розгляд звернень, які стосуються конфліктів між будь-якими органами чи владами Республіки. Слід зазначити, що розгляд подібного роду конфліктних ситуацій є предметом діяльності органів конституційної юрисдикції в деяких інших країнах. Однак у багатьох випадках законодавець при конструюванні повноважень органів конституційного контролю намагався уникати такої термінології. Більш звичним явищем є вжиття терміна «спір» щодо подібних ситуацій.

Достатньо цікавим із цього приводу є досвід ісландського конституціоналізму. Відповідно до ст. 60 Конституції Ісландії, судді розглядають всі спори про компетенцію державних органів. При цьому, що є не менш важливим, звернення до суду з такого питання не звільняє заці-

кавлену особу від обов'язку виконувати оскаржуване рішення органу державної влади.

Повертаючись до вітчизняного законодавства, звернемо увагу на певну своєрідність української моделі конституційного судочинства з точки зору провадження у справах про спори між органами влади з приводу їх компетенції. Своєрідність полягає в тому, що суб'єкт права на конституційне подання може звернутись до Суду лише в тому разі, коли орган влади, на думку суб'єкта, видав акт, вийшовши за межі своєї компетенції. І лише в процесі аналізу цього акту на предмет його конституційності Конституційний Суд вправі висловити свою правову позицію стосовно належності відповідних повноважень тій чи іншій державній інституції.

У той же час органи конституційного контролю зарубіжних країн у подібних випадках мають право розглядати питання про компетенційний конфлікт без будь-якої прив'язки до правового акту, прийнятого в межах спірного повноваження. Так, згідно зі ст. 160 Конституції Словенії, до повноважень Конституційного суду належить розв'язання спорів про повноваження між Державними зборами, Президентом Республіки та урядом. У Законі Словенії «Про Конституційний суд»<sup>1</sup> (ст. 61) передбачається, що подання про розв'язання подібного спору може бути подане зацікавленою стороною протягом 90 днів, коли вона встановить, що яка-небудь інша інституція втручається в здійснення нею оскаржуваних повноважень чи привласнила їх.

У тому разі, коли компетенційний спір виникає через те, що одночасно декілька вищих владних інституцій відмовляються від повноважень з певного питання, скаргу до суду може подати суб'єкт, на який було покладено завдання із вирішення цього компетенційного питання і який вважає, що вирішення подібних питань лежить поза межами його компетенції. І, що найголовніше, за результатами розгляду такого спору Конституційний суд встановлює, до чієї компетенції належить вирішення того чи іншого питання, а також може скасувати або оголосити недійсним нормативний акт чи акт загального характеру з підстав їх неконституційності чи незаконності внаслідок відсутності в органу, який ухвалив цей акт, відповідної компетенції.

Ми можемо лише припустити, що поява саме такої моделі провадження в розділі 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» пов'язана з відсутністю у Суду самостійної, закріпленої на рівні Конституції, компетенції по розв'язанню спорів (конфліктів) між різними державними інституціями. До речі, частково на підтвердження цієї

<sup>1</sup> Zakon o Ustavnem sodišču // Uradni list RS. – 2007. – № 64.

версії свідчить і той факт, що в проекті Конституції України, винесеному 1 липня 1992 року Верховною Радою на всенародне обговорення, компетенція Конституційного Суду була ширша і включала в себе, зокрема, дачу Судом висновків про «межі компетенції органів законодавчої і виконавчої влади України, державних органів України та Республіки Крим, органів державної влади, місцевого і регіонального самоврядування в разі виникнення відповідних спорів між ними» (п. 2 ч. 2 ст. 244 проекту).

У цьому контексті слід згадати доктрину політичного питання, яка з часом сформувалась у межах американського конституціоналізму. Сутність цієї доктрини зводиться до того, що Верховний Суд США як орган конституційного контролю свого часу сформулював правову позицію, відповідно до якої він не може розглядати питання, що мають політичний підтекст.

Характерним прикладом застосування цієї доктрини в практиці конституційного судочинства є справа *Goldwater v. Carter* — справа за позовом сенаторів, в якій вони оскаржували дії Президента США з розірвання міжнародного договору з Тайванем без згоди Конгресу. Тоді суд відмовив у задоволенні позову з таких міркувань. Він визнав це питання політичним, а отже таким, що не підпадає під юрисдикцію суду. Суд аргументував свою позицію тим, що по суті мова йде про спір «між різними гілками державної влади, кожна з яких володіє ресурсами для захисту і відстоювання своїх інтересів». У контексті вказаної аргументації суддя Льюїс Пауелл зауважив, що суд не повинен вступати у розв'язання конфлікту до тих пір, поки жодна з гілок влади не «здійснить дії, спрямовані на утвердження своїх конституційних повноважень». А через те, що ні нижня, ні верхня палата парламенту не зробили жодних юридично значимих кроків, які б свідчили про заперечення ними привласнення главою держави права денонсувати міжнародний договір, він робить висновок, що це конституційне питання ще не вирізло для його розгляду у Верховному Суді<sup>1</sup>.

Інколи ж на рівні конституції чітко встановлюється, що формою розв'язання конфліктів між різними державними інституціями є дострокове припинення повноважень однієї із них. Звичайно, йдеться насамперед про розпуск парламенту. Так, відповідно до ст. 51 Конституції Гаїті, «у разі серйозного конфлікту між Палатами парламенту або ж між однією чи обома Палатами та виконавчою владою Президент Республіки має право розпустити Парламент».

<sup>1</sup> Див.: Бернар У. Правовая система США. – 3-й вып. – М.: Новая юстиция, 2006. – С. 546.

В окремих випадках у конституції вказаний конкретний суб'єкт, який наділений дискреційним правом розв'язувати конфлікти між різними державними інституціями. Як приклад можна навести ст. 177 Конституції Коста-Рики, яка присвячена засадам бюджетної діяльності в країні. У ній, зокрема, вказується, що підготовка звичайного бюджету покладається на виконавчу владу через відомство, яке спеціально займається такими питаннями. Це відомство вправі скорочувати чи ліквідувати будь-яку зі статей, що присутня в попередніх проектах, які представляються міністрами, парламентом, Верховним судом чи Верховним судом з виборчих справ. У тому разі, коли з цього приводу виникає конфлікт, остаточне рішення приймає Президент Республіки. Як ми бачимо, йдеться про звичайні суперечки з приводу обсягу державного фінансування тієї чи іншої інституції. І глава держави по суті виступає останньою інстанцією з підготовки проекту бюджету.

Повертаючись до питання про частіше використання на рівні конституції терміна «спір», зазначимо, що законодавці (конституанти) зарубіжних країн більш охоче вдавались до застосування цього терміна на рівні конституції, особливо в частині суперечок, що виникають між вищими державними інституціями, федерацією (центром) та суб'єктами федерації (автономними утвореннями). Так, окрім вже згаданих Ісландії та Словенії, розгляд саме спорів між вказаними суб'єктами є конституційною компетенцією конституційних (верховних) судів таких країн: Австрія, Болгарія, Венесуела, Індія, Мексика (розв'язує політичні спори), Польща (розв'язуються адміністративними судами), Словаччина, Чехія.

Своєрідним заміником терміна «конфлікт» слід вважати використання на рівні конституції терміна «криза». Зокрема, саме наявність «політичної кризи в результаті непереборних суперечностей між палатами Парламенту або Парламентом та іншими гілками державної влади» є підставою для прийняття Президентом Казахстану рішення про розпуск Парламенту (ч. 1 ст. 63 Конституції Казахстану).

Проведений аналіз дає підстави зробити такі висновки.

1. Використання терміна «конфлікт» як у вітчизняному, так і в зарубіжному конституційному законодавстві є достатньо суперечливим і не дозволяє зробити остаточний і чіткий висновок про його змістове та функціональне навантаження. Найбільш загальний висновок може бути зроблений лише з приводу того, що цей термін вживається щодо ситуацій, коли суперечка між державними інституціями набула відкритого (зовнішнього) характеру, наприклад, через прийняття ними взаємовиключаючих актів, і може бути розв'язана лише шляхом звер-

нення до відповідних владних суб'єктів. В окремих випадках формою розв'язання може стати можливість включення додаткових компетенційних механізмів, насамперед відносно непорозумінь між палатами парламенту.

2. Найчастіше цей термін на рівні конституції використовується відносно суперечок між федерацією та її суб'єктами щодо компетенції цих суб'єктів, між двома палатами парламенту, як правило, під час законодавчого процесу, між різними вищими державними органами стосовно їх повноважень і відносно колізій між різними нормативно-правовими актами.

3. Більш частим є застосування терміна «спір», особливо щодо суперечок між різними вищими державними інституціями. У цьому контексті зауважимо, що спеціальне провадження у вітчизняному конституційному судочинстві стосовно розгляду судом подібного роду конфліктних ситуацій потребує при проведенні конституційної реформи свого вдосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду.

4. Ще одним немаловажним моментом є те, що правова позиція, висловлена свого часу Конституційним Судом щодо врегулювання спору (конфлікту), полягає в тому, що спір (конфлікт) є вичерпаним, коли владна сторона, яка звернулась до Суду з приводу його розв'язання, у подальшому вдалась до дій (наприклад, через прийняття відповідних актів), що свідчать про сприйняття нею позиції протилежної сторони.



## **РОЗДІЛ 2. Фактори впливу на стан і динаміку державно-правових конфліктів**

### **§ 1. Загальні фактори конфліктності в державно-владному середовищі: конституційно-правовий аналіз**

Конфлікт, як і будь-яке суспільне явище, зазнає впливу з боку різного роду обставин об'єктивного та суб'єктивного характеру. У літературі цьому питанню, як і питанню причин державно-правових конфліктів, приділяється відповідна увага. Так, на думку Ю. М. Тодики та О. Ю. Тодики, причинами конфліктів у конституційно-правовій сфері є: «перехідний етап розвитку суспільства і держави; відхід від домінуючої ідеології (марксизму-ленінізму), від керівництва суспільством однією політичною партією до політичного та ідеологічного багатоманіття; відсутність у владних структур необхідного досвіду вирішення складних питань державного будівництва в консенсуальному режимі; відставання процесуально-процедурних норм від матеріальних; відсутність ефективних механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами конституційно-правових відносин; низький рівень політико-правової культури працівників держапарату, громадян; спроби законодавчої, виконавчої влади, глави держави якомога більше повноважень взяти на себе; різне тлумачення Конституції України, інших законів, особливо тих, які стосуються компетенції державних структур; втручання законодавчої влади в компетенцію виконавчої і навпаки; відсутність ідеології державного будівництва; недостатньо якісне правове регулювання державно-правових відносин; порушення суб'єктами конституційно-правових зв'язків норм Конституції України, законів, міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционное право Украины. – С. 212–213.

Подібної думки дотримуються також М. І. Панов та Л. М. Герасіна, додаючи до вказаного переліку такі чинники, як «спроба окремих територій змінити свій правовий статус; створення незаконних військових формувань; дії суб'єктів політичних відносин по зміні конституційного ладу насильницьким шляхом»<sup>1</sup>. Звичайно, даний перелік можна продовжувати. І безперечною є справедливість висновків, зроблених цими провідними вченими в галузі державно-правової конфліктології відносно причин конфліктності. Ми ж спробуємо запропонувати власну систему чинників, які мають найбільше відношення до конфронтаційних ситуацій у державно-владному середовищі, взявши за основу вітчизняну державотворчу практику.

Насамперед відмітимо, що дослідження питання факторів, що впливають на виникнення та динаміку державно-правових конфліктів, має носити не тільки суто описовий, теоретичний характер, але й мати вихід у практичну площину. Тому ми зупинили наш вибір на тих факторах, які мають конституційно-правове забарвлення, переважно на тих із них, що можуть бути видозмінені за допомогою конституційно-правового інструментарію. Хоча при цьому визнаємо той факт, що в багатьох випадках вплив на ці чинники виключно за допомогою таких засобів буде малоєфективним.

У першу чергу слід звернути увагу на стан основного детермінанта ситуації у державно-владному середовищі — стан політичної системи. Його (стан) ми можемо проаналізувати з кількох позицій. Що стосується змістовної, динамічної сторони даної системи — політичної діяльності, то в цій сфері відмічаємо, що політика, яка провадиться провідними акторами вітчизняного політикуму, має в багатьох випадках спекулятивний характер. Ми не схильні пояснювати цей факт виключно низьким професіоналізмом вищих посадовців. Скоріше навпаки. Використовуючи професійні навички, українські політики навчилися грати на почуттях виборців. Наведемо декілька показових прикладів.

Не так давно нам продемонстрували, що достатньо низький рівень правової культури, зокрема знань конституційних приписів, може використовуватись політиками як інструмент передвиборчої боротьби. Остання виборча кампанія (дострокові вибори народних депутатів 2007 року) відзначилась не тільки невеликою кількістю політичних партій та блоків, що брали в ній участь, але й використанням «конституційної теми» як одного з ключових гасел агітаційної кампанії, в якій умовно можна виділити три напрямки.

<sup>1</sup> Панов М. І., Герасіна Л. М. Політико-правові конфлікти в аспекті формування державності українського народу // Конституційно-правові засади української державності. – Х.: Право, 2003. – С. 117–118.

Перший напрямок пов'язаний із тим, що політичні сили почали активно використовувати тезу про порушення їх опонентами норм Конституції, що виразилось у прийнятті рішень про дострокові вибори чи протидії таким рішенням відповідно. При цьому політики не цурались кожного разу апелювати до Основного Закону, даючи в кожному випадку своє тлумачення одних і тих же положень. Така активна агітаційно-конституційна кампанія в умовах, коли менше 10 % громадян читали Конституцію, призвела до того, що, за даними соціологічних досліджень, населення розділилось не за критерієм «відповідність дій політиків Конституції», а за своїми політичними уподобаннями: 34,1 % вважали, що порушення мали місце з боку Президента, 28,5 % — з боку парламенту, 11,1 % — з боку уряду, 6,2 % — з боку опозиційних сил; 7,2 % опитаних зазначили, що взагалі не було порушень Конституції, а 19,1 % — не змогли дати відповідь (дослідження проводилось центром «Соціальний моніторинг» та Українським інститутом соціальних досліджень наприкінці липня 2007 року)<sup>1</sup>. До такого висновку можемо дійти, хоча б порівнявши ці результати з результатами дострокових виборів.

Другий напрямок — це активне впровадження в життя політиками тези про необхідність прийняття нової Конституції одночасно з проведенням голосування на дострокових виборах або відразу після них. Вони підкріпляли свою аргументацію тим, що загострення восени 2007 року політичного протистояння по лінії парламент та уряд, з одного боку, та Президент, з другого, пов'язано з недосконалістю чинного Основного Закону. Разом із тим політичні лідери зовсім не акцентували увагу на тому, що вищі посадовці навіть не намагались спробувати пожити за Конституцією хоча б 10 років і вже через два роки після її прийняття вперше спробували внести до неї зміни. Слід визнати, що агітаційний тиск на виборців дав свій результат.

Так, за результатами всеукраїнського опитування, яке було проведено в період з 14 по 25 червня 2007 року Інститутом соціальної та політичної психології АПНУ, 56,1 % респондентів висловились за прийняття нової Конституції, при цьому виключно на референдумі. Проти цього виступили лише 21,7 % опитаних. І це на фоні того, що, за результатами іншого опитування, проведеного Центром соціальних досліджень «Софія», серед соціальних реформ, які необхідні країні, лише

---

<sup>1</sup> Див.: Барабаш Ю. Г. Рівень правової культури як інструмент передвиборчої боротьби // Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку: Матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. — Х.: Право, 2007. — С. 101–103.

21 % респондентів виділили конституційну реформу, тоді як абсолютна більшість населення (50,2 %) назвала першочерговою реформу системи охорони здоров'я. У результаті конституційна реформа опинилась на 10-му місці серед потреб виборців<sup>1</sup>. Певна алогічність результатів двох соціологічних досліджень може бути пояснена, зокрема, тим, що виборці досить активно підтримують будь-які ініціативи своїх харизматичних політичних лідерів, тоді як усвідомлення необхідності подібних конституційних дій та їх вплив на долю країни залишається на досить примітивному рівні.

До речі, це знайшло своє своєрідне підтвердження і під час дій по третьому напрямку, який полягав у достатньо гострих суперечках ключових політиків стосовно міцності знань тексту Конституції своїх візаві. Найбільш показовою була суперечка між Ю. Тимошенко та О. Лукаш на передачі «Свобода із С. Шустером» на телеканалі «Інтер» 28 вересня 2007 року. Тоді Ю. Тимошенко звинуватила парламентську коаліцію в показовості їх наміру надати російській мові статус державної, зважаючи на те, що в парламенті V скликання ця коаліція мала кількість голосів, достатню для внесення відповідних змін до Конституції. Незважаючи на аргументацію О. Лукаш відносно того, що ст. 10 Основного Закону, в якій закріплюється статус мов в Україні, змінюється в особливому порядку і не може відбутись без всеукраїнського референдуму, лідер БЮТ звинуватила представницю Партії регіонів у незнанні Конституції і порадила їй врешті-решт її прочитати. При цьому експрес-голосування, яке проводилось під час телевізійної програми, показало підтримку позиції лідера опозиційного блоку присутніми глядачами.

Сюди ж ми можемо додати питання, відносно яких в українському політикумі точаться достатньо гострі дискусії, що інколи навіть перетворюються в конфліктні протистояння. Ми ведемо мову про проблематику статусу народного депутата, яка стала, незрозуміло чому, чи не основним об'єктом передвиборчої агітації та протистояння в стінах парламенту. Сформулювались дві спекулятивні теми — це позбавлення депутата всіх пільг та скасування депутатської недоторканності.

Стосовно першої позиції можемо зазначити, що така постановка питання, попри свою популярність серед електорату, потребує належного осмислення через те, що спекуляція на цьому та наступному питаннях, на наше глибоке переконання, становить серйозну загрозу такій важливій zasadі сучасного демократичного устрою, як парламентаризм

<sup>1</sup> Див.: Барабаш Ю. Г. Рівень правової культури як інструмент передвиборчої боротьби. – С. 101–103.

(про загрози та сучасний стан парламентаризму буде вестись мова в наступному параграфі). Така постановка питання пов'язана з тим, що в суспільстві все міцніше укорінюється думка про нездатність Верховної Ради априорі вирішувати державні проблеми. Таким чином політики намагаються відвести удар громадського осуду, а відповідно і увагу суспільної думки, від справжніх проблем у державному управлінні, насамперед — в економічній сфері.

Повертаючись до питання про утримання народного обранця, зауважимо таке. Практика зарубіжного парламентаризму свідчить, що депутат за виконання покладених на нього функцій має отримувати певну винагороду. У 1975 році Федеральний конституційний суд Німеччини висловив правову позицію, згідно з якою винагорода, яку отримує депутат, — не що інше, як звичайна заробітна плата. Спочатку при встановленні розміру заробітної плати парламентарія за орієнтир була обрана зарплата мера середнього міста чи судді Верховного суду<sup>1</sup>.

На сьогоднішній момент зарплата депутата Бундестагу становить 7 тис. євро. Для порівняння річна зарплата члена Палати громад британського парламенту складає 59 095 фунтів стерлінгів. Окрім цього на потреби парламентарія (утримання штату помічників, переїзди, поштові послуги, найм житла) може виділятися щорічно додатково до 100–150 тис. фунтів.

Угорський парламентарій отримує за свою роботу близько 788 євро. Крім того, за виконання функцій члена комітету, керівництво комітетом, керівництво фракцією або виконання інших адміністративних функцій парламентарій одержує додатково 25–90 % надбавки до вказаної суми.

Грошове утримання іспанських парламентаріїв складає 3 020,79 євро на місяць, причому воно однакове для всіх членів парламенту. У Голландії місячний розмір компенсації парламентарія за свою діяльність складає 6 949,86 євро<sup>2</sup>. Також тут застосовуються, аналогічні німецьким, правила відносно адміністративних надбавок. Проте, на відміну від їх українських колег, ні про яку фінансову підтримку після закінчення терміну депутатського мандата мови йти не може.

У принципі ми бачимо, що скрізь грошові суми, які за свою роботу отримують депутати, порівнянні із середнім доходом громадян тієї або іншої країни. Природно, що через елітарність роботи розмір платні

---

<sup>1</sup> Див.: Бьорнзен (Бьонструп) В. Взіреть з маленькими недоліками: Депутати між ідеалом і реальністю. — К., 2003. — С. 14–15.

<sup>2</sup> Див.: Барабаш Ю. Г. В поисках идеального депутата // Потребитель + власть. — 2008. — № 2–3. — С. 18–21.

парламентарія має бути на порядок вищий. Однак не настільки, щоб бути недосяжним для представника середнього класу. У цьому контексті законодавці Словаччини взагалі вирішили, що розмір їх заробітної плати чітко залежатиме від середньої по країні: депутат отримуватиме триразовий розмір середньої зарплати працівника народного господарства<sup>1</sup>. За останніми даними, середня зарплата в цій країні становить 705 доларів США, а платня парламентарія — приблизно 2 100 доларів. Заробітна плата вітчизняного депутата складає на сьогоднішній момент приблизно 16–17 тис. грн.

Вважаємо, щоб раз і назавжди зняти спекулятивність відносно цього питання, слід при його вирішенні врахувати зарубіжні парламентські традиції, перш за все зв'язок між розміром депутатської зарплати та розвитком економіки (для порівняння — у 2007 році середня зарплата в Україні складала 1 351 грн). Крім того, заслуговує на увагу положення про чіткий взаємозв'язок із зарплатою глави держави, прем'єра, членів Кабінету Міністрів і суддів вищих судових інстанцій.

Іншим спекулятивним питанням є питання депутатської недоторканності. Про зарубіжний досвід регулювання цього питання та способи його врегулювання в Україні вже багато було сказано<sup>2</sup>. Дійсно, чому депутат не повинен відповідати, скажимо, за вчинену ним ДТП? Тільки тому, що він депутат? Наприклад, той же французький парламентарій у разі здійснення ним будь-якого злочину підлягає кримінальному переслідуванню без жодного парламентського схвалення. Інша справа — імунітет відносно переслідування за висловлену думку або голосування за власним переконанням, який повинен надійно захищати депутата від переслідувань і шантажу. Так, зокрема, у Греції депутат не підлягає переслідуванню і допиту в якій би то не було формі у зв'язку з висловленою ним думкою або поданим голосом у процесі виконання депутатських обов'язків. В Іспанії депутатський імунітет стосується переслідування парламентарія за думку, висловлену ним при виконанні службових обов'язків, ірландський депутат не може бути арештований при слідуванні до парламенту або перебуванні в ньому, окрім випадку вчинення державної зради або тяжкого злочину.

Якщо керуватись офіційними джерелами, то подібне питання в Україні за останніх 15 років ставилося кілька разів. Позитивно воно було вирішено відносно «опальних» П. Лазаренка (1999), М. Агафонова (2000) і В. Жердицького (2000), негативно — відносно Ю. Тимошенко,

<sup>1</sup> Див.: Барабаш Ю. Г. В поєсах ідеального депутата. – С. 18–21.

<sup>2</sup> Депутатська недоторканність: Сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз / За заг. ред. О. В. Задорожного. – К.: Логос, 2004. – 287 с.

причому кілька разів. Ще один випадок — це зняття в 1994 році недоторканності з Є. Звягільського і повернення йому цього імунітету в 1997 році (парламент просто відмінив своє попереднє рішення).

Справжню проблему, яка призводить до періодичного конфліктного протистояння, ми вбачаємо не в широких гарантіях депутатів, а у відсутності реального механізму конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб, що дає змогу останнім нехтувати приписами Основного Закону і підмінити їх кулуарними політичними домовленостями.

Сучасний етап розвитку української державності дозволяє говорити про вихід на одне з чільних місць ще й такого фактора (якому також надається відповідне спекулятивне забарвлення), як неврівноваженість регіональної політики. Взяття політиками цього питання на озброєння може призвести не тільки до розколу суспільства, але й перерости в цілковиту загрозу національній безпеці.

Так, аналітики звертають увагу на той факт, що до останніх президентських виборчих перегонів населення Автономної Республіки Крим поступово почало забувати про такі лозунги, як федералізація України з наданням півострову статусу суб'єкта федерації та права самостійно обирати геополітичну стратегію<sup>1</sup>. Натомість події 2004 року дозволили деяким політичним силам надати вищезгаданім питанням особливої гостроти, що цілком логічно спричинило до розколу в суспільстві. До чого може призвести продукування таких лозунгів, можна спрогнозувати, хоча б проаналізувавши фактори, які впливають на етнополітичну ситуацію в Криму (мозаїчність етнічного складу населення, рееміграційні процеси на півострові, суперечливий характер українсько-російських відносин та ін.)<sup>2</sup>.

Серед інших названих причин — незбалансованість у регіональному розвитку в нашій державі. Ключовими моментами в цій сфері є бюджетна політика держави, наявність областей-донорів та дотаційних регіонів, концентрація бюджетних важелів у центрі та відсутність ефективних фінансових механізмів на місцях.

Варто зазначити, що питання регіональної безпеки характерне не тільки для нашої країни і країн пострадянського простору, але й для держав з усталеними демократичними традиціями. Так, на думку англійського дослідника Дж. Шерра, саме наявність чітко прописаного розподілу повноважень між місцевою владою та центральними органами влади в США дозволяє поки що уникати гострих суперечок

<sup>1</sup> Див.: Самар В. Испытание междувластием // Зеркало недели. – 2005. – 22 янв.

<sup>2</sup> Див.: Штепа С. О. Роль Верховної Ради України у вирішенні етнополітичних проблем Криму: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.05. – К., 2004. – С. 7.

регіонального характеру<sup>1</sup>. Актуальність проблем регіональної політики для сусідньої Росії підтверджується даними соціологічного опитування, проведеного свого часу Інститутом соціально-політичних досліджень: від 34 до 53 % респондентів вважали, що їх регіон дає в федеральний бюджет більше, ніж отримує, і лише 9–13 % дотримувалися думки, що розподіл бюджетних видатків по регіонах справедливий<sup>2</sup>.

Для незадоволення бюджетною політикою центральних органів влади є і відповідні законодавчі підстави. Насамперед мова йде про певну привілейованість щодо формування місцевих бюджетів таких адміністративно-територіальних одиниць, як вже згадувана нами Автономна Республіка Крим та місто Київ.

Нормативним підґрунтям такого твердження виступають відповідно абз. 2 п. 13 ч. 1 ст. 18 Конституції АРК 1998 року, де зазначається, що віданню АРК підлягає, зокрема, «зарахування відповідно до Конституції України і законів України до бюджету Автономної Республіки Крим податків та зборів, які збираються на території Автономної Республіки Крим, за винятком місцевих, з подальшою передачею до Державного бюджету України коштів для загальнодержавних витрат»<sup>3</sup>, та ч. 3 ст. 19 Закону України «Про столицю країни — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV: «доходи міського бюджету та бюджетів районів формуються за рахунок власних та закріплених доходів, 100-відсоткового відрахування податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, а також субвенцій та субсидій з Державного бюджету України на виконання столичних функцій, але не менш як 50 відсотків від суми податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на території міста Києва».

Безумовно, саме таке правове регулювання бюджетних відносин із названими територіями викликано їх особливим правовим статусом. Однак, як свідчать заяви багатьох політичних діячів, законодавче закріплення подібних міжбюджетних відносин вимагають запровадити і представники інших місцевостей (наприклад, Харкова, Дніпропетровська, Кривого Рогу).

Слід зазначити, що певні кроки щодо зниження регіональної напруженості в суспільстві були зроблені парламентом. Насамперед це

---

<sup>1</sup> Шерр Дж. Межрежимье: между внутренними и внешними факторами // Зеркало недели. – 2005. – 22 янв.

<sup>2</sup> Скорый поезд движется в никуда. Анализ и прогноз // Правда. – 1995. – 15 марта.

<sup>3</sup> До речі, конституційність цього нормативного положення вже було підтверджено Рішенням Конституційного Суду України від 16.01.2003 р. № 1-рп/2003 (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим).



стосується прийняття 8 вересня 2005 року Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»<sup>1</sup>. Разом із тим складається враження, що цим актом Верховна Рада намагалась не стільки вирішити проблему, скільки просто акцентувати на ній увагу, довівши при цьому як складність самої проблеми, так і відсутність консолідації політичних сил у парламенті відносно шляхів вирішення проблеми.

Про вірність останньої тези свідчить і той факт, що дія чи не єдиного реального положення Закону про те, що «сума коштів, яка передбачається на фінансування всіх програм подолання депресивності територій протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою, ніж 0,2 відсотка доходної частини державного бюджету на відповідний рік» (ч. 5 ст. 12), була через 3 місяці зупинена Законом «Про Державний бюджет України на 2006 рік». На наш погляд, такого роду проблеми мають вирішуватись комплексно в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи.

Тепер, що стосується статичних моментів, насамперед такого, як положення партій у державі та суспільстві. Важливість цього чинника можна підтвердити словами відомого французького дослідника Р. Арона, який підкреслював, що «стійкість та ефективність (державного режиму. — Ю. Б.) забезпечується не конституційними правилами як такими, а гармонією цих правил і партійної системи, природою партій, їх програмами, політичними концепціями»<sup>2</sup>.

Що стосується вітчизняної партійної системи, то найбільше нарікань викликає питання відносно великої кількості політичних сил у країні. Навколо нього вченими та політиками було поламано вже багато списів. Разом із тим, як свідчить зарубіжна практика, кількість партій не є вирішальним фактором у ефективності партійної системи. Так, наприклад, в одній із найбільш дійових демократій у світі, японській, зареєстровано близько 10 000 партій. Правда, переважна більшість із них діє на регіональному рівні<sup>3</sup>.

Дійсно негативною тенденцією, на наше переконання, окрім «кишеньковості» та ідеологічної одноманітності переважної більшості політичних партій, є наділення таких інститутів громадянського суспільства державно-владними повноваженнями як на вищому, так і на регіональному рівні. Мова йде про партійно-імперативний мандат:

<sup>1</sup> Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 548.

<sup>2</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм. — М.: Текст, 1993. — С. 124.

<sup>3</sup> Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М.: НОРМА, 2001. — С. 559.

«повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі... невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції» (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції). При цьому рішення про дострокове припинення повноважень приймається вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) (ч. 6 ст. 81 Конституції). Не дискутуючи про доцільність його запровадження, звернемо увагу на неоднозначність «конституційної чистоти» такої новації.

У статті 1 Конституції України наша держава проголошена демократичною та правовою. Демократичний характер держави проявляється, зокрема, у тому, що, згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України, вся влада належить народу, який її здійснює безпосередньо чи через органи державної влади та місцевого самоврядування, тобто виключно український народ може наділяти такий представницький орган влади, як Верховна Рада України, владними повноваженнями в ході проведення виборів народних депутатів. Водночас, складовою демократичного устрою є і те, що органи влади повинні періодично зазнавати змін їх персонального складу внаслідок чергових виборів. Звичайно, це не виключає ситуації проведення виборів раніше вказаного в Конституції строку, а також припинення повноважень окремих його членів до завершення каденції. Наприклад, така можливість витікає з повноважень Президента України щодо дострокового припинення повноважень парламенту і призначення позачергових виборів до Верховної Ради України (пп. 7, 8 ч. 1 ст. 106 Конституції).

Разом із тим із змісту ч. 2 ст. 5 Конституції випливає також і те, що український народ не тільки формує представницькі органи влади, але і може наділяти органи державної влади повноваженнями щодо дострокового припинення повноважень таких представницьких органів або окремих їх членів, яких по суті народ і обирає в ході виборів.

Попередня теза про можливість делегування народом повноважень щодо припинення повноважень органам публічної влади представників народу (чи відповідної територіальної громади) випливає з того, що, окрім виключної прерогативи українського народу на визначення та зміну конституційного ладу (ч. 3 ст. 5 Конституції), до його безперечних конституційно визнаних прерогатив належить також і формування представницьких органів влади шляхом виборів (ч. 1 ст. 76). При цьому, зважаючи, що серед цих прерогатив дострокове припинення повноважень представницьких органів влади та їх членів не вказане, це право

може бути делеговане, однак, знову ж таки з огляду на формулювання ч. 2 ст. 5 Конституції, тільки органам державної влади та місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 36 Конституції України політичні партії є об'єднаннями громадян, тобто інститутами громадянського суспільства, які покликані «сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян» та з цією метою брати участь у виборах. Основоположні засади теорії держави та права й системний аналіз конституційних приписів дозволяють зробити однозначний висновок про те, що політичні партії в жодному разі не можуть розглядатись як орган державної влади чи орган місцевого самоврядування.

Отже, наділення правом на дострокове припинення повноважень членів представницьких органів такого інституту громадянського суспільства, як політичні партії, не відповідає конституційним положенням про можливість делегування таких прав виключно органам державної влади та місцевого самоврядування.

Завершуючи розгляд питання про партійно-імперативний мандат, зауважимо, що перенесення партійного принципу в парламент та в роботу місцевих рад призвело до того, що в умовах недосконалої партійної системи реально принцип народного представництва перетворився на представництво у владі великих фінансово-промислових груп, а точніше їх власників. У контексті останньої тези вкажемо на ще один дуже вагомий фактор конфліктності у владному середовищі — тіньове фінансування політичних сил та їх представників в органах публічної влади.

Першим кроком на шляху забезпечення прозорості у фінансовій стороні діяльності суб'єктів політики мало стати зняття обмеження розмірів виборчих фондів партій (блоків) на парламентських виборах 2006 року. Однак, на наше глибоке переконання, така новація не дала очікуваного результату.

Привід для сумнівів дають такі цифри<sup>1</sup>. По-перше, лівову частку виборчих фондів партій і блоків, а саме 480 млн грн (86,77 % фондів), склали власні гроші партій. Звідки взялися такі гроші в партії? Може рівень фінансової дисципліни в членів партій (більшість із яких напевно віртуальні) став настільки високий, що вони платять членські внески справніше, ніж податки?

Є й друга, не менш цікава сторона. Серед відомостей, наданих у ЦВК партіями й блоками після проведення виборчої кампанії — 2006, дуже

---

<sup>1</sup> Див.: Шелудько В., Вадімова Н. Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій: формування, використання коштів і контроль // Вісн. Центр. вибор. комісії України. — 2006. — № 3. — С. 36.

виділяються цифри витрачених коштів однієї політичної сили, якій пощастило потрапити в парламент. Мова йде про Блок Юлії Тимошенко.

У порівнянні з іншими переможцями (крім одного) її витрати виглядають аж занадто скромними. Навіть швидкий поверховий аналіз викликає досить багато питань. Ця політична сила надала дані, що на передвиборчу агітацію вона витратила 13,5 млн грн, з них на виготовлення й оренду бігбордів використано не більш 2–3 млн (з урахуванням того, що розшифрування напрямків витрат у даних ЦВК немає, ми беремо одразу дві цифри: «виготовлення матеріалів передвиборної агітації» та «інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації»).

За даними фахівців у сфері реклами, виготовлення та місячна оренда одного рекламного щита обходиться в середньому в 1500 грн. Шляхом простого математичного підрахунку отримуємо, що навіть якщо ця політична сила витратила вищевказану суму лише на бігборди, то в середньому вийде, що вона розмістила не більш 3–4 бігбордів у кожному з 456 міст України (і це ми не беремо до уваги дороги). Попри те навіть поверховий візуальний аналіз дозволяє стверджувати, що таких бігбордів було набагато більше. Однак довести це буде досить важко з огляду також на те, що справжні показники витрат могли розчинитись у тисячі виборчих фондів, які були створені БЮТ як суб'єктом не тільки парламентських, а й регіональних і місцевих виборів.

Причина цих процесів, на наше переконання, лежить набагато глибше. Інколи складається враження, що насправді існують дві України: одна — формальна, описана в Конституції, друга — тіньова, проте реальна. Обидві діють за своїми правилами, живуть своїм життям. І це не фантастичні вигадки. Явище тіньової політики, так само як і тіньової економіки, вже давно вкорінилося в уми громадськості.

На сьогоднішній момент ми поступово звикаємо до того, що будь-які державні справи мають свою тіньову сторону. Тому, що б ми не пропонували на конституційно-правовому рівні стосовно забезпечення чистоти у фінансовій стороні партійної системи, все одно, до того часу поки не буде вирішено принципове питання про детінізацію економіки, зрушити з мертвої точки навряд чи вдасться. Вважаємо, що таким кардинальним кроком має бути проведення податкової амністії. Про такий захід вітчизняні політики вже давно говорять, попри те до останнього часу не спромоглися запровадити в життя. Ключовими характеристиками такого державно-правового кроку є декларування особами всіх наявних статків без вказівки на джерела їх походження та сплата із задекларованих коштів податків за зниженою ставкою. Серед останніх прикладів — амністія в Індії, Німеччині, Росії, Казахстані.

Так, за результатами дії податкової амністії в Індії, до державного бюджету вдалося залучити близько 2 млрд дол. США<sup>1</sup>. Безумовно, ми не маємо ілюзій з приводу того, що наступного дня після введення амністії біля податкових інспекцій вистрояться у черги крупні бізнесмени та чиновники. Водночас такий захід матиме більший вплив на дегінізацію економіки, а відповідно і політичних процесів, аніж різного роду програми та концепції чи показові акції з боротьби з корупцією та приховуванням доходів від оподаткування. Однак питання залишається питанням — чи вистачить мужності у вітчизняних політиків піти на такий непопулярний крок, зважаючи на звиклість українського електорату до популістських закликів та небажання сприймати ринкові реалії первісного накопичення капіталу?<sup>2</sup>

Не менш значимим, а можливо навіть і більш вагомим, є брак довіри до органів влади з боку населення. Ця теза з часом набуває дедалі аксіоматичного характеру. Тенденція до зниження довіри до вищих публічних інституцій спостерігається останні 15 років. При цьому поширеною є думка про необхідність встановлення жорсткого народного контролю за діяльністю представницьких суб'єктів влади. Тому дивним на цьому фоні виглядає те, що за результатами конституційної реформи встановлюються правила, які свідчать про підвищення такої довіри. З одного боку, говориться про необхідність жорсткої партійної дисципліни у стінах парламенту (тобто депутат розглядається як потенційний зрадник народної довіри), а з другого — встановлюється більш тривалий термін каденції парламенту — 5 років замість 4.

Проведений нами аналіз показав, що такий тривалий термін повноважень існує лише в 6 із 48 країн Європи, тобто в 12 % випадків, до того ж 3 з цих 6 країн є невеликими за розмірами (Сан-Марино (60,5 км<sup>2</sup>), Мальта (316 км<sup>2</sup>), Люксембург (2,6 тис. км<sup>2</sup>)) і можуть дозволити собі за допомогою інститутів безпосередньої демократії оперативно розв'язувати більш-менш серйозні державно-правові конфлікти, яких, до речі, в їх практиці було і не так багато. Порівняно з цим строк каденції шведських парламентаріїв становить лише 3 роки.

Вважаємо, що запровадження в Україні такого тривалого терміну діяльності як для парламенту, так і для глави держави невиправдане

---

<sup>1</sup> Див.: Матычак Т. От налоговой амнистии в первую очередь могут выиграть госслужащие [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://times.liga.net/articles/gso10923.html>.

<sup>2</sup> Хоча при цьому ми усвідомлюємо і той факт, що сама по собі податкова амністія нічого не вирішить у ситуації з подоланням економічного колапсу. Вона має стати одним із важливих елементів у механізмі розв'язання кризи в нашій державі. Причому реалізація всіх заходів механізму повинна мати комплексний характер.

існуючими політичними реаліями та укоріненою в суспільстві думкою про необхідність постійного контролю за діями можновладців, бо саме періодичні вибори можуть бути найбільш ефективною та демократичною формою контролю.

Більш того, гадаємо, що однією з причин, які заважають урядовим структурам та парламенту вдатись до вкрай потрібних, однак не популярних у народі кроків, насамперед в економіці, є перебування країни в стані постійної виборчої кампанії. Адже цілком зрозуміла позиція представлених у владі політичних сил, які, прийшовши до влади, перш за все застосовують популістські заходи, оскільки в протилежному разі це завдасть серйозного удару по рейтингу цієї партії на виборах до чергової представницької установи. А враховуючи той факт, що в найближчі роки наша країна перетвориться на справжнє «електоральне царство» (2010 р. — вибори Президента та місцевих голів, 2011 р. — вибори депутатів місцевих рад, 2012 р. — вибори до парламенту), ми зможемо спостерігати справжній сплеск популізму. Тому вважаємо, що існування незначного розриву в часі, передусім між президентськими та парламентськими виборами, тільки сприятиме прагматизації вітчизняної політики, оскільки в такому разі ми справді зможемо отримати відповідальну політичну силу (чи відповідальні сили).

Про втрату довіри свідчить і те, що останнім часом теза про необхідність частішого використання інституту референдуму стала знаходити все більше прихильників як серед політиків, так і серед громадськості. Ситуація з референдумом стосовно вступу до НАТО змусила ще раз замислитись про співвідношення двох інститутів безпосередньої демократії — виборів і референдуму та про цільове призначення першого. Насамперед постає питання — навіщо ми обираємо Президента? Адже, як виявляється потім, реалізувати одну із своїх функцій — керівництво зовнішньополітичною діяльністю (п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції) — він самостійно не може.

Уваги потребує і такий чинник, як інформування населення про діяльність влади. І тут на перший план виходить болюче питання про створення справді незалежного медіа-ресурсу — громадського (суспільного) телебачення. Прийнятий ще в 1997 році Закон «Про систему суспільного телебачення та радіомовлення» до цього часу залишається лише на папері. А проблема дійсно існує.

За дослідженням правозахисників, практично всі вітчизняні медіа-ресурси перебувають у руках закордонних організацій і бізнес-структур, які мають своє політичне представництво у владних інституціях. Так, співвласниками телеканалу «Інтер» є «Громадське російське телебачення»

(у свою чергу 49 % акцій ГРТ належать російському бізнесмену Р. Абрамовичу), Українська асоціація економічного співробітництва і розвитку «Діловий світ» та ТОВ «Пегас Телебачення». Журналісти пов'язують цей канал з ім'ям голови Державної митної служби В. Хорошковським.

Ще більш цікавим є склад власників каналу «ICTV»: І. Суркіс, ТОВ «Інвестпроект», ТДВ «ОМЕТА private», компанія «Sunifleon Holding Limited», компанія «Shonest Investments Limited» (останні дві компанії зареєстровані за однією адресою на острові Тортола (Британські Віргінські Острови))<sup>1</sup>. Тому говорити про те, що ці мас-медіа будуть доносити об'єктивну інформацію до населення не доводиться. Свідченням цього є і те, з якими складнощами аналітики отримують дані про власників каналів. Тоді як загальноєвропейським правилом, запровадженим Комітетом міністрів Ради Європи в 1994 році, є відкритість інформації про осіб, які мають відношення до засобів масової інформації (Рекомендація R (94) 13 від 22 листопада 1994 року).

Разом із тим, як свідчить зарубіжний досвід, сам процес запровадження справді народного телебачення не є таким вже простим. Насамперед принциповим є питання про джерела фінансування таких каналів. У багатьох країнах, де створене громадське телебачення, воно функціонує на абонентську плату, що має обов'язковий характер. Так, британські глядачі сплачують щомісяця за перегляд каналу «Бі-Бі-Сі» суму, еквівалентну 180 дол. США. Італійська телемережа громадського мовлення «RAI», яка складається з трьох каналів, існує за рахунок абонплати та реклами.

Варто зазначити, що останнім часом в Європейському Союзі розгорнулася дискусія — чи слід вважати державною підтримкою таких каналів встановлення абонплати, що в свою чергу може розглядатись як порушення правила про неможливість державної підтримки суб'єктів господарювання відповідно до принципів єдиного ринку (ст. 87 (1) Договору ЄС)<sup>2</sup>.

Не менш принциповим є питання про управління такими медіа-ресурсами. Згідно з рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи, «національна правова основа, що регламентує діяльність організацій громадського мовлення, повинна чітко передбачати їх редакційну незалежність та інституційну автономність»<sup>3</sup>. Так, до складу керівної ради «Бі-Бі-Сі» входять релігійні діячі, представники профспілок, представ-

<sup>1</sup> Див.: Яворский В. Кому принадлежат украинские каналы? // Главред. – 2006. – 24 янв.

<sup>2</sup> Телевидение в Европе: регулирование, политика, независимость. – Будапешт: Ин-т открытого о-ва, 2006. – С. 145.

<sup>3</sup> Там само. – С. 144.

ники бізнесу, представники громадських організацій. Політики там, як правило, не представлені. Хоча формально канал виглядає достатньо підлеглою уряду структурою, адже всіх членів ради призначає міністр культури, засобів масової інформації та спорту. Водночас періодично виникають спроби урядовців справляти вплив на громадське мовлення, як, наприклад, це мало місце у 80-х роках минулого сторіччя, коли була оприлюднена інформація про вимогу високопосадовців узгоджувати всі призначення до служби новин «Бі-Бі-Сі» із секретною службою<sup>1</sup>.

В Італії телеконцерном «RAI» керує рада директорів, яка складається з 9 членів: 7 членів призначаються парламентською комісією з телерадіомовлення, а 2 — міністерством економіки та фінансів. Литовське громадське мас-медіа «LRT» керується радою, до складу якої входять по 4 особи, призначені президентом і парламентом, та по 1 представнику Литовської ради з науки, Міністерства освіти, Асоціації творчих працівників і Конгрегації єпископів<sup>2</sup>.

Стосовно вітчизняної перспективи, то вважаємо, що це питання навряд чи буде вирішене позитивно найближчим часом. З одного боку, можемо констатувати активізацію зусиль вищих посадовців зі створення громадського мовлення<sup>3</sup>, з другого — навряд чи політики зможуть відмовитись від спокуси користуватись безкоштовним ефіром державних медіа для підтримання власного рейтингу. Однак все-таки маємо надію, що з часом ми досягнемо такого рівня потреби в об'єктивній інформації, що будемо вимагати від політиків не тільки створення такої системи мовлення, але й будемо оберегати її, як це свого часу робили чехи, ставши на захист об'єктивності Громадського телебачення.

Мова йде про конфліктну ситуацію, яка виникла наприкінці 2000 року з приводу зміни генерального директора телебачення: замість Душана Кмеличека на цю посаду був призначений Іржі Годач. Акції протесту журналістів каналу були пов'язані як і з постаттю Годача (про якого в професійних колах відзивались не з кращого боку), так і з його кадровими призначеннями. Годач призначив на посаду керівника редакції новин Яну Бобошикову, яка була відома своїми давніми зв'язками з однією з провідних політичних сил у країні — Громадянською демо-

---

<sup>1</sup> Див.: Узбстер Ф. Теории информационного общества. – М.: Аспект Пресс, 2004. – С. 268.

<sup>2</sup> Телевидение в Европе: регулирование, политика, независимость. – С. 197, 199, 200.

<sup>3</sup> Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України: Указ Президента України № 148/2008 від 21.02.2008 р. // Уряд. кур'єр. – 2008. – 26 лют. (№ 37).



кратичною партією. Саме тоді до акцій протесту медійників приєдналось населення. Близько 110 тисяч чехів вийшли на мітинг підтримки дій журналістів, що відбувся в центрі Праги. Причиною такого конфлікту, який із часом переріс у державно-правовий (оскільки виникла конфронтація між радою Чеського телебачення та депутатами й урядом із приводу звільнення Годача), стала недосконала система формування ради Чеського телебачення, до компетенції якої якраз і входить призначення та звільнення гендиректора Громадського телебачення.

Результатом тривалого конфлікту стала зміна керівництва телебачення, а також реформування системи формування персонального складу ради телебачення: відтепер членів ради призначає Палата депутатів за пропозицією інститутів громадянського суспільства<sup>1</sup>.

Безсумнівно, це не вичерпний перелік факторів конфліктності у владному середовищі. Разом із тим указані нами чинники мають важливий характер щодо підвищення конфронтаційного рівня при здійсненні влади. Їх розгляд в межах одного параграфа пов'язаний з комплексним характером заходів, за допомогою яких на них можна справити вплив. Що ж стосується інших факторів, які мають безпосереднє відношення до конституційно-правового регулювання, то про них піде мова в наступних параграфах.

## **§ 2. Криза парламентаризму в сучасних умовах посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів**

Серед найважливіших цінностей сучасного конституціоналізму на перший план небезпідставно виходить народовладдя. Слід відмітити, що нарівні з такими формами здійснення народовладдя, як вибори і референдум, виділяється також така форма, як діяльність представницьких установ. У теорії і практиці конституціоналізму ці інституції позначаються збірним терміном «парламент».

Коли під час проведення референдуму народ безпосередньо ухвалює конкретне рішення з важливого питання суспільного або державного життя, то вибори направлені на формування парламенту, який в подальшому зможе шляхом прийняття законів втілити волю народу в життя. Хоча останнім часом тенденцією при проведенні парламент-

<sup>1</sup> Чешские политики услышали глас народа. Забастовка журналистов обернулась массовыми демонстрациями в Праге // Независимая. – 2001. – 11 янв.; Телевидение в Европе: регулирование, политика, независимость. – С. 204.

ських виборів у країнах Західної Європи стало те, що політичні партії — учасники виборчого процесу — пропонують, поряд зі своїми політичними програмами, також свій спосіб розв'язання ключової державної проблеми.

Таким чином, виборці під час виборів не тільки формують депутатський корпус, але і висловлюють свою думку з цього ключового питання, хоч і непрямим способом. У цьому плані показовими є парламентські вибори в Іспанії 2004 року. Не в останню чергу на фоні жахливих терактів перемогу Соціалістичної робочої партії забезпечила обіцянка її лідера вивести іспанські війська з Іраку<sup>1</sup>.

Якщо народовладдя вважається безумовною цінністю конституціоналізму, то парламентаризм як державно-правове явище не завжди належить до системи основних принципів сучасного конституціоналізму. Це пояснюється декількома причинами. По-перше, у літературі до цих пір не вироблений єдиний підхід до суті терміна «парламентаризм». Так, на думку А. З. Георгіца, парламентаризм — це «визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни»<sup>2</sup>. Акцентується увага на функціональній ролі парламентаризму і у визначенні, що пропонується Г. С. Журавльовою, парламентаризм характеризується як «політико-правовий режим організації і діяльності державного механізму, за умов якого наявна особлива і реальна роль у здійсненні владарювання самого парламенту»<sup>3</sup>.

Водночас у літературі зустрічається більш широке трактування парламентаризму: він розглядається в аспекті становлення правової державності. Так, В. С. Журавський цілком слушно зазначає, що «в основі сучасного розуміння парламентаризму — ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання і гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, свобода,

---

<sup>1</sup> Див.: Рукомеда Р., Орлик В. Конституція Європейського Союзу: быть или не быть? // Зеркало недели. – 2004. – № 16. – С. 5.

<sup>2</sup> Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: Рута, 1998. – 484 с.

<sup>3</sup> Журавльова Г. С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х., 1999. – С. 10.

повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу і особисту недоторканність), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін.»<sup>1</sup>. Однак при подальшому розгляді цього політико-правового явища автор знов-таки акцентує увагу на переважаючій ролі парламенту в державному механізмі як основній рисі парламентаризму.

Інше трактування терміна «парламентаризм» дає О. О. Миронов. На його думку, «це своєрідна шкала цінностей, в якій панує закон, затвердились принципи верховенства права і розподілу влад, де громадянське суспільство характеризується демократизмом і високою політико-правовою культурою»<sup>2</sup>. Як «систему державного керівництва суспільством, що характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій при привілейованому положенні законодавчого органу — парламенту відносно інших державних органів»<sup>3</sup>, визначають парламентаризм автори роботи «Загальна та прикладна політологія». Достатньо ґрунтовний аналіз проблем парламентаризму також був здійснений, зокрема, Ю. М. Тодікою, В. Ф. Погорілком, М. І. Ставнійчук, Г. О. Федоренко, В. М. Шаповалом, О. Д. Керімовим, М. О. Могуновою<sup>4</sup> та ін.

На основі цих та інших робіт, присвячених парламентській тематиці, можна зробити висновок про те, що парламентаризм розглядається виключно як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму<sup>5</sup>. На наш погляд, це лише один

---

<sup>1</sup> Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Одеса, 2001. – 36 с.

<sup>2</sup> Миронов О. О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. – 1996. – № 4–5. – С. 100.

<sup>3</sup> Общая и прикладная политология. – М., 1997. – С. 480.

<sup>4</sup> Тодька Ю. Н. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. – Харків: Факт, 2000. – 608 с.; Погорілко В. Ф., Ставнійчук М. І., Федоренко Г. О. Український парламентаризм // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученко. – К., 2001. – С. 86–113; Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основа, 1993. – 143 с.; Керімов А. Д. Французський парламентаризм: Конституційно-правове дослідження: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Рос. акад. гос. служби при Президенті РФ. – М., 1999. – 53 с.; Могунова М. А. Скандинавський парламентаризм. Теорія і практика. – М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2001. – 350 с.

<sup>5</sup> Див.: Могунова М. А. Скандинавський парламентаризм. Теорія і практика. – С. 22–23.

з аспектів парламентаризму. Повертаючись до попереднього розгляду парламентаризму в його співвідношенні з народовладдям, хочеться відмітити таке.

По-перше, народовладдя в Україні реалізується як через вибори і референдум, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. При цьому основним органом первинного представництва народу виступає саме парламент, оскільки він наділений виключним правом приймати рішення від імені народу. Потрібно звернути увагу на триваючу дискусію щодо рівноцінності представницького характеру парламенту і глави держави — Президента України.

По-друге, хоча ставлення до парламенту серед наукових кіл і населення не завжди було однозначним (досить пригадати праці авторів-засновників американської Конституції), останнім часом намітилася тенденція домінування в суспільстві ідеї про те, що «без парламенту не існує соціальної, правової, демократичної держави, що парламентська демократія — це невід’ємний елемент прогресу і творення»<sup>1</sup>. На жаль, ми не можемо зі стовідсотковою впевненістю віднести останню тезу до українських реалій. І причиною цьому стали не стільки молодість української демократії, скільки низька правова культура та неусвідомлення своєї ролі вищими посадовими особами, і передусім народними депутатами України. Фізичні методи розв’язання виникаючих у стінах парламенту розбіжностей, проілюстровані до того ж всеукраїнськими ЗМІ, сприяють підтримці всередині суспільства негативного ставлення до парламенту як недієздатного, малоефективного органу і дають виконавчим структурам додаткові аргументи в питанні посилення власної компетенції. У зв’язку з цим ми абсолютно згодні з Н. О. Бобровою, яка вважає, що «немає демократичного майбутнього у суспільства, представницький орган якого... не користується повагою народу»<sup>2</sup>.

В дійсності нападки за невдачі в справі управління державою як із боку засобів масової інформації, так і з боку представників вищих органів влади направлені, як правило, на адресу Верховної Ради України. Як ми вже відмічали, не останню роль у створенні цієї ситуації відіграють і самі парламентарії. Виникненню таких явищ сприяє також не зовсім об’єктивне висвітлення діяльності парламенту.

Слід звернути увагу на певні закономірності в еволюції парламентаризму. Періодично проблема створення реальної представницької уста-

<sup>1</sup> Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. – М.: МГИМО(У): РОССПЭН, 1999. – С. 4.

<sup>2</sup> Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 241.

нови стає одним із ключових моментів у реформуванні державного механізму. Саме парламент втілює в собі той форум громадської думки, на якому може бути прийнято консенсусне рішення, що влаштовує всі сторони політичного процесу. Завдяки такому представницькому характеру ідея парламентаризму знаходить свою підтримку серед населення.

Однак історичний досвід розвитку парламентаризму свідчить про те, що згодом, після недовгого функціонування, вищий представницький орган з ефективного інструменту державного управління перетворюється (або його намагаються представити таким певні політичні сили) в деструктивний елемент на шляху державно-правового розвитку. Спробуємо розібратися в причинах такого явища.

П. І. Новгородцев, аналізуючи теорію представництва, зокрема вказував, що «боротьба народного представництва із всемогутністю влади мала своєю метою обмежити її безвідповідальне свавілля»<sup>1</sup>. Іншими словами, на перехідному етапі розвитку суспільства, етапі революційних змін, усі надії на побудову демократичної держави покладаються саме на парламент. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою О. О. Кутафіна, що «після тоталітарної держави, як правило, іде парламентська, тому що будь-яка президентська республіка несе загрозу переростання її в тоталітаризм, авторитаризм і т. д.»<sup>2</sup>.

Разом із тим ейфорія загальної причетності до управління державою дуже швидко зникає. Країна після важких революційних потрясінь переживає зазвичай найгострішу кризу в усіх сферах суспільного життя, насамперед економічній і політичній. Парламентський форум, зіткнувшись з такими труднощами в державному управлінні, намагається виправити ситуацію, сконцентрувавши всю повноту влади у своїх руках. Таким чином, боязнь узурпації влади, яка привела на вершину політичної системи вищий представницький орган, була втілена в життя цим же суб'єктом.

Нестабільність у суспільстві відбивається і на внутрішньопарламентських процесах. Численний депутатський корпус, що роздирається протиріччями, виявляється не в змозі вести конструктивний діалог, і прийняття найважливіших для країни рішень відкладається на незначений час.

У цей момент якраз і настає період розчарування в парламентській демократії. Саме життя вимагає появи на політичній арені силь-

---

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – СПб.: Лань: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2000. – С. 150.

<sup>2</sup> Конституция РФ: стабильность и развитие общества / Под ред. Б. Н. Топорни-на. – М.: Юристъ, 2004. – С. 57.

ного лідера, наділеного виключними повноваженнями у сфері управління справами держави. Настає період розквіту інституту президентури. Як зауважує В. Д. Зорькін, «тільки акцент Конституції 1993 р. (Росії. — Ю. Б.) на повноваженнях президентської влади врятував Росію від державного розпаду... У перехідні кризові епохи для збереження цілісності та стійкості країни і суспільства потрібна дуже сильна і активна виконавча влада»<sup>1</sup>.

Така державно-правова закономірність свого часу навіть стала основою виникнення теорії раціоналізованого парламентаризму. Цей термін, уведений у науковий обіг приват-доцентом Петроградського університету Б. С. Міркіним-Гецевичем, означав «положення парламенту в системі центральних органів державної влади, коли в його структуру, порядок діяльності, відносини з органами виконавчої влади вносяться елементи, покликані запобігти хронічним урядовим кризам»<sup>2</sup>. При цьому до таких конструктивних елементів відносять «необхідність великої кількості голосів при голосуванні про довіру уряду; особливості призначення голови уряду; включення в законодавчу процедуру і в порядок розгляду політичної відповідальності уряду ускладнюючих парламент елементів; спрощений розпуск парламенту та ін.»<sup>3</sup>. У результаті центр у механізмі державної влади поступово переходив до її виконавчої гілки.

Розгляд такого державно-правового явища, як парламентаризм, був би не повним, якби ми не звернули увагу ще і на його історичний взаємозв'язок із процесом становлення народовладдя.

Парламент як державно-правовий інститут і парламентаризм як концепція, що розкриває суть і місце парламенту в механізмі влади, виникли в ті часи, коли говорити про існування справжнього народовладдя ще не доводилося. Активне виборче право, обтяжене безліччю цензів, не давало можливості сформувати такий представницький орган, який би відображав політичні переконання всіх соціальних верств суспільства. Наприклад, у середині XIX століття у Великій Британії правом голосу володіли тільки 5 % населення старше 20 років<sup>4</sup>.

Разом із тим парламент уже на той момент втілював у собі погляди про необхідність існування представницької демократії, що почали зароджуватись у суспільстві. Можна сказати, що парламентаризм став однією з первинних ключових ідей у становленні демократії. Однак

<sup>1</sup> Конституция РФ: стабильность и развитие общества. — С. 15.

<sup>2</sup> Конституционное право: Словарь. — М., 2001. — С. 325–326.

<sup>3</sup> Там само. — С. 326.

<sup>4</sup> Див.: Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. — С. 215.

ідеалізація парламентської системи та недооцінка необхідності подальшого вдосконалення політико-правової системи призвели навіть до появи в Англії доктрини суверенітету парламенту. Юридичний аспект цього суверенітету чітко охарактеризував відомий англійський конституціоналіст А. В. Дайсі: «Судді не знають волі народу, крім тієї, яка виражається парламентськими актами»<sup>1</sup>.

Закономірним розвитком політичної системи стала заміна принципу парламентського суверенітету на суверенітет народу. Як відмічає О. Булаков: «Виникнення принципу та ідеї суверенітету народу обумовило новий зміст парламентаризму, а саме: верховна влада належить не парламенту, а народу, парламентська влада в цьому випадку лише уповноважена, акцидентна влада, бо народ є суверенний, а парламент тільки втілює народний суверенітет, не вносячи при цьому змін в об'єкт прав суверенності»<sup>2</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що парламентаризм виконав роль своєрідного передвісника народного суверенітету, що остаточно склався не так давно, але цим його функціональне наповнення не вичерпується.

Повертаючись до попереднього розгляду існуючих у літературі думок про парламентаризм, ще раз виділимо один із ключових моментів у розумінні суті цього державно-правового явища. Мова йде про привілейоване положення парламенту в системі державного управління суспільством<sup>3</sup>, його активну роль у здійсненні державної влади<sup>4</sup> при такій організації політичної системи.

Водночас не слід забувати, що парламентаризм належить до характеристик саме демократичної держави, однією з ознак якої є розподіл влади. Для такого механізму здійснення державної влади не є характерним верховенство якої-небудь гілки або органу. Навпаки, саме рівність і наявність системи стримувань і противаг дають змогу говорити про реальний розподіл влади, тобто про демократичний характер конкретної держави.

<sup>1</sup> Дайси А. В. Основы государственного права Англии. – М., 1905. – С. 82. Цит. за: Булаков О. Понятие и сущность парламентаризма как института представительной демократии // Право и жизнь. – 2003. – № 54 (2) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law-n-life.ru/arch/n54.htm>.

<sup>2</sup> Булаков О. Понятие и сущность парламентаризма как института представительной демократии.

<sup>3</sup> Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белье альвы, 1996. – С. 174.

<sup>4</sup> Див.: Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. – 1998. – № 1. – С. 17.

У зв'язку з цим абсолютно справедливими виглядають слова про те, що «явище парламентаризму присутнє в умовах існування всіх сучасних прогресивних форм правління»<sup>1</sup>. При цьому акцент, на наш погляд, повинен робитися не на верховенстві парламенту, а на його особливій ролі як єдиного органу народного представництва в системі державної влади. Саме представницька природа парламенту дозволяє йому здійснювати законодавчу діяльність і виступати від імені всього народу як усередині країни, так і в міжнародних відносинах.

Парламентаризм як складовий комплексний елемент відразу декількох принципів конституційного ладу (народовладдя, розподілу влади і т. д.) повинен зайняти своє гідне місце в системі демократичних цінностей. Іноді гіпертрофоване розуміння цього явища шкодить не тільки теоретичній розробці вказаної проблематики, але й сприяє виникненню негативного сприйняття в суспільстві ідеї становлення парламентаризму, оскільки в більшості своїй такий хід подій пов'язується виключно з наділенням парламенту необмеженим колом повноважень, що може призвести до безвідповідального проведення державної політики та частих парламентсько-урядових криз. Таке розуміння парламентаризму на руку виконавчій владі в її боротьбі за розширення власних повноважень, яка триває.

Таким чином, при характеристиці парламентаризму потрібно враховувати такі моменти:

– парламентаризм як режим здійснення державної влади насамперед характеризується закріпленням за парламентом статусу єдиного представницького і законодавчого органу влади, який активно виконує покладені на нього функції з реалізації і захисту інтересів народу. При цьому його рішення користуються беззаперечним авторитетом серед всіх суб'єктів права, особливо серед органів і посадових осіб виконавчої влади;

– парламентаризм дуже тісно пов'язаний із народовладдям, бо за відсутності ефективного органу народного представництва немає ніяких підстав говорити про повноцінне втілення в життя принципу народного суверенітету, оскільки нереалізованою залишається його представницька складова. Іноді саме парламентаризм називають «індикатором миру, рівня народовладдя» в тій або іншій державі<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Журавльова Г. О. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні. – С. 22.

<sup>2</sup> Див.: Степанов И. М. Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России. – М.: ИГП РАН, 1996. – Вып. 3. – С. 5.



– у зв'язку з вищевикладеним безперечним уявляється твердження про віднесення парламентаризму до демократичних цінностей сучасного суспільства, а також про розгляд парламентаризму як важливої структурної частини теорії конституціоналізму.

Як вже зазначалось, традиційним для науки конституційного права стало вживання не тільки категорії «парламентаризм», але й розгляд такого супутнього явища, як криза парламентаризму. Так, Карл Шмітт на початку минулого сторіччя присвятив не одну свою роботу розкриттю справжньої сутності парламентаризму, який, на погляд дослідника, є серйозною перешкодою для розвитку демократії. Зрозуміло, що головним емпіричним підґрунтям в роботі К. Шмітта була практика функціонування Веймарської республіки. І дійсно, навіть не обізнана у тонкощах побудови державного механізму людина при спостереженні за роботою веймарського Рейхстагу першою прийде до думки про шкідливість існування такої представницької інституції для демократичних процесів. Що вже й говорити про фахівців у галузі державного управління, які на той момент вже почали розчаровуватися в ідеях лібералізму. Яскравим представником цього наукового напрямку був саме К. Шмітт.

Даючи характеристику тим часам, Дж. Кін, зокрема, зауважує: «Даний період став свідком не тільки послідовних широкомасштабних кампаній, що здійснювались соціалістичними та фашистським рухами, спрямованих проти парламентарної форми правління; він став свідком також і глибинної втрати найближчими соратниками парламентаризму (багато з яких публічно нарікали на зниження легітимності й ефективності представницьких зборів) довіри до самого духу парламентаризму»<sup>1</sup>.

Відтоді вчені періодично згадують про кризу парламентаризму кожного разу, коли відмічають тенденцію до зменшення ролі парламенту в державному механізмі чи значне зниження ефективності його діяльності. Що ж насправді становить загрозу парламентаризму на сьогоднішній момент у світових масштабах? Гадаємо, що такими конфліктогенними факторами для парламентаризму є глобалізація та політична інтеграція. Спробуємо розібратись, яким же саме аспектам парламентаризму загрожують ці фактори та як можна запобігти руйнації парламентських устоїв, взявши до уваги як вітчизняну парламентську практику, так і досвід діяльності представницьких інституцій зарубіжних країн.

В умовах посилення інтеграційних процесів на другий план відійшло питання про вплив вступу до таких міждержавних утворень, як

<sup>1</sup> Кін Дж. Демократия и гражданское общество. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – С. 253–254.

Світова організація торгівлі, НАТО, Європейське співтовариство, на інституційну систему української держави. Насамперед є безперечною зміна ролі загальнонаціонального представницького органу в державному механізмі.

Перше, на що слід звернути увагу, це організаційна структура сучасних міжнародних організацій. Згідно зі ст. 9 Північноатлантичного договору (Договору про утворення НАТО), що набув чинності 24 серпня 1949 року, для вирішення питань, які стосуються здійснення цього Договору, сторони засновують Раду, де буде представлена кожна зі сторін. При цьому «формування такої Ради здійснюється таким чином, щоб вона могла оперативним чином зібратися в будь-який час». Цей орган є вищим політичним і військовим органом у структурі НАТО, який може ухвалювати як політичні, так і юридичні рішення. Зазначається, що Рада (Північноатлантична Рада) збирається на різних рівнях, а саме на рівні глав держав і урядів, міністрів закордонних справ, постійних представників у ранзі послів<sup>1</sup>.

Відмітимо, що найбільш вагомою можливістю НАТО по врегулюванню міжнародних конфліктів є застосування країнами — членами НАТО військової сили заради оборони тієї країни — члена альянсу, відносно якої має місце військова агресія (ст. 5 Договору).

Що стосується Світової організації торгівлі, то керівництво цією міжнародною організацією, як і у випадку з НАТО, здійснює колегіальний орган із представників виконавчої влади країн — Членів СОТ. Так, відповідно до ч. 1 ст. IV Угоди про утворення Світової організації торгівлі, для керівництва СОТ створюється Конференція міністрів, яка складається із представників усіх членів. Конференція міністрів має повноваження приймати рішення з усіх питань, що належать до сфери дії будь-якої Багатосторонньої торгової угоди. У перерві між засіданнями Конференції (а це не менше одного разу на два роки) її функції здійснює Генеральна рада, що також складається з представників членів СОТ. Головним же завданням цієї міжнародної організації визнається забезпечення загальних інституційних рамок для здійснення торгових відносин між її членами (ч. 1 ст. II Угоди).

Повертаючись до впливу на інституційну систему таких важливих державних кроків, відмітимо, що в умовах посилення глобалізаційних процесів збільшується перелік питань, які можуть бути вирішені виключно на міждержавному рівні у формі укладення міжнародних договорів та угод. І безперечно, провідна роль у цій сфері діяльності

---

<sup>1</sup> Міжнародне право / За ред. М. В. Буромського. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 180.

держави відводиться уряду. Як справедливо зазначає Люббе-Вольф Г., традиційно прерогативою саме виконавчої влади вважалась міжнародна діяльність<sup>1</sup>. У таких умовах вирішення важливих питань, у тому числі в межах означених нами міжнародних організацій, здійснюється за столом переговорів чи в межах обговорень на засіданнях керівних органів міждержавних утворень. Такі рішення, як вже наголошувалось, оформлюються в міжнародні договори.

Що стосується нашої країни, то, відповідно до ч. 1 ст. 116 Конституції, саме на Кабінет Міністрів України покладається завдання забезпечувати здійснення зовнішньої політики. Однак поряд із цим вважаємо за необхідне зауважити, що, втративши серйозні кадрові повноваження у сфері виконавчої влади після конституційної реформи, за Президентом залишились досить серйозні можливості у сфері, котра як вже зазначалось, є традиційною прерогативою виконавчої влади. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Щодо статусу таких договорів, то, як це передбачається п. «а» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про міжнародні договори України», це договори, які укладаються від імені України. Кабінет Міністрів має право вести переговори і підписувати міжнародні договори, які укладаються від його власного імені. Отже, попри втрату свого впливу на діяльність виконавчих структур всередині країни, Президент ще залишається достатньо сильною постаттю, що здатна впливати на зовнішньополітичну діяльність уряду.

Західні дослідники відзначають практичну втрату парламентами своїх країн важелів на діяльність урядових структур у сфері підписання міжнародних угод, особливо тих, які були укладені в межах міжнародних організацій. Як приклад Люббе-Вольф Г. наводить ситуацію, що виникла внаслідок участі військових сил ФРН як складової контингенту НАТО в миротворчих операціях у Сомалі та Югославії. Справа в тім, що, відповідно до вищезгаданої норми ст. 5 Північноатлантичного договору, військові операції сил НАТО можуть носити лише оборонний характер, тоді як у випадку з операціями в Сомалі та Югославії військової агресії відносно країн — членів НАТО не було.

У тій ситуації Федеральний конституційний суд ФРН відхилив звернення парламентаріїв, підкресливши, що питання зовнішньої політики належать до компетенції уряду. Більш дивною стала ситуація, коли уряд ФРН погодився з новою Стратегічною концепцією НАТО,

---

<sup>1</sup> Люббе-Вольф Г. Интернационализация политики и закат парламентской власти. — С. 65.

яка суттєво впливала на характер майбутньої діяльності цієї міжнародної організації, при цьому, незважаючи на такий зміст концепції, вона навіть не подавалась на розгляд парламенту. Звернення депутатів до Конституційного суду, як і в попередньому випадку, не дало очікуваного результату, через те що суд підтвердив наявність у урядових структур таких прав, лише зауваживши, що ратифікації підлягають тільки ті міжнародно-правові документи, які зачіпають суттєві положення Північноатлантичного договору<sup>1</sup>.

Тут ми вбачаємо проблему в зменшенні ролі парламенту в процесі укладення міжнародних договорів на сучасному етапі державотворення. У літературі відмічається, що сучасному парламенту властиві повноваження щодо ратифікації міжнародних угод, укладених главою держави та урядом<sup>2</sup>. Найгострішим теоретичним питанням є перелік договорів, які підлягають обов'язковому поданню представницькому органу для затвердження. У багатьох випадках на рівні конституції перелік договорів, які повинні обов'язково передаватись на розгляд і затвердження парламентом, сформульований у найбільш загальному вигляді. Як правило, йдеться про угоди, ратифікація яких потребує прийняття відповідних законів.

Слід зупинитися на питанні участі парламенту та його структур на доратифікаційних стадіях. Насамперед проблемним у науці залишається питання ініціювання укладення відповідних міжнародних угод з боку парламентаріїв. У літературі зазначається, що зазвичай парламент підключається до процесу затвердження міжнародних договорів лише після його парафування, тобто підписання уповноваженими на те особами<sup>3</sup>. При цьому самостійність та автономність урядових структур при вирішенні питання про початок переговорних процесів задля укладення тієї чи іншої угоди навіть не піддається обговоренню.

Узагалі кажучи, питання участі парламенту в процесі укладення та набрання чинності міжнародними угодами є достатньо складним з огляду на те, що сфера зовнішньої політики, як уже наголошувалось, є традиційною монополією виконавчої влади. Статус Президента як глави держави дозволяє йому самостійно вирішувати питання про стратегічні дії держави на зовнішньополітичній арені. Однак у тому разі, коли

---

<sup>1</sup> Люббе-Вольф Г. Интернационализация политики и закат парламентской власти. – С. 66–67.

<sup>2</sup> Див.: Лукашук И. И. Современное право международных договоров. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1. – С. 141.

<sup>3</sup> Див.: Лейбо Ю. И. Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария. – М.: Междунар. отношения, 1984. – С. 42.

взяті главою держави чи урядом міжнародно-правові зобов'язання стосуються питань внутрішнього життя держави, що проявляється в необхідності здійснення певних законодавчих кроків, без участі парламенту не обійтись.

Такий стан речей зовсім не означає, що парламент не може в окремих випадках самостійно вчиняти кроки з питання укладення міжнародно-правових договорів. Правда, мова йде про надзвичайно вузьке коло питань, а саме про міжпарламентське співробітництво як на двосторонньому рівні, так і в межах міжнародних організацій. З приводу останнього необхідно наголосити на існуванні спеціалізованих міжнародних організацій, які об'єднують під своєю егідою парламенти багатьох країн. Насамперед йдеться про Міжпарламентський Союз, членами якого на сьогоднішній момент є парламенти 148 країн (не рахуючи 7 асоційованих членів)<sup>1</sup>. До цієї організації приєдналась і Верховна Рада України.

Одним із ключових завдань Союзу є забезпечення взаємодії між міжнародними організаціями та парламентами, оскільки останні через концентрацію основної уваги на питаннях внутрішнього життя країни досить часто залишаються найменш поінформованими серед державних інституцій щодо тих рішень, які приймаються в рамках міжнародних організацій. У свою чергу органи міжнародних організацій доволі часто мають справу лише з позицією виконавчої влади тієї чи іншої країни, тоді як думка парламенту як загальнонаціонального представницького органу не доводиться до міжнародного політикуму<sup>2</sup>.

Роль парламенту в процесі імплементації міжнародних угод, підписаних главою держави чи урядом, полягає в такому. Перш за все слід розглянути можливості парламенту на етапі ініціювання укладення відповідних міждержавних угод. Як нам здається, найбільше можливостей при постановці питання про укладення тих чи інших міжнародних угод парламент має під час затвердження Програми діяльності уряду (мова йде, звичайно, про вітчизняну практику парламентаризму), бо по суті уряд виступає основним ініціатором здійснення певних зовнішньополітичних кроків, у той час як ці кроки повинні бути здійснені в межах Програми діяльності уряду. Саме під час обговорення і затвердження Програми Верховна Рада з урахуванням власної позиції може вплинути на систему зовнішньополітичних заходів, які повинен у майбутньому здійснити Кабінет Міністрів.

<sup>1</sup> Інформація розміщена на сайті Міжпарламентського Союзу: <http://www.ipu.org/>.

<sup>2</sup> Див.: Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: Энцикл. справ. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 7–9.

Так, у затвердженій 4 лютого 2005 року Верховною Радою Програмі діяльності уряду Ю. Тимошенко під назвою «Назустріч людям» містились такі заходи у сфері зовнішньої політики, що планував здійснити уряд, як, наприклад, «розробити разом з ЄС нову стратегію відносин «Україна — ЄС», яка передбачала б перспективу членства України в ЄС; поширити на Україну окремі елементи передвступної стратегії ЄС; домогтися визнання Європейським Союзом за Україною статусу країни з ринковою економікою в антидемпінгових розслідуваннях; активізувати діалог високого рівня з питань енергетики; розпочати з ЄС роботу з метою створення зони вільної торгівлі». Разом із тим проблемним залишається те, що парламент при заслуховуванні звітів уряду та його окремих членів не так часто підіймає питання про відповідність діяльності уряду на зовнішньополітичній арені положенням Програми діяльності Кабінету Міністрів.

Іншим проблемним моментом є ініціювання питання про ратифікацію укладеного міжнародного договору. Чинне законодавство передбачає, що ініціювання розгляду у Верховній Раді питання про ратифікацію міжнародного договору проходить декілька етапів (ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори»). На першому етапі Міністерство закордонних справ ініціює питання про ратифікацію міжнародного договору перед Президентом України чи урядом. На це МЗС відводиться шість місяців. Наступним етапом є внесення в порядку законодавчої ініціативи законопроекту про ратифікацію. Таким правом наділені Президент України та Кабінет Міністрів України. Уже на цьому етапі ми стикаємось з неоднозначним ставленням в українському політикумі до обмеження кола суб'єктів внесення законопроекту про ратифікацію міжнародних договорів.

Як приклад наведемо законодавчу ініціативу народного депутата IV скликання Хари В. Г. щодо внесення змін до вказаних положень Закону України «Про міжнародні договори». Зокрема передбачалось, що «у разі, якщо протягом одного року після підписання міжнародного договору України Президент України або Кабінет Міністрів України не внесуть на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проект закону про ратифікацію міжнародного договору України, такий законопроект може бути внесений на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи»<sup>1</sup>.

Вважаємо таку позицію невиправданою з точки зору місця та ролі Президента, уряду та парламенту в механізмі зовнішньополітичної ді-

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про міжнародні договори» (щодо ратифікації) (реєстр. № 7253 від 28 03.2005 р.)

яльності. Як нами вже неодноразово наголошувалось, питання імплементації норм підписаного міжнародного договору в правову систему України є виключним правом глави держави та уряду (залежно від суб'єкта підписання). Самі ці інституції наділені повноваженнями щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю та забезпечення здійснення зовнішньої політики. Стосовно ратифікації відмітимо перш за все розуміння цього інституту в міжнародному праві.

Так у правилах Секретаріату ООН зазначається, що інститут ратифікації забезпечує державам необхідний час для досягнення необхідного схвалення договору на внутрішньому рівні і для прийняття необхідного законодавства, що надасть внутрішньодержавної дії цьому договору»<sup>1</sup>. У зв'язку з цим цілком логічним є те, що суб'єкт, який підписав договір або за дорученням якого був підписаний договір, буде визначати час, коли слід вносити до парламенту акт про ратифікацію. І пояснень цьому декілька. Насамперед перенесення зобов'язань по укладеним міжнародним договорам із виключно зовнішньополітичної площини у площину внутрішнього права досить часто потребує значних фінансових витрат, зокрема в разі підписання договорів про економічне та науково-технічне співробітництво. А це у свою чергу означає, що відповідні видатки повинні бути передбачені законом про Державний бюджет чи іншими законодавчими актами у фінансово-економічній сфері.

Для того щоб ратифікований міжнародний договір став не тільки формальною частиною національного законодавства, але й міг би бути безперешкодно застосований на практиці, необхідно підкріпити процес ратифікації прийняттям відповідних законів. По суті ратифікація є кроком парламенту по зміні чинного законодавства відповідно до норм міжнародного договору, що передається на ратифікацію. Тому не випадково в ч. 7 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори» передбачається, що якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно. Однак прикрим є те, що ця норма досить часто ігнорується і суб'єктами, які ініціюють питання про ратифікацію, і самим парламентом.

Пов'язаною з вищезгаданим питанням є пропозиція, яка вже неодноразово висловлювалась в юридичній літературі. Мова йде про внесення змін до Закону України «Про міжнародні договори», які передбачають зобов'язання вносити суб'єктом (Президентом чи урядом)

<sup>1</sup> Лукашук И. И. Современное право международных договоров. – С. 413.

законопроект про ратифікацію підписаного ним договору протягом 6 місяців з моменту його підписання<sup>1</sup>.

На наш погляд, обмеження певними строками суб'єктів підписання міжнародних договорів відносно внесення законопроекту про ратифікацію цього договору може мати негативні наслідки. Справа в тім, що підписання міжнародних договорів можна розглядати з різних боків. З одного боку, переважна більшість питань у міжнародному спілкуванні має суто політичний характер, їх вирішення тим чи іншим чином відображає політичну волю вищого керівництва відповідної держави. У тому числі такий підтекст має підписання міжнародного договору.

З другого боку, кожен міжнародний договір містить у собі норми зобов'язання, які бере на себе та чи інша країна. Таким чином, правова характеристика підписання міжнародних договорів означає включення до правової системи нових норм, які в перспективі посядуть місце в системі права вище, ніж закони<sup>2</sup>.

Як вже нами наголошувалось, ратифікація міжнародних договорів досить часто може тягнути за собою додаткові витрати з Державного бюджету та внесення відповідних змін до чинного законодавства. Детальна розробка подібних заходів вимагає значних зусиль від фахівців протягом тривалого часу. У даному разі поспіх у цій справі може призвести як до зменшення ефективності в реалізації ратифікованого договору, так і в кінцевому підсумку може позначитись на міжнародному іміджі країни, яка не здатна виконувати взяті на себе міжнародно-правові зобов'язання.

Більш раціональною і продуктивною ми вважаємо ситуацію, коли після підписання міжнародного договору спочатку будуть внесені відповідні зміни до чинного законодавства, а вже потім відбудеться процес ратифікації. Саме це, наприклад, трапилось із ратифікацією Європейської конвенції про громадянство: приєднання до конвенції мало місце у 2003 році, в 2005 році були внесені відповідні зміни до Закону України «Про громадянство», а закон про ратифікацію конвенції був прийнятий 20 вересня 2006 року.

---

<sup>1</sup> Див.: Сарган О. В. Ратифікація міжнародних договорів – основний напрям зовнішньополітичної діяльності парламенту України // Держава і право. – 2005. – Вип. 28. – С. 283–284; Назаренко О. А. Міжнародні договори в системі джерел конституційного права України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2006. – С. 14.

<sup>2</sup> «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори»).



Зовсім протилежні наслідки мала ратифікація Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Нагадаємо, що ратифікація Хартії не супроводжувалась прийняттям нової редакції Закону «Про мови» та внесенням відповідних змін до інших законів, зокрема до Закону «Про місцеве самоврядування». Саме Хартія стала нормативною підставою для прийняття цілою низкою місцевих рад рішення про надання російській мові статусу регіональної.

Невизначеність в українському законодавстві статусу регіональної мови та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо врегулювання питання використання мов призвело до протистоянь та непорозумінь між державними інституціями, а інколи і до розгляду подібних спорів у суді, так, як це трапилось у м. Харкові, де двом судовим інстанціям довелось розглядати позовну заяву міського прокурора на рішення Харківської міської ради про визнання за російською мовою статусу регіональної. Незважаючи на рішення суду, яким дії міськради були визнані законними, непорозуміння у використанні цього рішення все-таки залишилось через законодавчі прогалини.

Окремого розгляду потребує і сам процес ратифікації міжнародного договору парламентом, точніше кажучи, розгляду і прийняття закону про ратифікацію договору. При ратифікації договору важливе значення мають застереження, які робляться ратифікуючою стороною відносно дії договору.

У міжнародному праві під застереженням розуміють «односторонню заяву держави чи міжнародної організації під будь-якою назвою, зроблену під час вираження згоди із договором, що покликана виключити чи змінити юридичну дію певних положень договору в їх застосуванні до автора застереження»<sup>1</sup>. У даному разі важливим, з нашої точки зору, було надання, відповідно до ст. 196 Регламенту Верховної Ради від 16 березня 2006 року (який на сьогодні втратив чинність через сумнівне рішення Конституційного Суду), права народним депутатам під час ратифікації вносити пропозиції щодо застережень до міжнародних договорів України (крім двосторонніх договорів) у порядку, передбаченому Регламентом для внесення пропозицій до законопроектів. По суті це чи не єдина можливість парламентаріїв впливати на зміст укладених міжнародних угод.

Безумовно, участь в укладенні міжнародних договорів, незважаючи на всю важливість акту парламенту про ратифікацію договору, далеко не єдине зовнішньополітичне повноваження Верховної Ради. Однак аналіз компетенції парламенту з цього напрямку дозволяє пересвідчи-

<sup>1</sup> Лукашук И. И. Современное право международных договоров. – С. 433.

тись в обмежених можливостях загальнонаціонального представницького органу в сфері вирішення питань зовнішньої політики в умовах посилення глобалізаційних та інтеграційних тенденцій. Разом із тим, як свідчить практика діяльності парламентів зарубіжних країн, у багатьох випадках вони поступаються своїми позиціями в питаннях вирішення зовнішньополітичних завдань виконавчій владі. Про причини цих процесів ми вже неодноразово згадували.

Однак поряд із цим заради збереження відповідного балансу й авторитету національного парламенту на зовнішньополітичній арені парламентарі використовують максимальний арсенал власних можливостей щодо отримання інформації про кроки, які здійснюють урядові структури у сфері зовнішньої політики. У багатьох випадках уряд із розумінням ставиться до необхідності інформування парламентом про угоди, які укладаються виконавчою владою.

На превеликий жаль, ми до цього часу не усвідомили, що це одна з небагатьох можливостей запобігати виникненню державно-правових конфліктів між парламентом та урядом з приводу зовнішньополітичних кроків останнього. І як приклад тут можна навести блокування роботи парламенту на початку 2006 року з боку опозиційних фракцій, яке було спричинено непрозорістю дій керівництва України щодо майбутнього вітчизняної газотранспортної систем в переговорах із Російською Федерацією.

### **§ 3. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа, конфліктогенний потенціал**

На фоні тенденцій процесуалізації науки конституційного права поступово з поля зору конституціоналістів починає зникати дискреційний характер цілої низки ключових повноважень вищих органів влади, а якщо більш точніше, то відношення до подібного роду повноважень як до дискреційних. Попри те події, що відбуваються в українському політикумі останнім часом, дозволяють говорити про необхідність винесення на порядок денний сучасної науки конституційного права проблематики дискреційних повноважень.

Як вже зазначалось, проблематика дискреції у владних правовідносинах не була предметом комплексного дослідження на сучасному етапі розвитку науки конституційного права. Натомість свого належно-

го розвитку дискреційний напрямок набув в інших галузевих науках, зокрема адміністративному праві, кримінальному та цивільному процесі (при цьому взятий російськомовний аналог дискреції — розсуд). Не менше уваги цьому питанню приділяли і представники загальної теорії держави та права. Серед найбільш значимих трактувань розсуду як юридичного феномену можемо відмітити такі.

Так, на думку В. Б. Авер'янова, дискреційна влада — це «спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій із іншими суб'єктами»<sup>1</sup>.

Аналізуючи категорію «адміністративний розсуд», Ю. О. Тихомиров пропонує розглядати її «як гарантовану можливість вибору для прийняття правомірних рішень і вчинення дій уповноваженим суб'єктом в межах його компетенції для виконання управлінських та інших завдань». При цьому до елементів адміністративного розсуду науковець відносить: «а) правильно зрозумілий публічний інтерес і співвідношення з ним можливих дій і рішень у межах власних повноважень...; б) вироблення установки та формування відповідної мотивації; в) оцінку альтернатив юридичних дій і рішень та обґрунтування вибору; г) здійснення юридичних дій, бездіяльність (якщо вона обумовлена рівнем компетентності), прийняття рішень; д) намір і волю слідувати прийнятним рішенням, діяти в їх руслі і відповідні поведінкові акти (згідно з вимогами психології управління)»<sup>2</sup>.

«Під правозастосувальним розсудом слід розуміти передбачене юридичними нормами повноваження правозастосувального суб'єкта обирати один з декількох дозволених ними варіантів рішення щодо встановлення застосовуваної норми, з'ясування (тлумачення) її змісту, або визначення міри конкретизації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, яке реалізується у певній процесуальній формі з огляду на зміст цієї норми та конкретні обставини справи й інші юридично значимі факти з метою забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності державно-правового регулювання», — вважає М. Б. Рісний<sup>3</sup>. При цьому він виділяє окремо категорію «обсяг

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. Дискреційна влада // Юридична енциклопедія. — К.: Укр. енцикл., 1999. — Т. 2. — С. 195.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Юринформцентр, 2004. — С. 264.

<sup>3</sup> Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Львів, 2006. — С. 170.

правозастосувального розсуду», яку визначає як «кількість можливих альтернативних варіантів, з-поміж яких правозастосувальний суб'єкт уповноважений здійснювати вибір свого рішення. Саме залежно від обсягу розсуду, який делегується, можливим є здійснювати порівняльну класифікацію правових норм, стверджуючи, що правова норма, обсяг передбаченого розсуду якої є кількісно меншим від обсягу розсуду, встановленого іншою нормою, закріплює вужчий розсуд, аніж остання»<sup>1</sup>.

Відомий ізраїльський суддя А. Барак під категорією «розсуд» розуміє «повноваження, надане особі, яка має владу обирати між двома чи більше альтернативами, коли кожна із альтернатив законна»<sup>2</sup>. Дослідник розрізняє «широкий» та «вужкий» розсуди. «Зона законних варіантів може бути вузькою, коли суддя вільний обирати лише між двома законними альтернативами. Або ж спектр законних варіантів може бути значним, коли перед суддею багато законних альтернатив або їх комбінацій. Ця різниця, зрозуміло, лише відносна»<sup>3</sup>.

Спробуємо встановити правову природу інституту дискреційних повноважень у конституційному праві. Насамперед звернемо увагу на етимологію терміна «дискреція». У багатьох випадках походження цього терміна пов'язують із латинським словом *discretion*, що означає розподіл<sup>4</sup>, чи французьким еквівалентом *discretionnaire* — залежний від власного розсуду<sup>5</sup>. Попри те, на наше глибоке переконання, найбільш повно зрозуміти природу та сучасне значення дискреції можна, звернувшись до англomовного варіанта цього терміна. *Discretion* — 1) свобода розсуду; 2) здоровий глузд.

На наш погляд, дискреція передбачає одразу дві складові — волю, яка включає в себе вільний розсуд, і інтелектуальну (морально-правову), яка означає використання дискреційних повноважень за здоровим глуздом. Своєрідним компенсатором цього здорового глузду в європейських країнах є наявні конституційні традиції та звичаї, які не дозволяють посадовій особі при реалізації дискреційних повноважень спиратись виключно на внутрішню мотивацію. Загалом ефективно інститут дискреційних повноважень може існувати за наявності одразу таких трьох явищ — конституційної відповідальності вищих органів влади за прийняті ними рішення, довіри між інституціями вла-

<sup>1</sup> Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти). – С. 171.

<sup>2</sup> Барак А. Судейское усмотрение. – М.: НОРМА, 1999. – С. 13.

<sup>3</sup> Там само. – С. 15.

<sup>4</sup> Конституционное право: Словарь. – М., 2001. – С. 132.

<sup>5</sup> Див.: Авер'янов В. Б. Дискреційна влада. – С. 195.

ди, втрата якої веде до зміни персонального складу цих інституцій, та стійких конституційних традицій.

Спробуємо проаналізувати кожний із вищеназваних компонентів. Що стосується конституційно-правової відповідальності, то цей інститут еволюціонував разом з інститутом дискреційних повноважень. З'явившись чи не вперше в Конституції США у вигляді інституту ім'ячменту вищим посадовим особам та іншим федеральним службовцям, цей вид відповідальності до тепер перебуває не тільки в центрі уваги вчених-конституціоналістів, але й стає предметом конституційних змін. Серед останніх прикладів, що ще не став об'єктом належної уваги вітчизняних дослідників, можна назвати зміни, що були внесені до Конституції Франції 1958 року Конституційним законом № 2007-238 від 23 лютого 2007 року.

Цим законом був викладений у новій редакції розділ IX Конституції, який стосується діяльності спеціалізованого органу з питань притягнення вищих посадових осіб, перш за все Президента, до конституційно-правової відповідальності. Зміни торкнулися не лише процесуально-процедурних питань притягнення Президента до відповідальності, але і підстави такої відповідальності.

Так, якщо раніше, відповідно до ст. 68 Конституції Франції, Президент ніс відповідальність лише за вчинення державної зради, то тепер підставою відповідальності є «... порушення ним (Президентом) своїх обов'язків, явно не сумісне з подальшим перебуванням на посту». Більше того, Президент отримав додатковий імунітет: відтепер він не зобов'язаний давати свідчення в суді (ч. 2 ст. 67 Конституції).

Що стосується останньої новели, то її появу пов'язують із подіями, що мали місце останнім часом у французькому політикумі. Ідеться про відмову діючого на той час Президента Франції Жака Ширака давати свідчення у кримінальній справі з приводу фінансових махінацій, що мали місце в оточенні глави держави. Зокрема, перед Президентом ставилось питання про походження 2,4 млн французьких франків, що були витрачені на оплату авіаперельотів осіб із оточення глави держави у період з 1992 по 1995 рік.

Значення конституційно-правової відповідальності для ефективності функціонування інституту дискреційних повноважень полягає в тому, що особа, яка наділяється достатньо серйозними владними важелями, повинна відчувати неминучість (або ж хоча б достатньо велику можливість) притягнення до відповідальності за використання повноважень всупереч конституційним цінностям. У цьому контексті хотілось би зазначити, що на сьогодні ми спостерігаємо негативну тенденцію, коли

слабкість інституту конституційної відповідальності намагаються компенсувати регламентацією дій посадовців у разі порушення ними приписів Основного Закону. Мова йде насамперед про запроваджену після проведення конституційної реформи процедуру промульгації закону Головою Верховної Ради України в разі порушення Президентом конституційної вимоги підписати і оприлюднити закон, вето відносно якого було подолано парламентом.

Що стосується довіри, то її, безсумнівно, слід визнати однією з важливих складових демократичної системи організації влади в сучасних країнах. Для юристів більш звично розглядати довіру переважно в межах приватноправових відносин. Достатньо згадати про виокремлення фідучіарних правовідносин та відповідних угод у цивільному праві. Натомість таке обмежене ставлення до довіри, на наше переконання, певним чином нашкодило розвитку публічного сектору правового життя. Тенденційним явищем стало поступове витіснення довіри, проявом якої слід визнати можливість вирішення питань за взаємною домовленістю та виконання владних рішень, передусім враховуючи авторитет суб'єкта, що ухвалив таке рішення. Замість цього, однією з вихідних засад правового реформування державного механізму стало максимальне процесуально-процедурне врегулювання діяльності органів влади.

Безумовно, ми погоджуємось із тим, що бюрократичний апарат потребує чітких та детальних процедур розгляду питань та прийняття рішень. Однак така постановка питання має більше відношення до органів державного управління, до яких ми перш за все відносимо центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також до органів місцевого самоврядування, тоді як діяльність і взаємодія вищих органів влади, насамперед парламенту, Президента та уряду, має суттєво інший характер.

Важливість і складність питань, які є предметом їх діяльності, потребують варіативності у їх вирішенні. Утім надмірна процедурна врегульованість практично позбавляє суб'єкта ухвалення рішень такої варіативності. Наступна теза фактично впливає із попередньої.

Як довели останні події з позачерговими виборами, звиклість як політичної еліти, так і юридичної громадськості до аналізу владних рішень перш за все з точки зору процедурної чистоти призводить до того, що ми поступово починаємо розглядати вищих посадовців як рядових виконавців. Тоді як і Президент, і парламентарії обираються на свої посади, насамперед виступаючи носіями певних державотворчих ідей, що концентровано втілюються в їх передвиборчих програмах.

У разі ж суттєвої процедурної обмеженості в діях говорити про наявність стовідсоткової можливості реалізувати свої програмні цілі як парламентській більшості, так і главі держави не доводиться.

Мета попередньої аргументації полягала зовсім не в підміні традиційних конституційних цінностей іншими речами, що лежать поза межами права. Ми хотіли звернути увагу на достатньо небезпечне явище у вітчизняному конституціоналізмі, а саме на надмірну процесуалізацію та надмірну деталізацію, особливо на рівні Конституції, діяльності вищих владних інституцій. І тут знову можна поставити знак питання під цим твердженням. Адже можна запитати: як забезпечити недопущення «узурпації державної влади» (ч. 4 ст. 5 Конституції України) та здійснення державної влади «на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ч. 1 ст. 6 Конституції)? Поки що, як доводить вітчизняна практика державотворення, найбільш універсальним «рецептом» вважається максимальна процесуалізація в діяльності вищих органів влади. Достатньо згадати ті зміни та доповнення, які були внесені до Конституції України Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року. У цьому ж напрямку пропонується здійснювати ревізію конституційного тексту основними суб'єктами здійснення державної політики, в першу чергу Президентом України<sup>1</sup>.

На превеликий жаль, ті цілі, які ставили розробники згаданого законопроекту, так себе і не виправдали. Це пов'язано передусім із недоліками законодавчої техніки, нехтуванням законами конституціоналізму, зокрема необхідністю переобрання всіх органів влади, що мають представницький характер<sup>2</sup>. Однак немаловажне значення мала, на наше переконання, і спроба максимально деталізувати поведінку владних суб'єктів. Звуження маневреного поля для політиків призводить до того, що вони, прикриваючись необхідністю виконання всіх конституційно передбачених процесуальних дій, врешті-решт ухвалюють ті рішення, які максимально відповідають їх інтересам чи інтересам політичної сили, котру вони очолюють.

Яскравим прикладом було виконання Президентом України 2 квітня 2007 року приписів ч. 3 ст. 90 Конституції по проведенню консуль-

<sup>1</sup> У Президента готують Конституцію перехідного періода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.liga.net/elect2007/news/N0740466.html>; Проект нової редакції Конституції України, запропонований Комуністичною партією України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kpu.net.ua/wp-content/uploads/2007/03/konstitutsiya.doc>

<sup>2</sup> Більш детально див.: Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти: причини, наслідки, вибори як форма їх розв'язання // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2007. – № 2. – С. 28–32.

тацій із Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. З огляду на дії глави держави, зокрема — на прийняття декількох указів по розпуску парламенту, очевидним є те, що вказані консультації проводились, найімовірніше, лише з метою формального дотримання конституційної процедури.

Більше того, варто відверто сказати, що проведення консультацій є скоріш політичним засобом розв'язання державно-правових конфліктів, аніж правовим. А встановлення на конституційному рівні подібного роду процедур є закріпленням традицій розв'язання конфліктних питань у політикумі шляхом переговорів. У протилежному разі подібні конституційні процедури відіграватимуть лише формальну роль.

До того ж слід констатувати факт ігнорування вищими посадовцями конституційних приписів, що особливо яскраво спостерігалось після формування парламенту V скликання. Це є свідченням не тільки низького рівня правової культури, але і намагання політиків звільнитись від жорстких процесуально-процедурних рамок діяльності. Можна порізно оцінювати підписання Універсалу національної єдності, але безперечним є той факт, що подібні речі стали можливими насамперед через те, що політика поступово витісняється правовими засобами з конституційного поля діяльності вищих посадовців.

Заслуговує на увагу питання еволюції інституту дискреційних повноважень, яке можна розглянути на прикладі інституту розпуску парламенту. Повноваження щодо розпуску традиційно відносили до так званих королівських прерогатив<sup>1</sup>. Його створення дослідники пов'язують із необхідністю забезпечити баланс між монархом та парламентом. Тому дискреційного забарвлення набули лише ті повноваження, які стосуються взаємовідносин загальнонаціонального представницького органу з главою держави. Свого часу відомий англійський конституціоналіст А. Дайсі так охарактеризував королівські прерогативи: «Це залишок дискреційної чи деспотичної влади, яка за будь-яких часів залишається де-юре в руках Корони»<sup>2</sup>. Однак навіть за таких умов визнається й інший факт, який свідчить, що дискреційний характер прерогатив має обмежений характер. Мова йде про те, що реалізувати одну зі своїх ключових прерогатив — розпуск парламенту — монарх може лише за наявності відповідної ініціативи з боку уряду<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Markesinis B. S. The theory and practice of dissolution of parliament. – Cambridge: UP, 1972. – P. 54.

<sup>2</sup> Цит. за: Markesinis B. S. The theory and practice of dissolution of parliament. – P. 54.

<sup>3</sup> Там само. – P. 55.



У цьому аспекті важливо визначити сутність терміна «прерогативи» відносно королівської влади. Передусім ідеться про доктрину непоширення судової юрисдикції на рішення, прийняті в межах королівських прерогатив<sup>1</sup>. Ця доктрина час від часу використовується судами країн Британської Співдружності в достатньо гучних справах. Одним з останніх прикладів стало оскарження в канадських судах Конрадом Блеком дій Жана Кретьєна (на той момент канадського прем'єра). Конфлікт між бізнесменом та урядовцем виник через те, що останній втрутився в процес отримання К. Блеком почесного звання пера.

Справа в тім, що, відповідно до Резолюції британського парламенту, відомої під назвою «Резолюція Нікле» (1919 року), яку, однак, навряд чи можна вважати законодавчим актом, Король не має права нагороджувати чи присвоювати почесний титул особам, котрі постійно проживають у Канаді чи мають громадянство цієї країни. Саме про цю Резолюцію нагадав Королеві прем'єр Ж. Кретьєн, і саме наявність канадського громадянства стала підставою для відмови в наданні Блеку високого титулу. Ображений Блек звернувся до суду, вважаючи втручання прем'єра в процедуру присвоєння королівських титулів зловживанням службовим становищем. Він зауважив, що дії Кретьєна є помстою за негативні публікації щодо прем'єрської діяльності в газетах, які належали Блеку. Однак відразу дві судові інстанції (суд першої інстанції та апеляційний суд Онтаріо) відмовили в задоволенні позовних вимог через те, що судовому розгляду не підлягають питання у сфері реалізації королівських прерогатив<sup>2</sup>.

З часом доктрина королівських прерогатив стала суттєвим підґрунтям при формуванні інституту президентства. Мова йде про те, що в багатьох випадках повноваження президента формулювались таким чином, щоб передбачити максимальний розсуд глави держави при прийнятті ним важливих державних рішень. Насамперед це торкнулось вже згаданого нами інституту розпуску парламенту. Аналіз конституцій 55 країн свідчить, що достатньо часто (у 19 випадках) повноваження глави держави щодо розпуску парламенту мають значний дискреційний характер. Однак не слід абсолютизувати подібну дискрецію. Попередньо зроблений аналіз відносно трьох ключових факторів, що впливають на ефективність існування інституту дискреційних повноважень, стосується перш за все повноважень щодо розпуску парламенту.

Аналізуючи повноваження Федерального президента щодо розпуску Бундестагу в разі відмови останнім у довірі Федеральному кан-

<sup>1</sup> Sossin L. The Rule of Law and the Justiciability of Prerogative Powers: A Comment on Black v. Chretien // McGill Law Journal. – 2002. – Vol. 47. – P. 437–438.

<sup>2</sup> Там само.

цлеру, німецькі дослідники У. Хекоттер та К. Спілманн зазначають, що при прийнятті рішення про оголошення дострокових виборів президент зв'язаний позицією канцлера та його політичною волею. Лише в тому разі, коли глава держави вважатиме, що канцлер неправильно оцінив політичну ситуацію, він може відмовити канцлеру в його пропозиції<sup>1</sup>.

Належної уваги потребує і питання інформативної сторони дискреції. Як зауважує Ф. Фукуяма, «дискреційна влада приймає рішення, яке потребує оцінки повноти інформації експертом, а не рядовим службовцем... У цьому відношенні центральний банк є у високому ступені дискреційною системою, а дрібний комерційний банк — ні»<sup>2</sup>. З цього приводу можемо зробити низку зауважень.

По-перше, ми вважаємо, що чим нижчим є владний рівень, тим меншим має бути обсяг дискреції. Це пов'язано з важливістю та складністю питань, що доводиться ухвалювати особам, які обіймають вищі державні посади. До того ж представницький характер мандата, яким наділяються парламентарії та Президент, свідчить про те, що народ довіряє їм ухвалювати такі складні рішення, спираючись на власний розсуд.

По-друге, надаючи високопосадовцю широкий обсяг дискреції, ми маємо започаткувати гарантії інформативності в його діяльності. Однією з таких гарантій є необхідність проведення консультацій при ухваленні важливих державно-правових рішень, зокрема, рішення про розпуск парламенту, як правило, ухвалюється главою держави після консультацій зі спікером (спікерами палат) парламенту, прем'єром, керівником політичних груп у парламенті. З одного боку, такі гарантії дозволяють йому ухвалювати більш обґрунтовані рішення, оскільки він буде обізнаний з усіма сторонами питання, яке має бути вирішеним, з другого — дадуть нам впевненість у тому, що про ухвалене дискреційне рішення або ж про намір його ухвалити своєчасно проінформовані всі зацікавлені суб'єкти.

Як приклад важливості інформативної складової можемо навести випадок, який мав місце в 1957 році в Англії. «Після відставки А. Ідена, викликаної суецьким конфліктом, у консервативній партії виявилось два рівноцінних претенденти на пост прем'єр-міністра — Макмілліан і Баталер. Королева отримала можливість вибору, але надала перевагу зверненню за порадою до найстаріших державних діячів: У. Черчілля та лорда Солсбері. Умудрені досвідом консерватори дали, з їх точки

<sup>1</sup> Heckötter U., Spielmann C. Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public // *European Constitutional Law Review*. – 2006. – № 2. – Р. 11.

<sup>2</sup> Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. – С. 101.

зору, добру пораду своїй королеві, відповідно до якої вона призначила прем'єр-міністром Г. Макмілліана»<sup>1</sup>.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати таке.

1. Ефективність використання інституту дискреційних повноважень у конституційно-правовому регулюванні ми пов'язуємо з наявністю трьох ключових державно-правових явищ: конституційної відповідальності вищих органів влади за прийняті ними рішення; довіри між інституціями влади, втрата якої веде до зміни персонального складу цих інституцій, та стійких конституційних традицій. Разом із тим, як це не дивно, застосування дискреції на конституційному рівні в перехідних умовах розвитку державності може в окремих випадках сприяти ефективному функціонуванню органів влади, конструктивному розв'язанню державно-правових конфліктів та виробленню вищеназваних традицій. Хоча, безумовно, використання цього інструменту має бути досить виваженим.

2. Надмірне «захоплення» процесуально-процедурною стороною врегулювання діяльності вищих органів влади на конституційному рівні може призвести і призводить до поступового витіснення політики як сфери, де діє розсуд і вибір форм та методів прийняття рішень, із діяльності вищих посадовців.

3. Дискреція в окремих випадках залишилась лише формальною стороною прийняття вищими посадовцями важливих державних рішень. Простіше кажучи, незважаючи на конституційне закріплення, та чи інша посадова особа практично позбавлена можливості приймати рішення за власним розсудом і її рішення вже передбачене діями іншого посадовця, який виступив його ініціатором.

#### **§ 4. Конкуруюча компетенція як фактор**

#### **конфліктності у взаємодії вищих органів влади**

Достатньо серйозний конфліктогенний потенціал має явище так званої конкуруючої компетенції. Найчастіше цей термін використовується щодо функціонування державного механізму у федерації і для «характеристики розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами відносно предметів спільного відання у сфері законодавства»<sup>2</sup>. Її сутність зводиться до того, що суб'єкти федерації мають право ви-

<sup>1</sup> Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – С. 170.

<sup>2</sup> Конституционное право: Словарь. – М., 2001. – С. 215.

давати закони лише тоді й остільки, коли й оскільки федерація не використовує свого права у вказаній сфері»<sup>1</sup>.

Ми ж розглядаємо цей термін дещо з іншого боку. У державному управлінні є такі сфери, які особливо за умов змішаної форми правління стають найбільш конфліктогенними при взаємодії вищих владних інституцій у питаннях із цих сфер. Однією з таких сфер є зовнішньополітичний напрямок у діяльності вищих органів влади.

Зовнішньополітична діяльність є одним із найважливіших і найскладніших напрямів державної діяльності. Питання підвищення ефективності участі держави в міжнародній діяльності тривалий час досить вдало досліджуються і вирішуються політологами та спеціалістами з міжнародних відносин. Утім до цього часу відсутні комплексні дослідження, присвячені конституційно-правовому регулюванню здійснення зовнішньополітичної діяльності, і насамперед місця та ролі вищих владних інституцій в механізмі вироблення та здійснення зовнішньополітичних рішень.

У свою чергу це негативно впливає на вироблення науковцями конкретних пропозицій щодо нормативного регулювання повноважень глави держави, уряду та інших органів влади у сфері зовнішньої політики. І все це — на фоні численних конфліктів між Президентом і прем'єром та іншими членами Кабінету Міністрів з приводу визначення пріоритету ролі кожного з них у виробленні зовнішньополітичних рішень. Доречно згадати тривалу підготовку візиту Прем'єр-міністра України В. Ф. Януковича у грудні 2006 року до США та ситуацію зі звільненням міністра закордонних справ Б. Тарасюка.

Конфліктогенність подібних питань збільшилась ще й за рахунок того, що владним суб'єктам доводиться працювати в нових політико-правових умовах, які виникли після введення в дію конституційної реформи: складається враження, що автори поправок до Основного Закону, поставивши собі за мету провести ревізію положень Конституції в частині діяльності державного механізму, практично повністю проігнорували проблеми конституційного регулювання зовнішньополітичного напрямку діяльності державних інституцій. На деякі з таких проблем провідні науковці неодноразово звертали увагу раніше<sup>2</sup>.

Перш ніж приступити до аналізу існуючих проблем, слід проаналізувати місце та роль цих двох вищих владних інституцій у механізмі зовнішньої політики. Що стосується президента, то зовнішньополітична

<sup>1</sup> Конституционное право: Словарь. – М., 2001. – С. 215.

<sup>2</sup> Див.: Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Х., 2001. – С. 16.

сфера традиційно розглядалась як пріоритетна сфера діяльності глави держави. В історії політико-правової думки ми досить часто можемо зустряти характеристику монарха як особи, наділеної практично монополюним правом ухвалювати рішення у сфері зовнішньої політики<sup>1</sup>.

На сьогоднішньому етапі державотворення така ситуація значно змінилась. Поступова трансформація уряду із консультативного органу при главі держави у самостійну вищу владну інституцію, яка в умовах парламентської республіки стоїть навіть на чолі виконавчої влади, привела до розподілу повноважень у зовнішньополітичній сфері між президентом та урядом. Проте навіть у парламентських республіках президент не втратив своєї зовнішньополітичної ваги.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 59 Основного Закону ФРН, Федеральний президент представляє Федерацію в міжнародно-правових відносинах, він укладає від імені Федерації договори з іноземними державами. Подібна ситуація має місце і в парламентських монархіях: «Король виступає від імені Королівства у міжнародних справах» (п. 1 § 19 Конституції Данії). Однак при цьому дії глави держави в парламентських країнах обмежені як необхідністю погодження багатьох із них з боку парламенту, так і фактичним здійсненням численних зовнішньополітичних повноважень безпосередньо урядом.

Більш складною є схема розподілу повноважень у сфері зовнішньої політики у країнах зі змішаною формою правління. Формальне позбавлення президента ролі глави виконавчої влади у змішаних республіках зовсім не означає відведення йому другорядної ролі у формуванні зовнішньополітичного курсу країни. Так, згідно з ч. 1 ст. 52 Конституції Франції, Президент Республіки веде переговори про укладення договорів і ратифікує їх. Утім при цьому глава держави повинен діяти в умовах, коли «визначає і проводить політику нації» уряд (ч. 1 ст. 20 Конституції Франції), тобто з формальної точки зору главі французької держави відведена визначальна роль на етапі вироблення та погодження зовнішньополітичних рішень.

Подібний біцефалізм, як показує політико-правова практика зарубіжних країн зі змішаною формою правління, у кінцевому підсумку зводиться до створення двох центрів ухвалення рішень з міжнародних питань. При цьому конкуренція виникає безпосередньо між президентом та прем'єром. Однак у переважній більшості випадків перевагу дістає глава держави. Дослідник французького конституціоналіз-

---

<sup>1</sup> Більш детально див.: Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 2004. – С. 122.

му М. А. Крутоголов відмічає, що такий стан речей існує до того часу, поки прем'єр та відповідальні міністри підтримують політику президента<sup>1</sup>.

Зовсім по-іншому складається ситуація, коли парламентська більшість представлена іншими політичними силами, ніж ті, що підтримують главу держави. У такі періоди уряд починає повною мірою використовувати свої конституційні можливості на міжнародній арені. Справа в тім, що, згідно з ч. 2 вищезгаданої ст. 52 Конституції Франції, у випадках, коли договори не підлягають ратифікації, Президент лише інформується про подібні укладені договори. Практика складається таким чином, що в умовах спільної партійної платформи Президента та уряду останній віддає практично всю ініціативу на укладення міжнародних угод главі держави. Проте в ситуації з різною партійною приналежністю уряд починає діяти і використовує в повній мірі повноваження щодо самостійного ведення переговорів і укладення за їх результатами договорів, які не підлягають ратифікації. У такому разі уряд лише інформує Президента про здійснені ним зовнішньополітичні кроки<sup>2</sup>.

Іншим варіантом співіснування президента та уряду в умовах їх різної партійної приналежності є умовне розподілення між главою держави та урядом сфери зовнішньої політики на декілька секторів. Така ситуація мала місце за часів, коли Президентом був Ф. Міттеран, а главою уряду — Ж. Ширак. Домовленість між двома владними інституціями полягала в тому, що глава держави контролює питання національної оборони, франко-німецькі відносини, роззброєння, у свою чергу уряд опікувався питаннями безпеки в регіоні Близького Сходу та Африки, питаннями зовнішньої економіки. При цьому врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту та питання європейського будівництва залишались сферою, якою опікувались одночасно і Президент, і уряд<sup>3</sup>.

Утім під кінець президентської каденції Ф. Міттерана ця «зовнішньополітична ідилія» припинилась і конкуруючий характер зовнішньополітичної компетенції став підґрунтям для передвиборчої боротьби прем'єра. Так, Ж. Ширак добився повернення додому трьох заручників із Лівану, які були захоплені проіранськими терористичними групами. Із заслання вдалося повернути капітана французької спецслужби, що

<sup>1</sup> Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение. – М., 1980. – С. 178.

<sup>2</sup> Див.: Деев А. С. Современная Франция: механизм формирования внешней политики. – М., 1985. – С. 17.

<sup>3</sup> Конституционно-правовой механизм внешней политики. – М.: РОССПЭН, 2004. – С. 153.

брав участь у диверсії проти корабля міжнародної екологічної організації «Грінпіс» біля острова Муруроа, де Франція проводила атомні випробування. У Новій Каледонії, що є французьким володінням, спецпідрозділ парашутистів жорстоко розправився з місцевим населенням, яке розпочало бунт<sup>1</sup>.

Не було винайдено відповідь на складне питання зовнішньополітичної взаємодії і в практиці фінського державотворення за умов президентсько-парламентської форми правління. Як відмічає з цього приводу А. Іранкі, Конституція Фінляндії не дає ніякої відповіді стосовно того, як діяти в разі, коли між Президентом Фінляндії та міністром виникають суперечки з питань зовнішньої політики. Більше того, досвід вирішення подібного роду питань доводить, що ефективність розв'язання таких конфліктів багато в чому залежить від «персоналій та конкретної ситуації»<sup>2</sup>. Роль президента в механізмі зовнішньої політики підвищувалась, порівняно з французькою моделлю, коли створювався уряд меншості або ж «технічний» Кабмін<sup>3</sup>. Загалом після Другої світової війни ситуація складалась таким чином, що «президент самостійно виробляв зовнішньополітичні рішення, у той час як переважна більшість питань внутрішньої політики знаходились в компетенції уряду»<sup>4</sup>. Як влучно висловився з цього приводу Р. Роус, поєднання у змішаній формі правління елементів президенталізму із парламентаризмом виглядає так, ніби «прем'єр-міністр диригує оркестром, тоді як музику для оркестру пише президент»<sup>5</sup>.

Детальний аналіз зарубіжного досвіду взаємодії вищих владних інстанцій з питань зовнішньої політики має своє прикладне значення і відносно вирішення аналогічних питань у процесі вітчизняного державотворення. Хоча після конституційної реформи право формувати уряд відійшло від Президента до парламенту, в багатьох інших моментах питання функціонування державного механізму в Україні і Франції є схожими.

Нині на конституційному рівні місце вищих органів влади визначається таким чином. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 85 Основного Закону,

<sup>1</sup> Див.: Мирошникова В., Мирошникова Д. 100 знаменитих політиків. – Харьков: Фолио, 2006. – С. 113.

<sup>2</sup> Jyränki A. Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency // European Constitutional Law Review. – 2007. – № 3. – Р. 286.

<sup>3</sup> Там само. – Р. 289.

<sup>4</sup> Nousiainen J. From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Development in Finland // Scandinavian Political Studies. – 2001. – Vol. 24. – № 2. – Р. 97.

<sup>5</sup> Rose R. The capacity of the President // Studies in public policy. – 1984. – Vol. 130. – Р. 10.

до повноважень Верховної Ради України віднесено визначення засад зовнішньої політики. Ці питання врегульовуються виключно законом (п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції (хоча в цій нормі йдеться про зовнішні зносини)). Що стосується глави держави, то згідно з п. 3 ч. 3 ст. 106 Конституції, на нього покладається завдання по «керівництву зовнішньополітичною діяльністю держави». У свою чергу Кабінет Міністрів «забезпечує... здійснення зовнішньої політики держави» (п. 1 ст. 116 Конституції України).

З цього приводу найбільшу кількість запитань викликає зміст поняття «керівництво зовнішньополітичною діяльністю», яке вживається відносно компетенції глави держави у вказаній сфері. Це питання вже було предметом аналізу вчених<sup>1</sup>, але до цього часу воно по суті не вирішене, і більше того, викликає до життя багато серйозних державно-правових конфліктів у площині взаємовідносин між Президентом та урядом, одним з яких вже стала вищезгадана ситуація зі звільненням міністра закордонних справ Б. Тарасюка.

Нагадаємо, що після звільнення 1 грудня 2006 року Верховною Радою посадовця Президент України 5 грудня видав указ про продовження виконання Б. Тарасюком обов'язків міністра. При цьому нормативним підґрунтям ухвалення такого рішення стали саме положення п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України, якими врегульовуються зовнішньополітичні повноваження глави держави.

До речі, що стосується формулювання на конституційному рівні зовнішньополітичних повноважень Президента, то їм присвячено одразу декілька положень ст. 106, в якій регламентується компетенція глави держави: представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України (п. 3 ч. 1); приймає рішення про визнання іноземних держав (п. 4 ч. 1); призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 5 ч. 1). Особливу увагу звернемо на формулювання, яке міститься в п. 3 ч. 1 ст. 106, а також на розподілення зовнішньополітичних повноважень за різними пунктами ст. 106 Основного Закону. Мова йде про те, що у зв'язку з переліченням напрямків діяльності глави держави в такій формі залишається не зрозумілим, у яких ще формах Президент може здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю, окрім вищеназваних.

<sup>1</sup> Див.: Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – С. 116.



У цьому зв'язку заслуговує на увагу досвід конституційного врегулювання подібних питань у практиці зарубіжних країн. Так, зокрема, у Польщі, яка також є змішаною республікою, зовнішньополітичним повноваженням Президента присвячена окрема стаття в Конституції. Відповідно до ст. 133 Конституції Польщі, Президент Республіки як представник держави у зовнішніх зносинах: ратифікує і денонсує міжнародні договори, про що повідомляє Сейм та Сенат; призначає і відкликає повноважних представників Республіки Польща в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав та міжнародних організацій. Таке формулювання, з одного боку, значно полегшує розуміння місця та ролі глави держави в зовнішньополітичному механізмі. Натомість з плином часу формальне розташування обох інституцій у зовнішньополітичному механізмі зазнало певних коректив.

Такі висновки ми можемо зробити з огляду на прийнятий 14 квітня 2000 року польським Сеймом Закон про міжнародні договори<sup>1</sup>. Згідно з нормами цього закону, ініціатива у сфері укладення міжнародних договорів повністю покладається на урядові структури. Президент як суб'єкт зовнішньополітичних зносин згадується в тексті закону лише в частині необхідності ратифікації підписаних угод: відповідно до ст. 15 закону, в разі необхідності ратифікації підписаного міжнародного договору міністр закордонних справ звертається з цим питанням до глави держави, надаючи при цьому супровідні ратифікаційні документи. Таким чином законодавець практично віддав всю ініціативу з вирішення зовнішньополітичних питань в руки уряду.

Можливо, що далась взнаки конституційна формула зовнішньополітичних повноважень самого уряду, яка недвозначно свідчить про певне домінуюче становище останнього в механізмі вироблення зовнішньої політики. Мова йде про припис п. 9 ч. 4 ст. 146 Конституції Польщі, згідно з яким Рада Міністрів «здійснює загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами і міжнародними організаціями».

Стосовно інших варіантів вирішення питання про компетенції глави держави та урядів за умов змішаної форми правління можемо навести такі приклади. Перш за все відмічаємо схожість компетенційних моделей в Україні та Вірменії: «Президент Республіки... представляє Республіку в міжнародних зносинах, здійснює загальне керівництво

<sup>1</sup> Ustawa o umowach międzynarodowych z dnia 14 kwietnia 2000 r. // Dz. U. – 2000 r. – Nr 39. – Poz. 443.

зовнішньою політикою, укладає міжнародні договори, підписує ратифіковані Національними зборами міжнародні договори, ратифікує міжурядові угоди» (ст. 55 Конституції Вірменії). Щодо останньої позиції можемо зауважити, що українські урядовці є більш самостійними в питаннях укладення міжнародних договорів порівняно зі своїми вірменськими колегами, оскільки досягнуті ними на міжурядовому рівні домовленості не підлягають «освяченню» главою держави через процедуру ратифікації.

Ми вже вказували на можливість закріплення на конституційному рівні механізму співпраці між главою держави та урядом (його головою) з питань зовнішньої політики. Подібний підхід можна зустріти і в Основному Законі Литви. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 84 Конституції цієї республіки, Президент «вирішує найважливіші питання зовнішньої політики та спільно з Урядом здійснює зовнішню політику». Відзначаємо також схожість підходів у конституційному закріпленні зовнішньополітичних повноважень глави держави в Польщі та Португалії. Цікавим є висвітлення цього питання в окремій статті, а також ступінь конкретизації повноважень Президента.

Так, у Конституції Португалії міститься стаття 135 під назвою «Повноваження в міжнародних відносинах» (розділ II «Президент Республіки»). Її зміст зводиться до такого: «У міжнародних відносинах до компетенції Президента Республіки належать: а) призначати послів та надзвичайних посланників за пропозицією Уряду; при Президентові акредитуються іноземні дипломатичні представники; б) ратифікувати міжнародні договори, після того як вони були належним чином схвалені; в) оголошувати війну в разі фактичної агресії чи загрози такої агресії і укладати мир за пропозицією Уряду, заслухавши думку Державної ради, і за уповноваженням Асамблеї Республіки або, коли вона не засідає і неможливо її негайно скликати, її Постійної комісії». Слушною є також постановка питання про розподіл зовнішньополітичних повноважень на конституційному рівні і в Основному Законі Румунії: «Президент укладає від імені Румунії міжнародні договори, за якими вів переговори Уряд, і подає їх на ратифікацію Парламенту у 60-денний строк» (ч. 1 ст. 91 Конституції Румунії).

Повертаючись до вітчизняної конституційно-правової практики, зазначимо, що на сьогоднішній момент складається враження, що кожна з вищих владних інституцій діє не тільки самостійно, але й повністю автономно на зовнішньополітичній арені. З одного боку, якщо формально підійти до визначення на конституційному рівні ролі Президента, то можна дійти висновку, що уряд повинен забезпечувати втілення в жит-

тя рішення глави держави у сфері зовнішньої політики, тобто «забезпечувати... здійснення зовнішньої політики держави».

З другого боку, така ситуація в багатьох моментах відповідала формі правління, що була запроваджена Конституцією України 1996 року, для якої була характерна провідна роль Президента у формуванні уряду. Натомість після втілення в життя конституційної реформи все більше питань викликає ситуація, коли, змінивши порядок формування уряду, зовнішньополітичні повноваження глави держави та уряду залишились практично незмінними. Точніше кажучи, питання викликає не стільки залишення зовнішньополітичних повноважень у старій редакції, скільки неврегульованість взаємодії глави держави та вищого органу виконавчої влади із зовнішньополітичних питань.

Як показує сучасна практика діяльності уряду та глави держави, після проведення чергових парламентських виборів 2006 року ці дві вищі владні інституції, особливо уряд, не в змозі більш ефективно працювати в конституційно окреслених зовнішньополітичних межах. Показовим у даному відношенні є те, що, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», одним із завдань уряду є «здійснення... зовнішньої політики держави». Провівши детальний аналіз проекту цього акта, фахівці Головного науково-експертного управління парламентського апарату звернули увагу на невідповідність цього положення формулюванню зовнішньополітичних повноважень, які містяться в п. 1 ст. 106 Конституції. На їх думку, таке визначення місця уряду в механізмі зовнішньополітичної діяльності не відповідає ролі Президента в цій сфері як особи, що здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави<sup>1</sup>.

Причини такого неефективного співробітництва ми вбачаємо в тому, що зміна форми правління потягла за собою і зміни у призначенні Президента та уряду, в тому числі у сфері зовнішньої політики. Мова йде про те, що відтепер основою формування уряду є коаліція депутатських фракцій, яка у свою чергу, згідно з ч. 6 ст. 83 Конституції України, формується на основі узгодження політичних позицій фракцій, що представляють у парламенті партії-переможці. Інакше кажучи, в нових політико-правових умовах політичною платформою формування і діяльності уряду вже є не політична програма, з якою чинний Президент переміг на виборах, а політичні позиції партій, які здобули перемогу на чергових парламентських виборах. І не завжди ці політичні позиції будуть збігатися. Урешті-решт ми отримали французьку модель співіснування Президента та уряду в умовах різної партійної платформи цих

---

<sup>1</sup> Законопроект і висновок розміщені на сайті: <http://rada.gov.ua/>.

двох владних інституцій з усіма наслідками, що витікають із такої ситуації. Саме сфера зовнішньої політики і стала індикатором того, наскільки складною може бути взаємодія глави держави та уряду в недосконалих конституційних умовах. Отже, ще раз наголосимо на тому, що при проведенні конституційної реформи не було піднято і вирішено питання про необхідність ревізії зовнішньополітичних повноважень Президента та уряду.

Спробуємо концептуально окреслити основні напрямки врегулювання питань взаємодії глави держави та уряду в зовнішньополітичній сфері. І перший із напрямків — це проведення переговорів та укладення внаслідок них міжнародних договорів. На сьогоднішній момент Законом України «Про міжнародні договори України» ці питання врегульовуються таким чином. Договори від імені України укладаються Президентом України або уповноваженою ним особою, договори ж від імені уряду укладаються Кабінетом Міністрів або ж уповноваженою особою. Окрім проблеми з розмежуванням предмета ймовірних міжнародних домовленостей з точки зору того, які питання є прерогативою глави держави, а які — уряду, не менше запитань викликає наділення міжнародною правосуб'єктністю делегацій, що укладають договори від імені України чи уряду.

Згідно з чинним законодавством, лише три посадові особи мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори без спеціальних повноважень (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про міжнародні договори України»). В інших випадках необхідне спеціальне доручення від уповноваженого органу на вирішення подібних зовнішньополітичних питань.

Через наявну невирішеність і неврегульованість зовнішньополітичних повноважень органів влади не так давно виникла доволі дивна ситуація. На початку грудня 2006 року відбувся запланований візит української урядової делегації на чолі з Прем'єр-міністром України до США. Цьому візиту передувало досить жваве обговорення програми та змісту переговорів, які будуть вестись представниками уряду. Інформаційні агентства напередодні візиту урядовців оприлюднили Директиви делегації України на заходи в рамках робочого візиту Прем'єр-міністра України В. Ф. Януковича до США. Одним із пунктів цих Директив була необхідність підписання низки міжнародних угод. Цікавим є і те, що ці Директиви отримали подвійне затвердження — Президента України та Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Текст директив на візит прем'єра до США, через які посварились Ющенко і Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2006/11/29/51573.htm>.

Аналіз цих подій дає нам змогу ще раз пересвідчитись, що нові політико-правові умови не дозволяють вищим владним інституціям діяти на зовнішньополітичній арені в межах, визначених Конституцією та законами України. В окремих випадках вони намагаються за допомогою поширеного тлумачення наявних зовнішньополітичних повноважень продемонструвати свою провідну роль у тій чи іншій сфері державного управління (як у випадку зі звільненням Б. Тарасюка). В інших же ситуаціях глава держави та вищий орган виконавчої влади намагаються формально діяти узгоджено, навіть коли така узгодженість не вимагається чинним законодавством.

Такі події, на наш погляд, є ще одним яскравим свідченням відсутності у вищих посадовців розуміння того, як за нових конституційних умов повинен працювати механізм зовнішньополітичної діяльності та на яких рівнях і в яких формах повинна мати місце співпраця між Президентом і урядом при виробленні й ухваленні рішень у сфері зовнішньої політики.

Слід також визнати, що сфера зовнішньої політики з огляду на її значну динамічність і те, що вона піддається значному впливу багатьох факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру, врегульовується в конституційному законодавстві країн ЄС у найзагальніших формах порівняно з іншими сферами публічного життя. Тому головним чином ефективність діяльності держави у міжнародних зносинах пов'язується із вмінням вищих посадових осіб виробляти компромісні рішення і бажанням співпрацювати у вказаній сфері, навіть за умов різної партійної приналежності. Інколи співпраця у вирішенні зовнішньополітичних питань є не просто бажаним явищем для демократичних країн, але й нормативною вимогою, закріпленою на рівні конституції. Так, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції Польщі, Президент Республіки у сфері зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів та компетентним міністром.

Серед факторів, що мають певний вплив на вироблення і прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, і насамперед на взаємодію президента і уряду (в особі його голови — прем'єр-міністра) у вказаній сфері, можна виділити такі. Перш за все одне з чільних місць серед суб'єктивних факторів займають особисті якості двох названих вищих посадовців як політиків, їх амбіційність відносно майбутньої політичної кар'єри<sup>1</sup>. Відповідним чином, якщо своє політичне майбутнє прем'єр бачить передусім у претендуванні на посаду глави держави, саме сфе-

<sup>1</sup> Див.: Деев А. С. Современная Франция: механизм формирования внешней политики. – С. 73.

ра зовнішньої політики стає ареною протистояння глави уряду з чинним президентом. Це протистояння особливо загострюється напередодні чергових виборів глави держави. У свою чергу проведення виборчої кампанії слід визнати одним із факторів об'єктивного характеру, що справляє значний вплив на ефективність функціонування зовнішньополітичного механізму.

Дослідники з цього приводу наводять приклад із практики урядування Ж. Ширака, коли останній напередодні чергових президентських виборів, намагаючись підвищити свій рейтинг, почав більш активно та незалежно здійснювати зовнішньополітичні кроки. Тоді подібні дії Ж. Ширака викликали відповідну реакцію з боку чинного Президента Франції Ф. Міттерана, який нагадав, що у сфері зовнішньої політики «Франція говорить одним голосом»<sup>1</sup>.

Якщо розглядати сферу зовнішньої політики з окремими напрямками діяльності в цій сфері, то, безперечно, одне з провідних місць посідає підготовка та підписання міжнародних договорів. Як показує конституційна практика в західних країнах із змішаною формою правління, переважна більшість міжнародних угод укладається урядом та підпорядкованим йому центральним органом виконавчої влади. Це пов'язується насамперед із тим, що урядові органи мають більшу спеціалізацію та наділені більшим за чисельністю, більш професійно орієнтованим персоналом у сфері зовнішньої політики порівняно з апаратом глави держави. Це зовсім не означає, що допоміжні органи президента є менш компетентними з указаних питань. Мова йде про більш розгалужену та чисельнішу мережу урядових структур, які опікуються своєю конкретною сферою публічного життя. Уряд наділений більшим спектром можливостей порівняно з апаратом президента насамперед через існуючу мережу спеціалізованих установ — міністерств. Така ситуація є цілком логічною з огляду на призначення глави держави в зовнішньополітичному механізмі.

На сьогодні глава держави ставить свій підпис лише під найважливішими договорами загальнополітичного характеру, що мають стратегічне значення для подальшої розбудови держави. Як приклад можна навести підписання 21 липня 2006 року Президентом Франції Ж. Шираком та наслідним принцом Саудівської Аравії Договору про військове співробітництво. У свою чергу, переслідуючи більш конкретні цілі, що мають тактичне значення, на цих же переговорах міністри оборони обох країн підписали Технічний додаток до Договору про військове співробітництво та військову підтримку, укладений у 1982 році. Як повідомляють інфор-

<sup>1</sup> Конституційно-правовий механізм зовнішньої політики. — С. 155.

маційні агентства, ці документи стануть основою для укладення пакета договорів про військові поставки в Саудівську Аравію<sup>1</sup>.

Слід визнати, що на сьогоднішньому етапі найбільше проблем з питань взаємодії президента і уряду у сфері зовнішньої політики виникає не у сфері укладення міжнародних договорів, а з приводу здійснення зовнішньополітичних акцій. Насамперед йдеться про міжнародні переговори, заяви на зовнішньополітичні теми. Достатньо згадати, скільки різких критичних заяв усередині країни було зроблено після першого офіційного візиту прем'єра В. Ф. Януковича до штаб-квартири НАТО.

Навіть поверховий аналіз проблематики регулювання механізму зовнішньополітичної діяльності дозволяє зробити висновок, що переважна більшість проблем у країнах західної демократії може вирішуватись і вирішується на основі політичних норм та традицій. Детальне закріплення правових норм, які б врегулювали процедури вироблення і прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, практично не має місця в конституційному законодавстві країн ЄС. Однак у наших умовах, які характеризуються відсутністю чіткої політичної структуризації суспільства, керуванням ситуативними інтересами при ухваленні важливих рішень і, що головне, відсутністю зрозумілої та системної зовнішньополітичної стратегії, виникає потреба у започаткуванні хоча б мінімальних нормативних гарантій для забезпечення функціонування механізму зовнішньополітичної діяльності в конструктивному руслі.

Утім аналіз чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів свідчить про відсутність на сьогоднішній момент розуміння необхідності запровадження подібних механізмів взаємодії вищих владних інституцій у сфері зовнішньої політики. Свідченням цього є в тому числі аналіз Закону «Про Кабінет Міністрів України», в якому попри наявність спеціального розділу, присвяченого взаємодії уряду та глави держави, відсутні положення, котрі хоча б у загальній формі гарантували взаємодію на зовнішньополітичному напрямку.

У свою чергу цей правовий вакуум заповнюється конкретними кроками обох сторін, які не в повній мірі відповідають положенням Конституції. Так, нами вже наголошувалось, що Президент, виходячи із свого статусу керівника зовнішньої політики, продовжив повноваження міністра закордонних справ. Про те, що глава держави розглядає себе як вищу інстанцію з питань зовнішньої політики, свідчить той факт, що він не тільки погоджує план дій уряду відносно перебування

---

<sup>1</sup> Франція и Саудовская Аравия подписали два документа о военном сотрудничестве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vpk.by/news/7143/>.

його делегації за кордоном, але і визначає досить часто дії Кабінету Міністрів щодо підписання останнім міжнародних угод.

Так, відповідно до п. 8. Плану заходів з підготовки робочого візиту в Україну Президента Російської Федерації В. Путіна, затвердженого Указом Президента України від 6 грудня 2006 року № 1041/2006, уряд зобов'язується до вжиття заходів для підписання в ході візиту Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію. І знову ж таки нормативним підґрунтям для ухвалення такого рішення є вищезгаданий п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Підсумовуючи проведений аналіз вказаного питання, зазначимо, що вкрай важливим на сьогоднішньому етапі державотворення є започаткування чітких механізмів взаємодії Президента та уряду у сфері вироблення і прийняття зовнішньополітичних рішень. І першим кроком на цьому шляху є нормативне закріплення необхідності взаємодії двох владних інституцій, як це, наприклад, було зроблено в Польщі. Іншим важливим кроком є деталізація на рівні Закону «Про Президента України» та в інших спеціальних законах, які має прийняти найближчим часом парламент, положення п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України відносно того, що вкладається у зміст формулювання «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» Президентом України. До речі, ця проблема може бути також вирішена шляхом надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення вказаного положення Основного Закону.

Вважаємо за необхідне ще раз акцентувати увагу на конституційній формулі, яку можна зустріти в текстах основних законів країн зі змішаною формою правління, котра передбачає необхідність співпраці глави держави з урядом чи певним дорадчим органом у питаннях зовнішньої політики. Прикладом такої формули є норма ч. 1 ст. 93 Конституції Фінляндії: «зовнішня політика Фінляндії здійснюється під керівництвом Президента Республіки спільно з Державною радою».

У свою чергу слід відмітити, що за загальним правилом Президент ухвалює рішення в Державній раді, яка пропонує йому на підпис проект рішення (ч. 1 ст. 58 Конституції). До Державної ради входять Прем'єр-міністри та визначене Президентом коло відповідальних міністрів. До прийняття Конституції глава фінської держави попри його значну роль у державному механізмі порівняно з нинішніми конституційними реаліями все одно вдавався до певних зовнішньополітичних дій лише після консультацій із відповідними урядовцями. Фінський дослідник А. Іранкі з цього приводу зазначає, що «Міністерський Комітет з іноземних справ та безпеки під головуванням Президента був центральним



органом, в якому Президент радився із членами Уряду... Перед тим як прийняти рішення, глава держави ознайомлювався з думкою міністрів, які присутні на засіданні комітету. Проте діяла презумпція, що в разі виникнення протиріч з міністрами думка Президента є вирішальною»<sup>1</sup>.

У цьому контексті звернемо увагу на роль Ради національної безпеки та оборони України у процесі вироблення главою держави зовнішньополітичних рішень. На сьогоднішній момент РНБО перетворилась на другий уряд (достатньо проаналізувати укази глави держави про введення в дію рішень РНБО стосовно приватизації, концерну «Авіація України», питань адміністрування ПДВ), тоді як, відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції, має займатись насамперед координацією діяльності виконавчих структур з питань національної безпеки та оборони.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність хоча б часткової переорієнтації цього дорадчого органу. Він має стати базовим для вироблення рекомендацій главі держави стосовно зовнішньополітичних кроків, а також сприяння реалізації Президентом України функцій керівника зовнішньополітичної діяльності, особливо в частині взаємодії діяльності вищих державних інституцій на міжнародній арені. Для цього є всі умови: рекомендаційний характер рішень РНБО для глави держави; вирішальність позиції Президента в межах РНБО з огляду на те, що рішення РНБО вводяться в дію указами глави держави; входження до складу цього колегіального органу провідних високопосадовців, таких як прем'єр-міністр, Голова Верховної Ради України, міністр закордонних справ тощо. І все це в умовах, коли на рівні Конституції відсутні інші організаційні форми вироблення важливих зовнішньополітичних рішень спільно усіма чільниками державного механізму. Загалом же слід переорієнтувати діяльність РНБО з виключно внутрішньополітичних питань на комплексне вирішення проблем державотворення з акцентуванням уваги саме на зовнішньополітичній складовій у функціонуванні державного механізму.

Вважаємо за доцільне також звернути увагу на те, що подібні РНБО інституції вперше з'явилися саме як центри вироблення рекомендацій для глави держави. Так, відповідно до Закону США про національну безпеку від 26 липня 1947 року, одним із ключових завдань новоствореної Ради національної безпеки визнавалось «надання рекомендацій президенту з питань узгодження... зовнішньої та військової політики... щоб військові та інші урядові структури могли б здійснювати більш ефективне співробітництво»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Jyränki A. Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. – P. 299.

<sup>2</sup> Цит. за: Петрів І. Рада національної безпеки США: правові основи її діяльності // Право України. – 1999. – № 8. – С. 93.

У цьому контексті варто відмітити складнощі, які виникли на практиці з питань співпраці глави держави, уряду та підлеглих йому структур у зовнішньоекономічній сфері. Насамперед зауважимо, що порівняно з вищезазначеною формулою закріплення зовнішньополітичних повноважень Кабінету Міністрів України (п. 1 ч. 1 ст. 116 Конституції України) його повноваження в сфері зовнішньої економіки сформульовані дещо іншим чином: відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 116 Основного Закону, уряд «організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України».

Повертаючись до розмови про те, що саме глава держави повинен писати «зовнішньополітичну музику для вітчизняного урядового оркестру», висловимо припущення, що подібна постановка питання не є припустимою у сфері зовнішньої економіки. Звичайно, ми не заперечуємо проти співпраці урядової команди із Президентом при визначенні зовнішньоекономічних орієнтирів. Разом із тим конституційна формула, яка використовується у відповідній нормі ст. 116 Основного Закону, та ролі й значення такої інституції, як уряд, у державному механізмі дає нам підстави стверджувати, що відповідальність за проведення економічної політики як усередині країни, так і з іноземними контрагентами практично повністю покладається на Кабінет Міністрів.

По-перше, що стосується конституційної формули, звертаємо увагу як на те, що зовнішньоекономічні повноваження уряду виділені в окрему компетенційну схему, так і на те, що в ст. 106 та інших статтях Конституції відсутня згадка про наявність у глави держави серйозних важелів у сфері державного управління економікою. До того ж, як на нас, «забезпечує здійснення» (у ситуації із зовнішньою політикою) і «організовує» (у ситуації із зовнішньою економікою) це достатньо різні речі.

По-друге, що стосується ролі уряду, вважаємо, що є практично неможливим відокремлення внутрішньої та зовнішньої складової в економіці. Уряд формується під певну програму дій, визначальною складовою якої є напрямки економічного розвитку. Якщо ж уряд, будучи домінантом у внутрішніх процесах державного управління економічним сектором, не буде мати самостійності на зовнішній арені, можна зі стовідсотковою впевненістю спрогнозувати серйозні проблеми в його діяльності.

Головним тут є питання про чіткість із визначенням відповідальною суб'єкта за стан економіки. Достатньо пригадати ситуацію кінця 2007 — початку 2008 року, коли Президент В. А. Ющенко та Прем'єр-міністр Ю. В. Тимошенко мали дещо різні погляди щодо змісту договірних домовленостей між ВАТ «Газпром» та НАК «Нафтогаз України»

стосовно постачання до України російського газу. Це навіть вилилось у конфлікт між главою держави та прем'єром, коли перший, провівши відповідні переговори з Президентом Російської Федерації, давав відповідні директиви керівнику уряду, а остання не повною мірою їх реалізовувала, намагаючись втілити в життя своє бачення «газових домовленостей»<sup>1</sup>.

Тому на майбутнє не тільки законодавець, який буде формулювати конституційне законодавство, але й політики, які будуть його реалізовувати, повинні враховувати, особливості зовнішньої складової у функціонуванні державного механізму, не підміняючи співпрацю у вказаній сфері справжньою конкуренцією, що буде переростати в конфлікти, та пам'ятати про домінування відповідних вищих владних інституцій на певних напрямках міжнародної діяльності держави. А загалом слід погодитись із думкою В. Б. Авер'янова про те, що «виконання Президентом своїх головних завдань, відповідно до яких він «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави»... неможливе без його всебічної опори на діяльність Кабінету Міністрів»<sup>2</sup>.

## **§ 5. Вплив моделі формування вищих органів влади на конфліктність у їх діяльності**

Як свідчить вітчизняний і зарубіжний досвід державного будівництва, одним із серйозних конфліктогенних факторів у функціонуванні державного механізму є модель формування колегіального органу влади. Адже залежно від того, який принцип ми закладемо в модель формування, наскільки вдало ми оберемо саму модель, настільки ефективно буде працювати сам орган і настільки ж зменшиться ступінь конфліктності в його діяльності. При цьому ми маємо враховувати безліч обставин. Це і досвід функціонування цієї владної інституції, і стан політичної системи, і стан та перспективи розвитку зарубіжного законодавства з цього питання.

Одним із найбільш яскравих прикладів впливу хибності моделі формування на функціонування вищого владного органу є спосіб формування Кабінету Міністрів України, закладений конституційною реформою 2004 року. Нагадаємо, що після внесення змін до Конституції

<sup>1</sup> Див.: Ривный П. На фронте без перемен // Аргументы и факты. Украина. – 2008. – 13 марта (№ 11 (603)).

<sup>2</sup> Авер'янов В. Б. Коментар до ст. 113 Конституції України // Конституція України: Наук.-практ. комент. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – С. 549.

Україні уряд має бути сформований виключно на базі парламентської коаліції, яка являє собою не що інше, як парламентську більшість. Інституціоналізація парламентської більшості призводить до того, що започаткування правил формування уряду виключно на підставі більшості не дає можливості створювати Кабінет Міністрів меншості. Така ситуація в умовах, коли жодна політична сила не має абсолютної підтримки виборців, спричиняє штучне створення об'єднання фракцій у Верховній Раді. Таким чином, ми змушені шукати порозуміння між силами, політичні програми яких різняться надзвичайно серйозно. У цих умовах уряд формується не на базі єдиної політичної платформи, а на основі платформи бажання отримати владу. Це довели і позачергові вибори, коли одним із ключових питань було питання про склад коаліції, а на рейтинг тієї чи іншої політичної сили суттєво впливало те, до якої коаліції вони обіцяли приєднатись.

Отже, у кінцевому підсумку ми не досягаємо очікуваного результату за двома напрямками. Перший — це відсутність чіткого бачення електоратом подальшого політичного майбутнього країни, через те що, голосячи, виборець розуміє, що навіть у разі здобуття перемоги його партією вона має узгоджувати свої програмні позиції з програмними засадами інших союзників по коаліції. Другий — не виконується одне з ключових завдань конституційної реформи: створення відповідальної влади. Адже коаліціонери за просто відводять удар по слабких місцях урядової політики на інших учасників коаліційної більшості. У такому разі, незважаючи на наявність відповідальності Кабінету Міністрів як вищого колегіального органу виконавчої влади, ми втрачаємо персональну відповідальність політичних сил, які є складовими урядової коаліції.

Схожа ситуація має місце і відносно підстав розпуску парламенту. Якщо проаналізувати ключові завдання існування коаліції, то виявиться, що підстава розпуску, передбачена п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції, є штучним відтворенням наступної конституційної підстави. Навіщо необхідна постійно діюча формалізована коаліція? Адже парламентські процедури потребують достатньої сфери розсуду для можливостей політичного маневру в тій чи іншій складній ситуації. У протилежному разі, як вже довели попередні події з розпуском парламенту, ми будемо постійно натикатись на процедурні проблеми з функціонуванням коаліції. І це не було б так страшно, якби ці робочі та незначні проблеми не були підставою для прийняття главою держави дуже серйозного рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради.

Звертаючись до тематики урядів меншості, зауважимо, що в деяких країнах Східної Європи та Балтії, котрі, як і наша держава, сприйняли

змішану форму правління, за останні роки періодично виникали ситуації, коли єдиним варіантом вирішення питання про формування уряду після чергової виборчої кампанії було створення саме уряду меншості. Так, за даними дослідника парламентаризму О. Простіка, у 5 східноєвропейських країнах (Болгарія, Литва, Польща, Молдова, Румунія) у період з 1991 по 2002 рік уряди меншості формувались у 18,6 % випадків, а саме у 8 із 43<sup>1</sup>.

У сучасних українських умовах, коли жодна з провідних політичних сил не наближається за рейтингом і за результатами виборів до 50 % (нагадаємо лідерів виборчих перегонів: вибори 1998 р. — Комуністична партія України (24,65 % голосів виборців), 2002 р. — блок «Наша Україна» (23,56 %), 2006 р. — Партія регіонів (32,14 %), 2007 р. — Партія регіонів (34,37 %)), саме закріплення на конституційному рівні можливості формування Кабінету Міністрів однією політичною силою, яка має лише відносну більшість місць у парламенті, дозволить змінити ставлення до політичного вибору громадян, забезпечити стабільність у діяльності цієї владної інституції та підвищити рівень відповідальності ключових суб'єктів політичних процесів.

Конфліктне протистояння, яким відзначились події весни – літа 2007 року, були викликані прийняттям главою держави несподіваного для всього політикуму рішення про розпуск Верховної Ради. Не маючи на меті оцінювати цей указ Президента України, як і подальші дії його політичних опонентів — коаліції депутатських фракцій та створеного нею уряду, звернемо увагу на не менш важливий момент, який також став однією з топ-новин протягом цих весняних подій. Мова йде про невиконання Конституційним Судом одного зі своїх ключових завдань у функціонуванні державного механізму, а саме розв'язання державно-правових конфліктів, що виникають між вищими владними інституціями.

Ще одним показовим прикладом впливу моделі формування колегіального органу влади на конфліктність у його діяльності є практика функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні — Конституційного Суду України.

Серед основних причин такої фактичної бездіяльності називалась, зокрема, і політична поляризація суддів КСУ — явище абсолютно неприпустиме для будь-якої демократичної країни. Переважна більшість аналітиків схилились до тієї точки зору, що поява політичної складової в поведінці суддів такого рангу пов'язана насамперед із недосконалістю системи призначення їх на посаду. Усе це відбувалось на фоні абсолютно

<sup>1</sup> Protsyk O. Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe // East European Politics and Societies. – 2005. – Vol. 19, № 2. – P. 140.

незрозумілих для держави, що прагне стати правовою, процесів блокування діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції.

Український законодавець сприйняв модель формування суддівського корпусу Конституційного Суду, відповідно до якої цей орган конституційної юрисдикції утворюється трьома самостійними суб'єктами, що за замислом мають уособлювати три гілки влади (хоча стосовно Президента навряд чи можна говорити, що він є виразником виконавчої гілки влади). На сьогоднішній момент Верховна Рада України (п. 26 ч. 1 ст. 85 Конституції), Президент України (п. 22 ч. 1 ст. 106) та з'їзд суддів України (ч. 2 ст. 148) призначають на посаду по шість суддів Конституційного Суду. До речі, в період загострення кризи в діяльності Конституційного Суду України аналітики звернули увагу на достатньо суперечливе формулювання норм Основного Закону в частині повноважень парламенту та глави держави щодо формування персонального складу Конституційного Суду України. Мова йде про дві вищезгадані норми статей 85 та 106 Конституції, які в чинній редакції з'явилися після проведення конституційної реформи 2004 року. Відтепер парламент та Президент можуть не тільки самостійно призначати, але й самостійно звільняти призначених суддів. І все це має якось корегуватись із положенням ст. 149 Основного Закону про гарантії незалежності суддів КСУ.

Слід зазначити, що на сьогодні на європейському континенті склалися декілька моделей формування суддівського корпусу. Деякі з країн сприйняли американську систему, відповідно до якої президент визначається з кандидатурами на посаду судді, які потім мають бути затверджені верхньою палатою парламенту. Так, згідно з ч. 2 ст. 84 Конституції Чехії, суддів Конституційного суду призначає Президент за згодою Сенату. Своєрідним віддзеркаленням цієї моделі є процедура призначення суддів Конституційного суду сусідньої Словаччини: «Суддів Конституційного суду строком на 12 років призначає за пропозицією Національної ради Словацької Республіки (парламенту. — Ю. Б.) Президент Словацької Республіки» (ч. 2 ст. 134 Конституції Словаччини). При цьому цікавим є те, що парламент пропонує подвійну кількість кандидатів у судді від тієї, яку має призначити глава держави. Останній же має обрати серед них лише ту кількість, що відповідає кількості вакантних посад у Конституційному Суді.

Повністю парламентський спосіб формування органу конституційної юрисдикції був запроваджений в Угорщині та Польщі. Відповідно до ст. 32/А Конституції Угорщини, 11 суддів Конституційного суду призначаються Державними зборами. При цьому пропозиції вносить номінаційна комісія, що складається з представників парламентських

фракцій, а для призначення особи на посаду судді необхідно, щоб її кандидатуру підтримало не менше двох третин від складу зборів. Конституцією Польщі передбачається, що членів Конституційного Трибуналу призначає Сейм самостійно. Участь Президента у формуванні суду полягає в тому, що з числа кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів трибуналу, він призначає Голову трибуналу та віце-голову (ст. 194 Конституції Польщі).

Зазначимо, що нетривалий час існування спеціалізованого органу конституційного контролю в цих та інших країнах колишнього радянського табору, як і в нашій країні, відзначився цілою низкою конфліктних ситуацій з питання призначення конституційних суддів. Найпоказовішим є досвід призначення на ці високі посади в Чехії. Як було підкреслено раніше, вибір кандидатур на посаду судді є дискреційним правом глави держави. Попри те це право було по-різному використано двома чеськими президентами.

Найбільш демократично, з урахуванням американського досвіду призначення до Верховного Суду, здійснювався добір кандидатів за часів президентства В. Гавела, зокрема, при формуванні суду в 1993 році. Прозорість та демократичність процедури полягала в тому, що Гавел зробив все можливе для збору об'єктивної та неупередженої інформації відносно кандидатів, а сам відбір здійснювався з урахуванням думки авторитетних інституцій. З цією метою В. Гавел навіть створив спеціальний комітет експертів із числа відомих фахівців у галузі правознавства. Була з'ясована позиція чеської Асоціації адвокатів, вищих судів, юридичних вищих навчальних закладів відносно пропозицій щодо кандидатів на посади суддів. Більше того, було дано відповідне оголошення в пресі<sup>1</sup>. В основному зауваження стосувались поведінки кандидатів за часів комуністичного режиму.

Забігаючи вперед відмітимо, що люстраційні питання були одними з найбільш обговорюваних під час представлення новим Президентом В. Клаусом в 2003 році в Сенаті кандидатів до нового складу суду. Тоді одним із кандидатів став відомий професор з конституційного права. Сенатори закинули йому як свідчення його неблагонадійності те, що на початку 1970-х років ним був виданий підручник з конституційного права, в якому низка позицій ґрунтувалась на комуністичних ідеях. Відносно ж іншої кандидатури, колишнього державного обвинувача Новотної, була висунута аргументація про неможливість

---

<sup>1</sup> Kühn Z., Kysela J. Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic // European Constitutional Law Review. – 2006. – № 2. – P. 191.

обіймання нею посади судді через тривале перебування у лавах Комуністичної партії Чехії<sup>1</sup>. У результаті обидві названі кандидатури не були підтримані сенаторами.

До речі, повертаючись до тези про суттєву різницю в підходах двох президентів до вибору кандидатур на посаду суддів, зазначимо, що підхід В. Клауса суттєво відрізняється від розуміння Гавелом цього питання<sup>2</sup>. Перший, відданий ідеям вільного ринку та необхідності існування міцної політичної команди, яка б діяла по всіх напрямках державного управління, зробив процес призначення суддів більш закритим та таким, що має політичний підтекст. Однак такий підхід нового глави держави не завжди сприймався сенаторами, які під час голосування 6 серпня 2003 року відносно запропонованих Клаусом 4 кандидатур на посади суддів відхилили три з них. Ураховуючи той факт, що влітку цього ж року припинились повноваження цілої низки суддів і повноважними залишалися менше 12 суддів (тобто був відсутній необхідний кворум для розгляду Конституційним Судом питань і прийняття рішень), тривале протистояння між Президентом та Сенатом з приводу призначення нових суддів призвело до блокування діяльності суду аж до осені 2004 року<sup>3</sup>.

У результаті на сьогоднішній момент до складу Конституційного суду Чехії входять такі особи (за професійною приналежністю та попередньою трудовою діяльністю на момент призначення): 5 політичних діячів та державних службовців, 4 практикуючих юристи (серед них 2 представники Асоціації адвокатів, у тому числі її голова), 4 судді судів загальної юрисдикції різних інстанцій (у тому числі Голова Верховного Суду та суддя Міжнародного кримінального трибуналу у справах колишньої Югославії) та 2 викладачі вищих юридичних навчальних закладів (один — професор конституційного права, другий — професор кримінального права та кримінології). Слід зауважити, що серед названих 13 суддів, які за попереднім основним місцем діяльності працювали в державних установах чи приватних структурах, частина

---

<sup>1</sup> Kühn Z., Kysela J. Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic. – P. 202.

<sup>2</sup> Досить ґрунтовний аналіз відмінностей між двома політичними лідерами був проведений Яном Фішером у статті «Вацлав-теоретик проти Вацлава-політика» (Fisher I. Vaclav the Theorist vs. Vaclav the Politician // New-York Times. – 2002. – June 14.) Зокрема, журналіст звертає увагу на різницю в підходах до вирішення одних і тих же питань Гавела та Клауса і пов'язує це з «демократичним романтизмом» першого та «прагматичним неолібералізмом» другого.

<sup>3</sup> Kühn Z., Kysela J. Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic – P. 198.



все-таки мали відношення до науково-педагогічної діяльності. Так, чинний Голова Конституційного Суду, доктор права, викладає політологію в школі економіки, ще 2 судді є відповідно викладачами історії права та римського права на одному з юридичних факультетів<sup>1</sup>.

У цьому контексті достатньо своєрідним виглядає досвід призначення суддів органу конституційного контролю (Конституційного трибуналу) в Польщі. Своєрідність полягає в тому, що, незважаючи на відсутність деталізованих критеріїв відбору кандидатів на ці посади (в ч. 1 ст. 194 Конституції Польщі вказаний лише один критерій відбору суддів — це мають бути особи, які відрізняються правовими пізнаннями), польські сенатори кожного разу при формуванні суддівського корпусу переважно орієнтувались на науково-педагогічний досвід кандидатів у галузі правознавства. Результатом такого відбору стало те, що за період з 1985 по 2001 рік до трибуналу обирались 36 осіб, з них 24 професори права<sup>2</sup>. На сьогоднішній день повноважними є 13 суддів, серед них: 5 ординарних професорів права; 2 колишніх завідуючих кафедрами (секторами) юридичних факультетів зі спеціалізацією з трудового та фінансового права відповідно; 2 колишніх державних службовці високого рангу (один із них є професором конституційного права); колишній суддя Вищого адміністративного суду, який викладає цивільне та аграрне право; колишній директор Національної школи державного управління, спеціаліст у галузі фінансового права, два практикуючих адвокати. Між іншим, аналітики відмічають, що такий високий фаховий склад трибуналу став однією з ключових причин того, що цей орган конституційної юрисдикції зміг швидко завоювати до себе довіру як неупереджена контролююча інституція і утримує такий високий показник ефективності і донині.

Такий детальний аналіз зроблений із метою встановлення зв'язку між персональним складом органу конституційної юрисдикції та змістом діяльності суду у відповідному складі. Це є однією із суттєвих проблем сучасного конституціоналізму, яка, на превеликий жаль, ще не стала об'єктом прискіпливого наукового аналізу в нашій країні. Попри те «біхеовіристичний» підхід на сьогодні є одним із визначальних у західній науці конституційного права. Узагалі історія Верховного Суду США періодизується в науці залежно від того, хто очолював у той чи

<sup>1</sup> Інформація отримана з офіційного веб-сайта Конституційного суду Чехії: <http://www.concourt.cz/>.

<sup>2</sup> Kühn Z., Kysela J. Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic. – P. 187.

інший період цю вищу судову інституцію (приклад — «Суд Уорена» (1953–1969), «Суд Бергера» (1969–1986))<sup>1</sup>.

У цьому контексті дослідники відмічають суттєві зміни в підходах двох складів Конституційного суду Угорщини при прийнятті судових рішень за часів головування в суді Л. Шолома та Я. Немета<sup>2</sup>. Насамперед відзначається посилення формалізму при тлумаченні конституційних норм судом на чолі з Неметом. Причиною цього називають процесуальну спрямованість науково-педагогічної діяльності чинного голови суду, тобто Я. Немета, який є професором цивільного процесу. Мова йде про те, що при розгляді справ у суді акцентується увага саме на процесуально-процедурній стороні питання. Зокрема, звертається увага на Рішення № 1/99 (про закон «двох третин»), яке було ухвалене судом на чолі з Неметом. Указаним рішенням судді змінили правову позицію, висловлену попереднім складом суду відносно процедури прийняття парламентом конституційних законів. Позиція суду на чолі з Л. Шоломом полягала в тому, що, незважаючи на те, що закон належить до таких, які мають прийматись кваліфікованою більшістю у 2/3, при встановленні процедури внесення змін до цих законів слід виходити з характеру та змісту пропонованих змін. Хоча чинний склад суду намагався максимально коректно поводитись із правовою позицією своїх попередників, утім при викладенні свого ставлення до аналізованого питання все-таки став на формальну позицію, чим, як вже зазначалось раніше, викликав певне непорозуміння з боку угорської юридичної громадськості.

Зауважимо, що окрім Я. Немета до чинного складу Конституційного суду входять ще 6 професійних науковців-юристів, з яких 2 спеціалісти в галузі конституційного права (два завідувачі університетських кафедр конституційного права Л. Кіш та І. Кукореллі)<sup>3</sup>.

Серед інших процедур призначення суддів, які використовуються на європейському континенті, слід виділити такі. «Розділений» (за суб'єктами подання кандидатур) спосіб призначення членів органу конституційного контролю існує в Австрії. Так, відповідно до ч. 2 ст. 147 Конституції Австрії, Федеральний президент призначає Голову, заступника Голови, 12 членів та 6 запасних членів Конституційного суду. Однак при цьому голова, заступник, 6 інших членів та 3 запасних члени Конституційного суду призначаються за поданням уряду. Вони

<sup>1</sup> Див.: Бернар У. Правовая система США. – С. 60.

<sup>2</sup> Див.: Шеппель К. Л. Новый венгерский Конституционный суд // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 2000. – № 1 (30). – С. 21–25.

<sup>3</sup> Там само. – С. 24–25.

мають бути державними чиновниками, або суддями, або ж професорами правових дисциплін в університетах. Інші члени суду призначаються таким чином: за поданням нижньої палати парламенту — 3 члени суду та 2 запасних, верхньої палати — 3 члени та 1 запасний.

Схожою на українську модель є процедура призначення суддів Конституційного суду в Болгарії та Молдові. У Болгарії по одній третині суддів призначає парламент, Президент та загальні збори суддів Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду (ч. 1 ст. 147 Конституції Болгарії). Відмінність процедури в Молдові полягає в тому, що в цій країні третина суддів Конституційного суду призначається судовою гілкою влади в особі Вищої ради магістратури (ч. 2 ст. 136 Конституції Молдови).

Щодо інших моделей формування суддівського корпусу, хочеться звернути увагу на турецький досвід конституційної регламентації цього питання. На рівні Основного Закону передбачено, що Президент має призначити «одного члена суду зі списку трьох кандидатів, призначених Радою з вищої освіти з числа викладацького складу вищих навчальних закладів — не членів Ради» (ст. 146 Конституції Туреччини).

Звичайно, названі нами моделі не охоплюють усієї варіативності вирішення питання про формування спеціалізованого органу конституційного контролю. Ми спробували сконцентрувати увагу на проблемі, яка є вкрай нагальною для вітчизняної системи конституційної юстиції. Мова йде про професіоналізацію (з точки зору фахової підготовки з конституційного права) суддів та забезпечення їх незалежності від представників інших владних інституцій.

На наше глибоке переконання, ситуація, яка склалась навколо Конституційного Суду України, може бути виправлена шляхом зміни конституційної моделі цього органу конституційної юрисдикції. На сьогоднішній момент, як вже наголошувалось, три самостійних суб'єкти призначають по 6 суддів. У даному контексті хотілось би зазначити, що ще при обговоренні Конституції США на Конституційному конвенті пропонувалось, щоб суддів Верховного Суду парламент призначав самостійно. Проте ціла низка делегатів висловила занепокоєння з цього приводу, підкресливши, що такий спосіб призначення суддів зробить їх залежними від волі Конгресу. Тому і було вирішено розділити відповідальність за призначення між Президентом та верхньою палатою парламенту — Сенатом<sup>1</sup>.

Безумовно, це не виключило політичний фактор з процесу добору кандидатів на посаду суддів. Утім саме життя розтавило все на свої

<sup>1</sup> Див.: Бернар У. Правовая система США. – С. 58.

місця. У зв'язку з тим, що Сенат неодноразово протягом всієї історії існування Верховного Суду відхиляв кандидатури, запропоновані Президентом, через їх політичну заангажованість, останнім часом президенти намагаються підбирати кандидатів, котрі б не викликали політичного галасу або ж таких, погляди яких мало відомі широкому загалу. Прикладом є призначення Дж. Бушем за згоди Сенату судді Д. Сутера, а також призначення Б. Клінтоном Р. Б. Гінзбурга та С. Бретера<sup>1</sup>.

Вважаємо, що участь парламенту в процесі призначення суддів має бути обов'язковою з огляду на те, що процедура призначення Верховною Радою посадових осіб завжди має відкритий характер і саме в таких умовах ми можемо вивести сам процес призначення суддів із тіні, коли громадськість дізнається про осіб, які займуть ці високі посади, із інформаційних повідомлень про прийняті уповноваженими суб'єктами відповідні рішення. При цьому регламентними нормами має бути передбачений максимально прозорий порядок обговорення кожної кандидатури із залученням до обговорення юридичної громадськості. На жаль, останній процес призначення суддів продемонстрував достатньо формальний підхід парламентаріїв до цього процесу.

Так, 4 серпня 2006 року на пленарному засіданні парламенту відбулось обговорення 11 кандидатур на 5 вакантних посад суддів Конституційного Суду. Обговоренню передувала 3-хвилинна доповідь голови парламентського комітету з питань правової політики, який доповів про розгляд усіх кандидатур на засіданні комітету. Із доповіді голови комітету було зрозуміло, що кандидатури перевірялись лише на їх відповідність вимогам, встановленим чинним законодавством, тобто лише з формальної точки зору, без з'ясування позиції юридичних шкіл та інших представників юридичного загалу. Саме ж обговорення 11 кандидатур на пленарному засіданні парламенту тривало менше години і, на наше переконання, також мало формальний характер<sup>2</sup>.

Порівняно з цією ситуацією достатньо показовим є приклад обговорення 4 кандидатів на посади суддів Конституційного суду в Чехії, яке відбулось на слуханнях у Сенаті Чехії 6 серпня 2003 року. Ці слухання тривали протягом п'яти годин, і, як вже наголошувалось, за їх результатами 3 кандидатури були відхилені.

Гадаємо, що навіть за такого стану справ як мінімум необхідним є проведення слухань у комітетах щодо кожної з кандидатур, при цьому комітет має встановити позицію найавторитетніших правових шкіл та

<sup>1</sup> Див.: Бернар У. Правовая система США. – С. 317.

<sup>2</sup> Стенограма 35-го пленарного засідання Верховної Ради України V скликання від 04.08.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

юридичних громадських організацій щодо кожної персоналії. Більше того, залишається незрозумілим, чому на рівні Регламенту Верховної Ради (що втратив чинність) була передбачена обов'язкова публікація не пізніш ніж за 10 днів до розгляду питання відомостей про запропоновані кандидатури лише відносно посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (ч. 4 ст. 204 Регламенту), адже питання про формування Конституційного Суду є принаймні не менш важливим, ніж питання призначення омбудсмена. На нашу думку, подібного роду завчасне оприлюднення інформації відносно кандидатів має ввійти в практику і під час процедури формування Конституційного Суду.

Другий аспект пропонованих змін процедури полягає в тому, що висувати на розгляд парламенту кандидатури на посади суддів Конституційного Суду повинен Президент України. Це є доцільним з огляду на статус Президента як гаранта додержання Конституції (ч. 2 ст. 102 Конституції). За таких умов він зможе формувати суддівський корпус, ґрунтуючись на переконанні про те, що за своїми професійними та моральними якостями відібрані кандидати будуть відповідати високому званню судді Конституційного Суду, а сам Суд у кінцевому підсумку — високому званню вищої інстанції, яка забезпечує конституційну законність у країні.

Дозволяючи ж і парламенту ініціювання кандидатур суддів, ми тим самим не усуваємо політизацію призначень, а лише посилюємо її, бо цілком зрозуміло, що парламент як орган, який діє за фракційним принципом, при формуванні кандидатур буде перш за все виходити з партійного структурування у своїх стінах. Те ж саме ми можемо спостерігати, коли призначення всіх чи декількох суддів залишається справою лише одного владного суб'єкта. Достатньо показовою була ситуація, коли 7 червня 2001 року Президент Румунії Ілієску призначив суддею Конституційного Суду чоловіка чинного на той час міністра юстиції Р. Стеною — С. В. Стеною, не вбачивши в цьому жодного конфлікту інтересів<sup>1</sup>.

Повертаючись до попередньої тези про участь парламенту у формуванні Суду, зазначимо, що так чи інакше, як показує практика, парламент у той чи інший спосіб намагається вплинути на процес призначення суддів. Інша справа, що він це робить у нелегітимний спосіб, як, наприклад, у випадку коли діяльність Конституційного Суду була паралізована протягом тривалого часу через невмотивовану відмову Верховної Ради приводити обраних (призначених) суддів до присяги.

<sup>1</sup> Обзор конституционных новостей (весна – лето 2001 года) // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 2001. – № 3 (36). – С. 148.

Вважаємо, що краще надати цьому природному прагненню легітимної та демократичної форми, започаткувавши процедуру призначення всіх суддів Конституційного Суду парламентом за поданням Президента України. Доречним виглядало б і те, що для обрання кандидат мав би набрати 2/3 голосів народних депутатів від конституційного складу, що гарантувало б врахування позиції парламентської меншості в разі, коли глава держави та більшість є представниками однієї політичної сили.

Україн важливим залишається питання про скасування положень Конституції про самостійне звільнення суддів суб'єктами, які їх призначали, і повернення до старої процедури, коли за наявності підстав, передбачених чинним законодавством, і за попереднього розгляду питання в самому Конституційному Суді Верховна Рада достроково припиняла повноваження відповідних суддів.

Повертаючись до «біхеовіристичного» аспекту в механізмі формування Конституційного Суду, вважаємо за необхідне звернути увагу на таке питання, як зниження якості в діяльності цього органу після зміни його персонального складу. Хоча навряд чи можна в повній мірі говорити про тенденційність цього моменту з огляду на нетривалий час функціонування Суду в новому складі порівняно з дев'ятирічним функціонуванням попереднього складу. Підставою для нашого попереднього твердження є два рішення Конституційного Суду у справах щодо функціонування політичних партій. Перше Рішення № 2-рп від 12.06.2007 р. було достатньо суперечливим, і лише після розгляду конституційного подання Міністерства юстиції (Рішення № 9-рп від 16.10.2007 р.) правова позиція Суду з приводу необхідності утворення зареєстрованою політичною партією своїх місцевих осередків стала зрозумілою.

Проблема тут корениться не стільки в недосконалості процедури призначення суддів, скільки в тому, що за час перебування нашої країни в складі радянського табору наука конституційного права досить часто не могла вирватись із комуністичних ідеологічних оков і тому не отримала свого належного розвитку порівняно з іншими галузевими юридичними науками. Через це відомих та досвідчених фахівців у галузі конституційного права на момент формування Суду було не так багато. З подібною проблемою зіткнулись не тільки ми, але й багато пострадянських країн Східної Європи. Тому, на наше глибоке переконання, з метою подолання негативних явищ у діяльності Суду такі фахівці в галузі права, як В. М. Шаповал, М. І. Козюбра, О. М. Мироненко, П. Б. Євграфов, М. Ф. Селівон, В. П. Тихий, повинні були стати не тільки кістяк першого складу Конституційного Суду, сформованого в 1996 році, але й стати основою складу Конституційного

Суду зразка 2007 року. Це також було б необхідно для збереження наступності в діяльності цієї важливої інституції та закладення підґрунтя у формі правових позицій із ключових питань конституціоналізму для подальшої інтерпретаційної діяльності.

У цьому контексті зазначимо, що чеський законодавець знайшов вихід із такої дилеми, не встановивши жодних обмежень стосовно можливості переобрання на посаду судді Конституційного суду. У сусідній Словаччині після внесення змін до ст. 134 Конституції (які набрали чинності 01.01.2002 р.) термін повноважень суддів був збільшений з 7 до 12 років.

На сьогоднішній момент тільки 3 судді Конституційного Суду України були науково-педагогічними працівниками за попереднім місцем роботи (В. М. Кампо, М. І. Колос та П. Б. Стецюк) і лише 2 з них є дипломованими спеціалістами в галузі конституційного права. На цю особливість (а саме на практичну відсутність конституціоналістів серед суддів) звертали увагу і народні депутати, коли обговорювали кандидатури від Верховної Ради. Тоді на запитання про те, що в списку кандидатів занадто мало фахівців у галузі конституційного права, один із кандидатів відповів (дослівно): «Конституція не так давно прийнята, і тільки зараз вона починає розроблятися, а ті, що раніше працювали, то вони вже за віком видно не підходять просто»<sup>1</sup> (як то кажуть, коментарі зайві).

Наприкінці хотілося б ще раз наголосити на тому, що ігнорування вищеназваних проблем у сфері формування Конституційного Суду не тільки не виправить ситуацію в галузі конституційної юрисдикції, але й стане в майбутньому серйозною перешкодою на шляху подальшого демократичного розвитку нашої країни.

---

<sup>1</sup> Стенограма 35-го пленарного засідання Верховної Ради України V скликання від 04.08.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

## **РОЗДІЛ 3. Конституційні форми (засоби) попередження та врегулювання державно-правових конфліктів**

### **§ 1. Загальна характеристика форм (засобів) попередження та врегулювання державно- правових конфліктів**

Мабуть, одним із найбільш важливих питань у державно-правовій конфліктології є питання про форми (засоби) попередження та врегулювання подібного роду конфліктів. Адже вивчення таких конфронтаційних явищ повинно вестись не заради дослідження їх політико-правової природи, а перш за все для того, щоб мінімізувати їх деструктивний потенціал та своєчасно виявити й ефективно використати їх позитивні функції.

У цьому контексті необхідно насамперед відмітити існуючий у конфліктології дискурс щодо категорій, які використовуються при характеристиці припинення конфліктної взаємодії. Найбільш вдалою спробою аналізу такого дискурсу слід визнати дослідження А. В. Глухової. Відомий російський конфліктолог пропонує провести вододіл між трьома ключовими категоріями відносно цієї стадії розгортання конфлікту з такими параметрами. Поняття «регулювання конфлікту» пропонується розглядати як «певний спосіб впливу на конфліктуючі сторони з тим, щоб усунути певні якості конфлікту, але на основі відносин, які склались у межах існуючої політики (включаючи норми, традиції, які склались, тощо)»<sup>1</sup>. На відміну від цього, розв'язання конфлікту — «це не просто послаблення його насильницького та руйнівного потенціалу або усунення онтологічного змісту самого конфлікту, його предмета, його підґрунтя... Конфлікт є розв'язаним, якщо всі учасники

<sup>1</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – С. 203.



безумовно визнають досягнуті домовленості, а проблеми, що породили існуюче протистояння, не виникають як предмет конфлікту»<sup>1</sup>.

Найбільш широким поняттям щодо форм припинення конфліктної протидії дослідниця визнає «завершення конфлікту». Воно досягається різними способами: «а) придушенням одного із суб'єктів конфлікту, повним витісненням його за рамки політичного поля (і навіть за межі фізичного існування, як це неодноразово здійснювалось відносно політичної опозиції в різні епохи); б) досягненням компромісу між суб'єктами політичного конфлікту, тобто їх взаємними поступками з метою взаємозбереження, взаємовиживання; в) перетворенням тієї політичної структури, в межах якої виник конфлікт, трансформацією політичної системи з метою виключення конфліктогенних факторів старої системи»<sup>2</sup>.

Наша увага до питання про форми припинення конфліктів пов'язана з проблемою можливостей конституційного права щодо завершення конфліктного протистояння в державно-правовому середовищі. Справа в тім, що принциповим для нас моментом є встановлення меж використання конституційно-правових засобів для подолання державно-правових конфліктів. Саме тут важливою є точність у використанні термінології, хоча переважно подібний термінологічний дискурс має для науки конституційного права більше теоретичний, аніж прикладний характер.

Насамперед, повертаючись до питання про політико-правову природу конфліктів у державно-правовій сфері, звернемо увагу на класифікації конфліктних протистоянь. У літературі цьому питанню присвячено чимало досліджень. Одне з найбільш ґрунтовних та таких, що безпосередньо стосується аналізованого нами типу конфліктів, міститься в роботі А. Єзерова. Так, науковець пропонує виділяти такі типи конституційних конфліктів: 1) за функціями — соціально-позитивні та соціально-негативні; 2) за межами та масштабом — конфлікти макрорівня, мезорівня та мікрорівня; 3) за формами — прості конституційні конфлікти, конституційні делікти, конституційні спори, конституційні кризи; 4) за об'єктами — комплексні та суто конституційно-правові; 5) за предметом (поділ здійснюється за нормами конституційного права); 6) за суб'єктами — конфлікти між владними суб'єктами, між невідними суб'єктами, між владними та невідними суб'єктами<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – С. 203–204.

<sup>2</sup> Там само. – С. 204.

<sup>3</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 86.

Відмічаючи оригінальність підходу, висловимо сумнів стосовно можливості практично стовідсоткового поширення доробку конфліктологічних наук на конституційно-правову площину передусім з практичної точки зору (такий висновок ми робимо на підставі тези дослідника відносно методологічної основи здійсненої класифікації<sup>1</sup>). Більше того, важко погодитись і з тим, що, наприклад, одні конфлікти несуть у собі виключно позитивний потенціал, тоді як інші є суто деструктивними (щодо першої із запропонованих класифікацій).

Дійсно, з описової точки зору така класифікація дозволяє краще згрупувати конституційно-правові ситуації, що мають конфліктний характер. Разом із тим, на наш погляд, слід у першу чергу звернути увагу на таку характерну для основної більшості конфліктологічних досліджень класифікацію конфронтаційних протистоянь, як конфлікти «з нульовою» та «з ненульовою сумою». Перший різновид має місце тоді, коли «існує ситуація, за якої інтереси сторін повністю протилежні, і перемога однієї сторони означає поразку іншої, — а в підсумку сума дорівнює нулю»<sup>2</sup>. Якщо ж уважніше придивитись до конфліктних ситуацій, які виникають у державно-владному середовищі, то виявиться, що в багатьох випадках протистояння в цій сфері мають саме такий характер. Особливо це характерно для вітчизняної моделі владного механізму. В умовах, коли ще не склалась цивілізована партійна система, переважна більшість політиків із різних партійних таборів розглядають протилежну сторону саме як антагоністичний клас. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши вчинки та висловлювання провідних партійних лідерів.

З іншого боку, можна заперечити вищеназвану тезу, навівши приклади врегулювання конфліктів, за наслідками яких сторони виробили певний компроміс стосовно своїх подальших дій. Як приклад у літературі наводиться Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року<sup>3</sup> (відзначаємо при цьому, що Універсал не став компромісом для всіх конфліктуючих сторін, оскільки представники фракції Комуністичної партії України підписали його із застереженнями, а лідер Блоку Юлії Тимошенко взагалі відмовилась ставити підпис під цим документом). Ще одним прикладом вироблення компромісу на вищому владному рівні є підписання 8 червня 1995 року Головою Верховної Ради О. О. Морозом та Президентом України Л. Д. Кучмою Конституційного Договору про основні засади організа-

<sup>1</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 85.

<sup>2</sup> Курбатов В. И. Конфликтология. – С. 381.

<sup>3</sup> Див.: Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 167–168.

ції та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України<sup>1</sup>. Знову ж таки висловимо сумнів щодо доречності цього прикладу, оскільки, незважаючи на великий позитивний потенціал цього рішення, ступінь його легітимності є вкрай низьким, а тому навряд чи може використовуватись у публічно-правових дослідженнях як приклад врегулювання конфліктів за допомогою конституційно-правових засобів.

Коли ми говоримо про домінування в політикумі, особливо вітчизняному, конфліктів «з нульовою сумою», то цим самим ми перш за все звертаємо увагу на можливості, а точніше на завдання конституційного права у сфері врегулювання конфліктного протистояння у владному середовищі. Повертаючись до попередніх роздумів із приводу меж конституційно-правового регулювання політичних відносин, зауважимо, що така галузь публічного права має обмежені можливості щодо вирішення питання про припинення конфліктного протистояння, оскільки право як регулятор має створювати умови для того, щоб владні суб'єкти, котрі діють у конституційних межах, мали поле для маневру при укладенні домовленостей, у тому числі при врегулюванні конфліктів. Адже варіативність як самої поведінки суб'єктів політикуму, так і розвитку політичних подій настільки велика, особливо в сучасних умовах глобалізованого світу, що зняти конфліктне протистояння в політичному середовищі за допомогою конституційно-правових засобів можна лише в один спосіб — ліквідувавши багатопартійність і утворивши єдину централізовану владну вертикаль (однак при цьому конфлікти самі по собі не зникнуть, а просто будуть законсервовані). Звичайно, це скоріш утопічна модель, попри те до таких висновків можна дійти, проаналізувавши існуючу літературу з питань державно-правової конфліктології, особливо в частині розв'язання конфліктних протистоянь.

Може виникнути запитання — а що ж тоді може конституційне право? Незважаючи на обмеженість конституційних засобів із врегулювання конфліктів, їх роль у загальному механізмі розв'язання конфліктних протистоянь є вельми значною. Правильно вибудована система форм (засобів) врегулювання державно-правових конфліктів дозволяє ефективно розв'язати найгостріші протистояння у владному середовищі, а в окремих випадках — і запобігти їм.

Серед існуючих засобів виділяємо насамперед розпуск (дострокові вибори) парламенту, притягнення до парламентської відповідальності уряду, імпічмент вищим посадовим особам як найвищий прояв консти-

<sup>1</sup> Див.: Резніченко С. В. Договір як джерело конституційного права України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одес. держ. юрид. акад. — Одеса, 1999. — 19 с.

туційної відповідальності та конституційне реформування системи органів влади, що може виступати як значний «запобіжник» від виникнення кризових явищ у політичному середовищі і як форма врегулювання конфліктів. До цієї групи ми включили ті форми, які можуть бути закріплені в конституційному законодавстві як універсальні інструменти подолання конфронтації між суб'єктами права. Окрім цього на увагу заслуговують і такі форми попередження і врегулювання конфліктів, як державно-правовий експеримент та публічно-правовий договір. Однак перед тим як приступити до їх детального аналізу, відмітимо вже запропоновані в літературі засоби зняття конфліктного протистояння.

Передусім впадає у вічі достатня аморфність пропонованих систем форм врегулювання державно-правових конфліктів. Найбільш деталізованим виглядає перелік способів (конституційних процедур) врегулювання конфліктів, запропонований групою російських дослідників на чолі з В. М. Кудрявцевим. Зокрема, вони пропонують розглядати як способи систематичні переговори між представниками різних гілок влади, роботу узгоджувальних комісій, парламентські процедури, процедури конституційного судочинства та систему узгодження правових актів<sup>1</sup>. Узагалі прагнення винайти «чіткі процесуально-процедурні механізми розв'язання конфліктів»<sup>2</sup> є характерною рисою багатьох конфліктологічних досліджень у державно-правовій сфері. Так, А. Єзеров, поділяючи засоби впливу на конфліктний процес на три групи — соціологічні, політологічні та юридичні, відносить до блоку юридичних засобів «узгодження нормативно-правових актів та дій суб'єктів конституційних правовідносин, а також функціонування інститутів правосуддя»<sup>3</sup>. На пріоритеті судових форм врегулювання державно-правових (конституційних) конфліктів наполягає і Т. М. Пряхіна<sup>4</sup>.

Погоджуючись з постановкою питання про можливість розв'язання державно-правових конфліктів не тільки за допомогою конституційних засобів, але і через такі суто політичні форми, як переговори, посередництво, консультації<sup>5</sup>, зауважимо, що об'єктом конституційно-правових досліджень мають бути насамперед правові форми врегулювання конфліктного протистояння, виходячи з такого ключового завдання науки

<sup>1</sup> Основы конфликтологии. – С. 146–153.

<sup>2</sup> Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. – С. 456.

<sup>3</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 217.

<sup>4</sup> Пряхина Т. М. Конституционные конфликты. – С. 24–25.

<sup>5</sup> Див.: Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – С. 217.

конституційного права, як вироблення рекомендацій щодо найефективнішого нормативного регулювання публічно-владних відносин. При цьому ставимо питання про можливість узагалі внормування в конституційному праві вищенаведених політичних форм розв'язання конфронтацій у владному середовищі. Достатньо сказати, що політологією на сьогоднішній момент вироблено близько сорока стратегем ведення переговорів між суб'єктами політикуму<sup>1</sup>. Цікаво, якою ж має бути конституційна формула переговорних форм урегулювання конфліктів, щоб вона дозволила використати політичним акторам увесь цей арсенал стратегем?

Повертаючись до питання про термінологічний дискурс, висловимо думку, що найбільш оптимальним є вживання категорії «врегулювання» при проведенні конституційно-правових досліджень конфліктних протистоянь між владними суб'єктами. По-перше, «розв'язання конфлікту передбачає його завершення шляхом досягнення згоди через процес переговорів. У цьому випадку спостерігається подолання тих обставин, умов, які призвели до виникнення конфлікту. У результаті досягається згода зі встановлення нових відносин рівноваги між конфліктуючими сторонами»<sup>2</sup>. Іншими словами, «розв'язання конфлікту передбачає стратегію на усунення основи спору обмеженням чи трансформацією конфліктної ситуації і прийняття рішення, що задовольняє всіх учасників конфлікту»<sup>3</sup>. На відміну від цього врегулювання є стратегією, «спрямованою на певне компромісне розв'язання спору, яке хоча і не повністю відповідає цілям кожної із сторін, але дозволяє їм досягти деяких, якщо не всіх, першочергових цілей»<sup>4</sup>. Ключовою відмінністю між двома вищеназваними термінами є ступінь усунення конфліктної основи: конфлікт розв'язується, коли усувається така основа, тоді як врегулювання конфлікту означатиме зняття конфронтаційного напруження *ad hoc*, тобто не матиме остаточного характеру. Ми вже неодноразово звертали увагу, що в самій побудові демократичного механізму закладена потенційна можливість конфліктної боротьби (це і розподіл влади, і політичний плюралізм, і розподіл політичних сил у парламенті на більшість та опозиції тощо), а отже, розв'язання конфліктів між владними суб'єктами зможе мати місце лише в разі відміни таких консти-

<sup>1</sup> Див.: Василенко И. А. Политические переговоры. – М.: Гардарики, 2006. – С. 65–186.

<sup>2</sup> Социальные конфликты в меняющемся российском обществе (детерминация, развитие, разрешение) // Полит. исслед. – 1994. – № 2. – С. 114.

<sup>3</sup> Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – С. 201.

<sup>4</sup> Там само.

туційних моментів. Натомість у переважній більшості випадків, як це буде продемонстровано далі, конфлікти скоріше врегульовуються, зокрема, за допомогою таких форм, як розпуск парламенту, імпічмент Президенту, тобто по суті протистояння між протилежними політичними сторонами на певний час знімається, однак немає гарантії, що воно не виникне в майбутньому, оскільки ліквідувати основу конфліктності апіорі неможливо.

Хоча ми і не заперечуємо, що в державно-правовій сфері може мати місце і розв'язання конфлікту, втім такі ситуації трапляються набагато рідше, ніж ситуації, коли конфлікт можливо лише врегулювати. Мова йде насамперед про кризові явища в політикумі, які в багатьох випадках розв'язуються за допомогою таких кардинальних засобів, як конституційна реформа. Можемо стверджувати, що прийняття 28 червня 1996 року Конституції України на певний час практично зняло протистояння по лінії «парламент — президент».

Не менше значення для державно-правової конфліктології має питання про попередження конфліктів. Саме попередження розглядається конфліктологами як вплив на елементи конфлікту — учасників, мотиви їх поведінки, об'єкти, сили, що використовуються, і засоби — до того, як протистояння виникло<sup>1</sup>. Що ж стосується способів чи форм їх попередження, то в цьому питанні конкретного пропонується досить мало. Загалом ідеться про усунення причин цих конфліктів шляхом зміни ціннісних орієнтацій суспільства; інституціоналізації конфліктів за допомогою створення етичного кодексу конфліктолога; попередження конфлікту нормативними засобами, зокрема включенням до договорів положень, які б передбачали поведінку сторін при виникненні спорів<sup>2</sup>.

Разом із тим ми хотіли б звернути увагу наукової громадськості на більш дійові з точки зору потенціалу конституційно-правового регулювання засоби попередження конфліктного протистояння, насамперед такий, як державно-правовий експеримент. У філософії експеримент розглядається як «планомірно проведене спостереження; планомірна ізоляція, комбінація і варіювання умов із метою вивчення залежних від них умов»<sup>3</sup>. У конституційній практиці України державно-правовий експеримент мав місце лише одного разу. Мова йде про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпе-

<sup>1</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – С. 201.

<sup>2</sup> Основы конфликтологии. – С. 181–192.

<sup>3</sup> Философский энциклопедический словарь. – М., 2002. – С. 535.

ні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області. Цей експеримент був започаткований прийняттям 5 квітня 2001 року спеціального закону<sup>1</sup>. Сам експеримент визначався на законодавчому рівні як «випробування на практиці за державного сприяння поряд з традиційними нових форм організації місцевого самоврядування на території Ірпінського регіону, де проводиться експеримент, з метою можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України» (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону).

Метою експерименту було: вивчення на базі органів місцевого самоврядування Ірпінського регіону ефективності застосування в сучасних економічних умовах поряд з традиційними формами діяльності територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування інших форм, спрямованих на розвиток демократичних засад місцевого самоврядування; прискорення соціально-економічного розвитку відповідної території на основі вдосконалення системи управління, і зокрема управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, розширення доходної бази місцевих бюджетів та ефективного використання місцевих фінансових та матеріальних ресурсів; активізації підприємницької діяльності; залучення до вирішення соціально-економічних проблем міста та селищ на засадах, передбачених законом, підприємств, установ, організацій державної та інших форм власності; зміцнення дисципліни і організованості в усіх ланках місцевого господарства, а також законності та правопорядку на відповідній території (ст. 2 Закону). Сам експеримент був розрахований на 5 років.

Найбільш принциповим положенням експерименту було те, що на період його застосування створювався своєрідний Ірпінський регіон із центром у м. Ірпінь, що окрім самого міста включав у себе ще 4 навколишніх селища. Упор робився на створенні єдиного центру місцевого самоврядування регіону, який мала уособлювати Ірпінська міська рада, що повинна була обиратись на нових засадах: як і раніше, при обранні депутатів міської ради використовувалась мажоритарна система відносної більшості, але мажоритарні округи утворювались не на території міста, а на території регіону. Ще одним важливим моментом експерименту було посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування, а саме: на період проведення експерименту до місцевих бюджетів Ірпінського регіону мали зараховуватись 100 % податку на

---

<sup>1</sup> Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2352-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138.

доходи фізичних осіб, податку на промисел, що справлялись на відповідній території. Окрім цього, у разі забезпечення органами місцевого самоврядування Ірпінського регіону перевиконання планових надходжень до Держбюджету України від податку на додану вартість 50 % сум перевиконання планових доходів додатково зараховуються до міського бюджету (статті 22, 23 Закону).

Утім, як завжди буває в нашому житті, таке цікаве і корисне почищення виявилось потім нікому не потрібним, а використані ресурси, сили та час на проведення експерименту не дали для розвитку місцевого самоврядування хоча б якої-небудь відчутної користі. Такий висновок ми можемо зробити з аналізу подій навколо цього експерименту. Скупі відомості, які ми можемо отримати з відкритих джерел, свідчать про те, що до експерименту влада поставилась досить несерйозно, а після бурхливих подій 2004 року — взагалі про нього забула<sup>1</sup>. Адже, не проаналізувавши проміжні результати експерименту і не давши можливості його завершити, напередодні виборчої кампанії 2006 року депутати внесли зміни до Закону про експеримент, якими скасували запроваджену нову процедуру обрання Ірпінської міської ради. На сьогоднішній момент відсутні як офіційні підсумки проведення експерименту, так і рекомендації, що мали бути зроблені за його результатами.

Однак знову ж таки наголошуємо на тому, що подібного роду заходи могли б стати не тільки плацдармом для подальшого реформування державно-владних відносин, але й мати серйозне попереджувальне значення у державно-правовій конфліктології. Скільком негативним наслідкам ми могли б запобігти, якби перед масштабним введенням пропорційної виборчої системи на виборах депутатів місцевих (окрім сільських та селищних) рад спробували використати пропорційний принцип при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування на базі окремого регіону (чи навіть краще — декількох регіонів), тобто провели б серйозний державно-правовий експеримент із зміни виборчої системи на місцях. Тоді б, ми переконані, усі могли пересвідчитись у недоцільності такого кардинального кроку на рівні всієї країни.

До речі, у межах ірпінського експерименту мала пройти апробацію ще одна новація, яка має запрацювати після введення в дію другого, муніципального, етапу конституційної реформи. Мова йде про посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування. Проте через брак

---

<sup>1</sup> Див., напр.: Протокол № 2 засідання Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України від 28 жовтня 2003 р. (про результати проведення експерименту) // Ірпінська панорама. – 2003. – № 35. – С. 30–32.



уваги з боку можновладців до цього заходу реальний ефект від його запровадження на території всієї держави ми вже спрогнозувати не зможемо.

Що стосується зарубіжного досвіду, то можемо зазначити, що в Російській Федерації на базі Печорського і Пыталовського районів Псковської області був проведений експеримент, подібний до ірпінського. Зокрема передбачалось, що на базі цих районів буде відпрацьована волосна схема місцевого самоврядування. Так, у межах муніципального утворення «Печорський район» планувалось заснувати 7 волостей (колишні сільради), які б разом із м. Печори набули статусу муніципальних утворень, а державна влада мала б здійснюватись тільки на рівні району<sup>1</sup>.

Найбільш ефективним виявився управлінський експеримент у сфері мотивації до роботи у випускників штатів Нью-Джерсі й Пенсильванія (США), що був проведений з приводу запровадження реформи системи соціального забезпечення в 1960-х роках. Для експерименту відібрали 1350 родин (члени родин були у віці від 15 до 58 років та мали низький рівень доходів), що проживали в трьох містах штату Нью-Джерсі та в одному місті штату Пенсильванія.

Сутність експерименту зводилась до того, що одні родини отримали різні рівні гарантованого доходу й податкових пільг, у той час як інші не одержали нічого. Результати експерименту були такими. Експериментальні, тобто пільгові, групи не відрізнялись своєю поведінкою в плані зайнятості від контрольних груп, що не отримали ніяких соціальних благ. При цьому доходи членів експериментальних груп мали дещо вищі темпи зростання, ніж доходи членів контрольних груп. Таким чином, результати експерименту спростували прогнози противників реформи стосовно того, що після запровадження реформи люди з низькими доходами будуть працювати менше<sup>2</sup>.

Ще одним важливим питанням, яке слід розглянути в межах заявленої тематики, є можливість використання договірних форм попередження та врегулювання державно-правових конфліктів. Така форма (джерело) конституційного права характерна для країн із федеральною

---

<sup>1</sup> Див.: Вагин В. Государственно-правовой эксперимент по проблемам местного самоуправления в Печорском и Пыталовском районах Псковской области // Местное самоуправление: теория и практика. – М.: Фонд Фридриха Науманна, 1997. – С. 130–134.

<sup>2</sup> Див.: Данн Вільям Н. Державна політика: вступ до аналізу. – Одеса: АО БАХ-ВА, 2005. – С. 369.

формою територіального устрою<sup>1</sup>. Традиційно виділяють такі види державно-правових договорів, як договори між федерацією в цілому та її суб'єктами, державними органами обох рівнів, а також між суб'єктами федерації та їх органами<sup>2</sup>. Прикладом є Договір про розмежування предметів відання та повноважень між федеральними органами влади Російської Федерації та органами влади суверенних республік у складі Російської Федерації від 31 березня 1992 року<sup>3</sup>.

При цьому слід враховувати, що, для того щоб договір вважався державно-правовим, він має носити нормативний характер, тобто виступати регулятором суспільних відносин. Дійсно, у вітчизняній конституційній практиці мав місце випадок, коли серйозний державно-правовий конфлікт був розв'язаний за допомогою договору. Зрозуміло, що ми ведемо мову про вищезгаданий Конституційний договір від 8 червня 1995 року.

На сьогоднішній момент своєрідною формою запобігання виникненню внутрішньопарламентських конфліктів можна також визнати угоду про утворення коаліції. Прикладом є Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання<sup>4</sup>. Окрім цілком зрозумілих моментів, таких як політична програма діяльності Коаліції, розподіл посад тощо, в угоді передбачено ще й такий важливий розділ, як Регламент Коаліції. Безпосередньо в Регламенті передбачені такі конфліктологічні моменти, як консенсусне прийняття рішень на Раді коаліції та запровадження погоджувальних процедур у межах Коаліції. Щодо останнього, то погоджувальним процедурам присвячений окремий розділ VII Регламенту Коаліції. Зокрема передбачається, що «у разі виникнення розбіжностей між позиціями окремих суб'єктів Коаліції, суб'єктів Коаліції та Кабінету Міністрів України застосовуються погоджувальні процедури, які розпочинаються без спеціального рішення Ради Коаліції за ініціативою будь-якої фракції, що входить до складу Коаліції, способом укладання протоколу розбіжностей та опрацювання змісту розбіжностей». До таких погоджувальних процедур коаліціонери віднесли: створення погоджувальної групи з представників фракцій, що входять до Коаліції (по 3 представники від кожної

<sup>1</sup> Див.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. – М.: Юрист, 1999. – С. 21–22.

<sup>2</sup> Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – С. 200.

<sup>3</sup> Див.: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – С. 155.

<sup>4</sup> Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання // Голос України. – 2007. – 1 груд. – С. 4.

фракції — суб'єкта Коаліції), Кабінету Міністрів України (у разі наявності розбіжностей Коаліції з Кабінетом Міністрів України); визначення предмета розгляду погоджувальної групи та терміну її роботи; розгляд питання погоджувальною групою, до роботи якої за рішенням групи можуть долучатися також зовнішні експерти; прийняття висновків погоджувальною групою та винесення проекту рішення на розгляд Ради Коаліції; прийняття Радою Коаліції рішення зі спірного питання.

Що стосується зарубіжного досвіду, то подібні угоди є звичним явищем, наприклад, для німецького парламентаризму. Як відмічається в літературі, коаліційні угоди передбачають розподіл посад у майбутньому уряді, зобов'язання сторін щодо координації своїх дій у парламенті, створення спеціальних погоджувальних органів (коаліційних комітетів), порядок їх роботи, термін дії угоди тощо<sup>1</sup>. Зміст цієї угоди доводиться до відома виборців шляхом опублікування її в центральних засобах масової інформації. А це означає, що в разі порушення угоди однією зі сторін така політична сила втрапить свою підтримку на наступних виборах. Це є єдиним і головним засобом впливу на сторони угоди, тобто така угода не має правового характеру<sup>2</sup>. Подібний підхід, на наш погляд, цілком відповідає вимогам демократичної парламентської діяльності.

Вірність тези про спільність політичної відповідальності як головну запоруку ефективності дії коаліційної угоди можна підтвердити деякими позиціями з Коаліційної угоди від 11 листопада 2005 року, укладеної за результатами дочасних виборів 2005 року між провідними політичними силами Німеччини — ХДС, ХСС та СДПН. Цією угодою передбачається, що «партнери по коаліції беруть на себе відповідальність втілити положення цієї угоди в урядових діях. Партнери несуть спільну відповідальність за всі напрямки діяльності коаліції. Партнери по коаліції ХДС, ХСС та СДПН всебічно та на постійній основі координуватимуть свою роботу в парламенті й уряді та досягнуть консенсусу в процедурних, матеріальних і кадрових питаннях. Партнери по коаліції регулярно зустрічатимуться принаймні щомісяця в коаліційному комітеті для погодження різних питань». Більше того, «цей комітет збиратиметься за вимогою партнера по коаліції. Він обговорюватиме важливі питання, вирішення яких потребує координації між партнерами по коаліції та сприятиме досягненню консенсусу на випадок виникнення конфлікту. Він складатиметься з канцлера, заступника кан-

---

<sup>1</sup> Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині // Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи: Матеріали «круглого столу», 2 лют. 2000 р. – К.: Вид. Дім «Юрид. книга», 2000. – С. 25–28.

<sup>2</sup> Там само. – С. 25.

цлера, голів парламентських груп (у разі участі парламентської групи ХДС/СДПН — також першого заступника голови) та голів партій, якщо вони ще не увійдуть до його складу».

Завершуючи розгляд цього питання, можемо зазначити, що, попри всю позитивність із точки зору конфліктогенного потенціалу договірних форм для попередження і врегулювання державно-правових конфліктів, їх використання повинно розглядатись насамперед у системі політичних засобів розв'язання конфліктного протистояння, оскільки надати їм конституційної легітимності не виявляється можливим, перш за все через те, що в окремих випадках договір може мати місце, коли використати правові засоби для врегулювання конфлікту є неможливим, а в окремих ситуаціях договори врегульовують суто політичні відносини, які мають перебувати поза межами предмета конституційно-правового регулювання.

## **§ 2. Конституційна реформа та стабільність конституційного ладу: конфліктно-правовий аналіз системного взаємозв'язку**

Останнім часом увага науковців прикута до питань забезпечення стабільності як конституційного ладу, так і джерела, в якому він закріплюється, тобто Конституції. Основною аргументацією на користь цієї тези є домінуюча в наукових колах позиція стосовно неможливості розбудови демократичної держави в умовах постійних конституційних змін. Вважається, що найкращі правила гри — це постійні правила. З одного боку можна погодитись із такою аргументацією, адже будь-яке суспільство прагне передбаченого розвитку, який дає насамперед стабільність. Однак чи можна говорити про стабільність як альфу та омегу державотворення в умовах повної невизначеності щодо майбутнього розвитку держави та суспільства? Точніше кажучи, чи може держава, яка перебуває на трансформаційному етапі свого розвитку, мати таку розкіш, як незмінюваність Конституції?

Конституція — це не тільки стрижень правової системи, але й програмний документ для держави та суспільства. Програмність має зазвичай умовний характер, оскільки умовний характер має визначення державно-правових пріоритетів. При цьому ми маємо пам'ятати, що така програмність передусім має відношення до засад конституційного ладу. Інші ж конституційні положення, особливо ті, які стосуються

функціонування державного механізму, є більш «прагматичною» частиною Основного Закону, через те що підлягають застосуванню та неухильному дотриманню вже з першого дня набрання чинності Конституцією.

Ці дві тези — про особливості стабільності на трансформаційному етапі розвитку державності та специфіку різних об'єктів конституційного регулювання — мають тісний взаємозв'язок з огляду на те, про стабільність чого ми маємо в першу чергу говорити. Утім, перш ніж вести мову про можливості вирішення цієї проблеми, поставимо собі ще одне запитання: чому в умовах тривалого демократичного розвитку в багатьох європейських країнах все з більшою періодичністю виникає питання про реформування Основного Закону? Достатньо назвати такі країни з усталеними демократичними традиціями, як Франція, Італія, Фінляндія, Швейцарія. Причому в окремих випадках конституційна реформа має досить масштабний характер, як, наприклад, у Фінляндії, де в 1999 році була прийнята перша Конституція (перша в тому розумінні, що до того країна жила за чотирма конституційними джерелами, зокрема такими, як Акт про Едускунту та «Форма правління»). У цьому контексті можна згадати і нову швейцарську Конституцію.

Перш за все слід відмітити традиційну для сучасної вітчизняної науки конституційного права тезу про неможливість внесення змін до Конституції після її прийняття протягом певного часу. Як правило, маються на увазі 10 років. Логіка цілком зрозуміла, оскільки вищі владні інституції повинні протягом хоча б двох конституційно визначених термінів функціонувати в нових державно-правових умовах. Однак при цьому наводиться аргументація стосовно тривалого функціонування західних країн у ситуації незмінюваної конституції. Погоджуючись у цілому з подібною постановкою питання, особливо на фоні таких прикладів, як закріплення на рівні Конституції Португалії норми про те, що Конституція не могла бути переглянута протягом 5 років із моменту прийняття закону про перегляд (ст. 284 Конституції), слід все ж таки вказати на певну невідповідність наведеної аргументації реальному стану речей.

Якщо взяти за об'єкт дослідження конституційний розвиток зарубіжних країн, то відразу звертають на себе увагу такі факти. Сучасні європейські конституції виявились не такими «стійкими» відносно внесення змін до них. Так, Конституція Бельгії, прийнята 17 лютого 1994 року, вже через два роки (25 березня 1996 року) зазнала змін, які стосувалися вдосконалення статусу парламентаріїв, насамперед у частині їх індемнітету. Зокрема, новими конституційними положеннями передбачалось,

що кожному члену Палати представників має виплачуватись щорічна винагорода у 12 тис. франків. До того ж вони мають право вільно користуватись усіма транспортними засобами, що експлуатуються державою чи віддані їм у концесію (ст. 66). У той же час сенатори не повинні отримувати винагороду за свою діяльність, проте підлягають відшкодуванню їх витрати у розмірі 4 тис. франків на рік (ст. 71). Загалом же протягом 14 років із моменту прийняття Конституції зміни до неї вносились 23 рази, практично кожного року, окрім 2003 та 2006 років. Рекордним виявився 1998 рік: протягом цього року зміни вносились 4 рази, а в червні такі події мали місце 2 рази (12 та 17 червня). Останній раз зміни вносились 7 травня 2007 року. Вони стосувалися бельгійської системи конституційного судочинства — Арбітражний суд був перейменований у Конституційний суд. При цьому слід зауважити, що порядок внесення змін до Конституції Бельгії є достатньо жорстким і пов'язаний із розпуском парламенту.

Не витримали «випробування на міцність» строком у 10 років також Конституції Чехії та Хорватії. Що стосується першої, то Основний Закон Чехії був прийнятий 16 грудня 1992 року, за цей час був змінений 5 разів, перший раз у 1997 році. Конституція Хорватії, прийнята в 1990 році, тричі зазнавала суттєвих змін і вперше у 1997 році.

Більш «стійкою» виявилась Конституція Нідерландів. Прийнята 17 лютого 1983 року, вона функціонувала без змін до 1995 року (не враховуючи незначні зміни 1987 року, пов'язані із запровадженням у країні професійної армії). Після того зміни вносились ще двічі (у 2002 та 2005 роках) і два рази Нижня палата відхиляла пропозиції про зміни Конституції. Мабуть, на відміну від Бельгії, для голландських парламентарів загроза розпуску парламенту (ст. 137 Конституції Голландії) в разі попереднього схвалення конституційних змін була більш серйозним аргументом при ухваленні рішення щодо конституційних поправок.

Якщо розглянути конституції із більш давньою історією, то звертає на себе увагу досвід аргентинського конституціоналізму. Чинна Конституція Аргентини була прийнята ще у 1853 році. Перші зміни до неї були внесені у 1860 році. Причиною прийняття конституційних змін стало входження Буенос-Айреса до складу Аргентини. У результаті змінилась і назва країни — з Аргентинської Конфедерації на Республіку Аргентина. Суттєві зміни відбулися 1957 року. Вони були пов'язані з перебуванням при владі військового уряду. Варто зазначити, що ці зміни, як і попередні (1860, 1866, 1898 та 1949 роки), були внесені в достатньо легітимній формі: як того вимагає сама Конституція, після прийняття змін Конгресом

їх затвердила Конституційна (Установча) Асамблея. Останні ж зміни відбулись у 1994 році і стосувались перш за все реформування державного механізму. Серед конституційних новел можна відмітити скорочення терміну перебування Президента на своєму посту до 4 років та надання автономного статусу Буенос-Айресу.

Наступним не менш цікавим об'єктом дослідження є основні закони ФРН та Японії. Ці два важливих державотворчих акти були прийняті в достатньо складних політико-правових умовах. Зазвичай у науковій літературі вони піддаються спільному розгляду через схожість умов, у яких вони розроблялись і приймались. Що стосується Основного Закону ФРН 1949 року, то за час існування цього акта зміни і доповнення вносились до нього 52 рази. (У цьому показнику німецьких парламентаріїв перевершили, мабуть, лише їх індійські колеги: станом на 2006 рік до Конституції були внесені 94 поправки.) Причому перший раз незначна ревізія мала місце через два роки після прийняття Закону, а саме 30 серпня 1951 року. Останні зміни 28 серпня 2006 року мали достатньо масштабний характер. Концептуально вони стосувалися встановлення нових засад взаємовідносин між Федерацією та землями.

На цьому фоні дивує «стійкість» Конституції Японії 1947 року. Розмови про необхідність ревізії Конституції точаться в наукових і політичних колах ще з початку 1990-х років. У 1994 та 2005 роках провідні політичні сили опублікували свої проекти нового Основного Закону. Насамперед увага громадськості зосередилась на тих ключових засадах конституційного ладу, які закріплені в ст. 9 Конституції. Нагадаємо, що ця конституційна норма викликає більше всього нарікань. Згідно з цим конституційним приписом, Японія назавжди відмовляється від створення сухопутних, морських та військово-повітряних сил. Окрім цього пропонувалось змінити також низку положень щодо правового статусу жінок, освітньої системи та створення публічних корпорацій.

Найбільшу наполегливість у справі конституційного реформування виявив колишній прем'єр Сіндзо Абе. Однак, беручи до уваги опитування громадської думки, парламент ухвалив рішення, відповідно до якого конституційний референдум може мати місце не раніше 2010 року. Що стосується громадської думки, то її вивчення свідчить про консервативність поглядів японців відносно конституційної реформи. Так, 33,5 % не бажають жодних змін, а 44,5 % не підтримують ідею внесення змін до вищезгаданої ст. 9 Конституції.

Цей огляд можна проводити і далі, проте більш принциповим у даному контексті є питання про співвідношення таких двох правових явищ, як зміна конституції та зміна конституційного ладу. Оскільки, зважаючи на

вишенаведені приклади, на перший погляд може скластися враження, що про стабільність конституційного ладу в зарубіжних країнах взагалі не чули. Адже навряд чи можна сказати, що змінюючи Основний Закон 52 рази за 57 років, можливо взагалі вести мову про таке явище.

Це питання набуває для вітчизняного конституціоналізму ще більшої актуальності з огляду на ті серйозні дискусії, які ведуться у наукових та політичних колах стосовно змісту конституційного положення про виключність права Українського народу на визначення та зміну конституційного ладу.

Почнемо з ключового поняття «конституційний лад». У науці відсутнє єдине розуміння цього терміна. Цікавим, до речі, є і те, що цей факт знайшов своє певне відображення в одному з рішень Конституційного Суду України. Так, у рішенні у справі про здійснення влади народом Суд, зокрема, зауважив, що у «відповідях вчених-правознавців по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні». Якщо проаналізувати визначення, які даються цьому поняттю, то можна зробити висновок, що основні дискусії ведуться навколо того, чи можна застосовувати категорію «конституційний лад» до недемократичних країн. Точніше кажучи, частина науковців стверджують, що конституційний лад — це система суспільних відносин, закріплених у конституції, які визначають державний і суспільний лад у країні. Інші дослідники вважають, що для того, щоб визнавати, що в країні існує конституційний лад, наявності такого формального критерію, як конституція, явно недостатньо. Важливим елементом категорії «конституційний лад» є підпорядкованість конституційно закріплених відносин таким безумовним демократичним та гуманістичним цінностям, як народний суверенітет, розподіл влади, невідчужуваність природних прав людини тощо.

Не прояснив цю достатньо складну ситуацію і Конституційний Суд. Перш за все слід зазначити, що він у своїх актах неодноразово звертався до цієї категорії. Одним з останніх прикладів була справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України. Розглядаючи цю справу, Суд зауважив, що стабільність конституційного ладу залежить від непорушності рівноваги в системі стримувань та противаг між вищими державними інституціями<sup>1</sup>. Схожим був підхід Суду до розуміння стабільності конституційного ладу і при розгляді справи про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб. У рішенні

---

<sup>1</sup> Рішення КСУ від 11.12.2007 р. № 12-рп/2007 (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 96. — Ст. 3499.



у цій справі, зокрема, підкреслюється, що «поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)<sup>1</sup>.

Про стабільність, але вже основ конституційного ладу говорилось у Рішенні Конституційного Суду у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Тоді загрозою послаблення існуючих основ конституційного ладу Суд визнав винесення на всеукраїнський референдум запитання: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?». Логіка суддів полягала в тому, що винесення подібного питання на референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України здатне поставити під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні<sup>2</sup>.

Різними є погляди самого Суду відносно такого поняття, як засади (основи) конституційного ладу. Так, приймаючи рішення про закриття провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо «визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року, Суд зазначив, що вказані у поданнях події «не мали наслідком порушення принципів Конституції України, які є основою конституційного ладу держави». У цьому контексті Суд дав пояснення, що такими принциповими засадами є: те, що всі органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах, відсутність змін у структурі парламенту, забезпечення публічності та принципу більшості у прийнятті ним рішень, реалізація Верховною Радою всіх конституційних функцій (Ухвала КСУ від 27.06.2000 р. № 2-уп/2000).

Стосовно структурного розташування засад конституційного ладу в тексті Основного Закону, то тут позиція Суду також не є однозначною. Так, у рішенні у справі про застосування української мови правова позиція Конституційного Суду полягала в тому, що засади конституційного ладу включено в розділ I «Загальні засади»<sup>3</sup>. Однак в іншому

<sup>1</sup> Рішення КСУ від 27.04.2000 р. № 7-рп/2000 (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб) // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 18. – Ст. 756.

<sup>2</sup> Рішення КСУ від 27.03.2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 30. – Ст. 1285.

<sup>3</sup> Рішення КСУ від 14.12.1999 р. № 10-рп/99 (справа про застосування української мови) // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

правовому акті цього органу конституційної юрисдикції діапазон розміщення вихідних принципів конституційного ладу був розширений ще до двох розділів Основного Закону, зміни до яких, як і до розділу I, потребують ускладненої процедури із застосуванням інституту референдуму. Мова йде про розділ III «Вибори. Референдум» та розділ XIII «Внесення змін до Конституції України»<sup>1</sup>.

До речі, слід відмітити, що не виправдались сподівання юридичної громадськості остаточно встановити істинний правовий зміст вищеназваних категорій і після ухвалення вже згаданого рішення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом. Нагадаємо, що все, на що спромігся Суд, так це інтерпретувати норму ч. 3 ст. 5 Конституції в такий спосіб: «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII».

Утім ми ще можемо сподіватись на отримання найближчим часом більш точної відповіді на це вкрай важливе для подальшого державотворення питання з огляду на те, що на сьогоднішній момент у провадженні Конституційного Суду перебуває справа за конституційним поданням Президента України про надання офіційного тлумачення низки конституційних положень, у тому числі і вищезгаданого положення ч. 3 ст. 5 Конституції.

Узагалі кажучи, це питання не було б настільки принциповим для юридичної науки та практики, якби не відсутність у чинній Конституції механізму прийняття нового Основного Закону. Варто зазначити, що, приймаючи чинну Конституцію, Верховна Рада діяла в абсолютно легітимний спосіб, спираючись на надане їй Конституцією 1978 року повноваження щодо прийняття Конституції України (п. 2 ч. 3 ст. 97). Подібне повноваження пропонувалось залишити парламенту після прийняття нового Основного Закону згідно з ч. 1 ст. 134 проекту Конституції, винесеного на всенародне обговорення: «Національні Збори ухвалюють Конституцію». Тому чи не єдиним конституційним приписом, який може стати підґрунтям легітиматії майбутнього Основного Закону, є положення ч. 3 ст. 5 чинної Конституції. Щодо актуальності, то питання про при-

---

<sup>1</sup> Рішення КСУ від 11.07.1997 р. № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 29. – код акту 2025/1997.

йняття нової Конституції в теперішніх умовах є чи не найголовнішим пріоритетом усіх ключових політичних акторів.

Якщо звернутись до зарубіжного досвіду використання термінології, пов'язаної з конституційним ладом, то можемо зробити такі висновки. Категорії такого роду не є традиційним інструментом нормативної техніки в конституціоналізмі зарубіжних країн. Однак при цьому відмічаємо тенденційне явище застосування термінів «конституційний лад» та «засади конституційного ладу» в переважній більшості країн нової демократії. Прикладом є глава I Конституції Російської Федерації, що має назву «Засади конституційного ладу». Відзначаємо також особливу юридичну силу положень, що містяться в цьому структурному підрозділі: відповідно до ч. 2 ст. 16 Конституції Росії, ніякі інші положення Конституції не можуть суперечити засадам конституційного ладу. Хоча подібна норма є достатньо специфічним конституційним приписом, але в конституціях цілої низки зарубіжних країн можна зустріти приклади посиленого захисту окремих засадничих положень порівняно з іншими конституційними нормами (до цього питання ми ще повернемося).

Більш конкретно у визначенні ключових засад конституційного ладу є Конституція Хорватії. Згідно із ст. 3 цієї Конституції, «свобода, рівність, національне рівноправ'я та рівність статей, миротворство, соціальна справедливість, повага до прав людини, недоторканність власності, охорони природи і навколишнього середовища, верховенство права та демократична багатопартійна система є вищими цінностями Республіки Хорватія та підставою для тлумачення Конституції». Схожий конституційний припис міститься і в Конституції Македонії (ст. 8).

Що ж стосується країн західної демократії, то в їх основних законах термін «конституційний лад» зустріти практично неможливо. Це є достатньо показовим фактом не тільки для конституцій, прийнятих на початку та в середині минулого століття, але і для новітніх державотворчих актів. Так, наприклад, відповідно до ст. 2 Конституції Фінляндії 1999 року, яка має назву «Демократія та верховенство права» та присвячена принципу народного суверенітету, державна влада в республіці належить народу, представленому в Едускунті. При цьому демократія включає в себе право кожного брати участь і впливати на розвиток суспільства та його умови життя. Не менш цікавими є положення, закріплені в ст. 1 даної Конституції. Це чи не єдиний випадок, коли на рівні самої Конституції чітко встановлюється її формальний та матеріальний зміст: «Конституція Фінляндії встановлюється цим конституційним актом. Конституція повинна гарантувати недоторканність люд-

ської гідності та свободу і права людини, а також забезпечувати справедливість у суспільстві».

Отож, можна зробити висновок, що розвиток теорії конституційного ладу припав саме на період становлення країн нової демократії. Наразі спостерігаємо бум наукових досліджень у цій сфері. Однією з ключових праць у даній галузі слід визнати монографію О. Г. Рум'янцева<sup>1</sup>, яка по суті задала тон усім подальшим науковим розробкам. До речі, захоплення новою для вітчизняної юридичної науки категорією стосувалось не тільки дослідників, але і певним чином відобразилось на тексті чинної Конституції. Тут можна зробити зауваження щодо занадтої категоричності при висловленні подібних тез. Погоджуючись з тим, що такому твердженню притаманна достатньо велика доля припущення, одночасно зазначимо, що важко при цьому не помітити вплив російської юридичної думки на вітчизняний конституціоналізм, принаймні в цьому питанні.

Як на нас, то пояснення такою захопленістю цим новим державно-правовим явищем в юридичному середовищі лежить у площині намагань відмовитись від усього старого, радянського, особливо від традиційного для радянської науки державного права підходу про закріплення в конституції конституційних засад державного та суспільного ладу. Якраз-то і заміником цих категорій мав стати конституційний лад. Однак на відміну від своїх радянських попередників, які хоча б згадали про «основи суспільного ладу» та «державний устрій» в Конституції 1978 року, українські законодавці вирішили включити категорію «конституційний лад» до Конституції, але не як назву структурного підрозділу, а пов'язавши її з одним із ключових принципів конституціоналізму.

У цьому контексті пригадаємо, як ідея вноرمування питань, пов'язаних із конституційним ладом, втілювалась у проектах нового Основного Закону. Достатньо відзначити, що в проекті Конституції, винесеному на всенародне обговорення, поряд із тим, що перший розділ мав назву «Загальні засади конституційного ладу», містилось ще й положення ст. 2, відповідно до якого «конституційний лад України ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини і громадянина». Не менш цікавим є і те, що в проекті Конституції, прийнятому в першому читанні 4 червня 1996 року, нічого не говорилось про право народу визначати та змінювати конституційний лад. Утім при цьому до проекту була включена ст. 9, згідно з якою «громадяни України мають право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься протиправно лікві-

<sup>1</sup> Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России: Понятие, содержание, вопросы становления. – М., 1994. – 288 с.

дувати демократичний конституційний лад України, встановлений цією Конституцією, якщо інші засоби не можуть бути використані». Звертаємо увагу на те, що конституційний лад визначається як демократичний, тобто розробники проекту підходили до розуміння цього поняття з вузької, формальної сторони. Що ж стосується вищезгаданого положення ч. 3 ст. 5 чинної Конституції, то воно з'явилося за пропозицією тодішнього Голови Верховної Ради О. Мороза. І на наш погляд, це спричинило більше непорозумінь, ніж користі для гарантування визначених Конституцією демократичних цінностей.

До цього висновку ми приходимо з таких міркувань. Насамперед питання конституційного ладу законодавці пов'язали з поняттям «народовладдя», включивши право на визначення та зміну конституційного ладу до правосуб'єктності Українського народу. При цьому незрозумілим залишилось як те, що має вкладатись у поняття «конституційний лад» (до речі, на цей прикрий факт звертав увагу Конституційний Суд, приймаючи рішення у справі про здійснення влади народом), так і те, у чому має полягати різниця між «визначенням конституційного ладу» та його зміною. Окрім цього виникають ще принаймні декілька запитань.

По-перше, в яких випадках буде мати місце зміна конституційного ладу? Якщо дотримуватися логіки Конституційного Суду, тоді, наприклад, зміна віку, з якого набувається активне виборче право (ч. 1 ст. 71 розділу III), є зміною конституційного ладу, бо в цьому випадку, згідно зі ст. 156 Конституції, остаточне рішення щодо змін до Конституції має ухвалити народ на референдумі. Навпаки ж, у разі обрання Президента парламентом, як це пропонувалося у першому варіанті законопроекту № 4105, це можна не визнавати зміною конституційного ладу, оскільки для ухвалення подібного роду положень достатньо було рішення парламенту. (Хоча цю правову позицію Суду можна розглянути і з другого боку: інші розділи Конституції (окрім I, III та XIII) змінюються народом через обраний ним парламент. Однак як бути в цьому випадку з виключністю права народу?)

По-друге, чи може в певних випадках зміна конституційного ладу за своєю змістовною стороною перетворитись у встановлення нового конституційного ладу? Нічого дивного в цьому запитанні немає, адже західному конституціоналізму відомі приклади, коли на рівні конституції закріплюються механізми як часткового, так і повного перегляду конституційного тексту. Так, наприклад, відповідно до ст. 168 Конституції Іспанії, передбачається можливість повного перегляду Конституції. При цьому використовується більш складний механізм конституційної реформи, який включає в себе розпуск парламенту та проведен-

ня референдуму з цього питання. До того ж за аналогічною процедурою вносяться зміни до Вступного розділу цієї Конституції, в якому по суті вміщуються засади конституційного ладу, такі як принцип народовладдя (правда, сформульований через національний суверенітет), статус офіційної мови тощо, а також до підрозділу Конституції, присвяченого основним правам і громадянським свободам, та розділу, яким врегульований статус Корони в Іспанії.

Можемо зробити висновок, що законодавець (за погодженням із народом, який висловив свою позицію щодо Конституції на референдумі) визначив, що зміна таких ключових питань, як принципи побудови держави та суспільства, основоположні права людини та правове положення монарха, по суті є рівноцінною до зміни всього ладу, визначеного Конституцією.

Зрозуміло, що подібна схема зміни Основного Закону характерна не тільки для іспанського конституціоналізму. Не меншу цікавість викликає механізм конституційного реформування, запроваджений у Конституції Болгарії. По-перше, це один із небагатьох випадків, коли на рівні самої Конституції передбачена процедура прийняття нової Конституції. Право на встановлення нового конституційного порядку закріплюється за конститувантою, функції якої в цій республіці виконує Велике народне зібрання (статті 157, 158 Конституції Болгарії). По-друге, за Великим зібранням закріплюється також виключне право вирішувати питання про зміну території республіки і ратифікації міжнародних договорів, що передбачають такі зміни (у нашій країні це є предметом обов'язкового референдуму); питання про зміну форми державного устрою і державного управління; питання про зміну конституційних положень, які передбачають пряму дію норм Конституції, статус ратифікованих міжнародних договорів, недоторканність основних прав громадян та гарантії прав громадян в умовах дії особливих державно-правових режимів; питання про зміну чи доповнення глави Конституції, в якій передбачені норми, присвячені конституційній реформі.

Ми можемо навести ще не один подібний приклад. Проведений детальний аналіз як історії конституційного реформування, так і змісту та напрямків використання категорії «конституційний лад» у вітчизняній юридичній науці був зроблений із метою встановлення вірогідності твердження про необхідність забезпечення стабільності конституційного ладу та зв'язку явища стабільності конституційного ладу та конфліктності у функціонуванні державного механізму.

Насамперед ми впевнені, що колишній спікер О. Мороз та парламентарії, що підтримали його ініціативу, мали благі наміри при запро-

вадженні припису ч. 3 ст. 5 вітчизняної Конституції. Однак при цьому допустили, на наш погляд, прикру доктринальну помилку, яка суттєво вплинула на подальший розвиток як конституційного процесу, так і науки конституційного права.

По суті в цьому випадку законодавець задав тон юридичній науці (хоча б з огляду на те, що серйозні монографічні дослідження в цій сфері з'явилися вже після прийняття Конституції). Проте зробив це вкрай невдало, оскільки, поставивши перед науковцями дуже важливе завдання щодо доктринальної розробки теорії конституційного ладу, встановив через норму ч. 3 ст. 5 жорсткі конституційні рамки для подальших наукових розробок.

Ми переконані в тому, що якщо і слід було вести на рівні Конституції мову про належність Українському народу права на зміну конституційного ладу, то лише в частині зміни його основ, тому що в протилежному разі вироблена теорія конституційного ладу абсолютно не збігається з механізмом зміни самої Конституції, визначеним у розділі XIII. Припускаємо, що «розмитість» висновків Конституційного Суду пов'язана саме з цією помилкою в застосуванні нормативної техніки.

Якщо ж говорити ще більш відверто, то ми заперечуємо проти використання подібного роду оціночних категорій, особливо в частині визначення правосуб'єктності народу. Звичайно, наявність оціночних понять є нормальною ситуацією для конституційного нормотворення. Утім, як демонструє на сьогоднішній день стан дослідження цього державно-правового явища, категорія «конституційний лад» охоплює надзвичайно широкий діапазон поглядів щодо його змісту. Це у свою чергу аж ніяк не сприяє ефективному застосуванню цього важливого конституційного положення.

Тому вважаємо, що при подальшому конституційному реформуванні ця норма має бути або відповідним чином трансформована, або, що ще краще, взагалі виключена. Ще одним варіантом може бути литовський аналог згадуваного конституційного припису: згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції цієї країни, найважливіші питання життя Держави і Народу вирішуються шляхом референдуму (хоча, звичайно, і ця конституційна формула не ідеальна).

Аргументацією ж на користь саме такого підходу до даного конституційного припису є таке. Насамперед, якщо в ст. 1 проголошений шлях до побудови в Україні правової та демократичної держави, тоді виникає запитання — чи може в цьому випадку конституційний текст у частині, яка стосується державного механізму, бути незмінним? Адже нашою метою є побудова держави саме на правових і демократичних засадах.

Проте, як показує історія конституційного реформування, практично жодна із західних країн не знає «рецепт» ідеальної моделі демократичного механізму держави, тому вони змушені вдаватись до періодичної зміни конституційних положень, пристосовуючи державний механізм до вимог сучасності. Зрозуміло, що під час конституційної реформи змін зазнають і положення, які стосуються засад суспільного ладу та правового статусу людини. Однак все-таки переважно увага конституційних реформаторів концентрується на встановленні нової системи вищих органів влади. У зв'язку з цим консервація проблем, пов'язаних із недолугим конституюванням взаємовідносин між вищими владними інституціями, є ще більшою загрозою для нормального розвитку державності, ніж періодична зміна конституційних приписів, що врегулюють ці питання.

Боротьба за стабільність конституційного ладу повинна, на наш погляд, бути сконцентрована не на практично нездійсненному прагненні залишити текст конституції незмінним, а на захисті її ключових положень (які зазвичай розміщуються в перших розділах та по суті становлять конституційний лад (у контексті принципів побудови держави та суспільства)) та збереженні за їх допомогою конституційної наступності при намаганні змінити в повному обсязі основний закон. «Прагнення суспільства до стабільності (що забезпечується, зокрема, незмінністю основних конституційних принципів) не виключає, а передбачає момент розвитку конституції, який має бути запрограмований у самій моделі основного закону»<sup>1</sup>.

Необхідно зазначити, що в багатьох випадках на рівні конституції найбільш принципіві положення виділяються шляхом надання їм статусу недоторканих, тобто таких, які за будь-яких умов не підлягають зміні. Тут ми можемо спостерігати різні тенденції — від встановлення чіткого переліку таких положень до закріплення лише загального формулювання стосовно обмеження в конституційному реформуванні. Так, прикладом першого може бути норма ч. 4 ст. 60 Конституції Бразилії, відповідно до якої за жодних обставин не можуть бути змінені федеративна форма держави; пряме, таємне, загальне та періодичне голосування; розподіл влад; індивідуальні права та гарантії. Інший варіант дає нам португальський досвід: ст. 288 Конституції встановлюються матеріальні межі перегляду Основного Закону, якими є національна незалежність та єдність держави, республіканська форма правління, відділення церкви від держави, права, свободи і гарантії громадян, розподіл

<sup>1</sup> Ескина Л. Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап // Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 4–23.



і взаємозалежність органів влади та інші принципові моменти (загалом 15 позицій).

Прикладом другого варіанта є норма ст. 112 Конституції Норвегії, згідно з якою «будь-які зміни ніколи не можуть суперечити принципам Основного закону, а можуть бути лише модифікаціями певних положень, які не змінюють його конституційного духу».

Не менш значимими в розумінні тенденцій у світовому конституціоналізмі з цього питання є рішення Верховного Суду Індії у справі Кесавананда Бхараті проти штату Керала. У судовому рішенні у цій справі набула зовнішнього виразу та закріплення доктрина основної структури. Використовуючи цю доктрину, суд визнав нечинною 39-ту поправку та частину 42-ї поправки до Конституції. Хоча деякі з розробників Основного Закону критикували позицію суду, але все-таки ця доктрина витримала перевірку часом і є основною підставою для визнання судом нечинними поправок до Основного Закону. До речі, що стосується норми 42-ї поправки, скасованої судом, то вона якраз і стосувалась обмеження предмета судового оскарження в частині конституційних поправок.

Важливим у цьому контексті є питання конфліктологічного потенціалу конституційної реформи. І тут може стати в пригоді достатньо цікава з наукової точки зору теорія конституційних переворотів, розроблена російським дослідником А. Медушевським. Перш за все дослідник акцентує увагу на змісті поняття «переворот». Він пропонує розділяти два аспекти цього явища: юридичний та політичний. При цьому «перше означає його розуміння як розриву правової наступності, друге — як факт захоплення політичної влади в державі певною групою». Автор наголошує на тому, що соціальна функція конституційних переворотів — «це розв'язання криз у праві». У свою чергу конституційна криза визначається як «виникнення в суспільстві розколу відносно цінності норм основного закону, що виражається в уявленнях про необхідність його збереження чи зміни, які принципово відрізняються одне від одного». Науковець пропонує виділяти 15 технологій конституційних переворотів, серед яких: узурпація влади конституантою; дарування конституції переможців переможеним; проведення конституційної реформи в умовах надзвичайного стану; прийняття конституції на референдумі, об'єктивність якого викликає великий сумнів; введення конституції як суто номінального акту при зміні політичного режиму тощо<sup>1</sup>. Разом із тим конституційне реформування не завжди пов'язане із переворотом у будь-якому розумінні цього терміна.

<sup>1</sup> Медушевский А. Технологии конституционных переворотов // Сравнит. конституц. обозрение. — 2006. — № 3. — С. 3–23.

Сплеск конституційних реформ, що спостерігається нині в багатьох країнах світу, пов'язаний із багатьма причинами. Що стосується європейських країн, то окрім тих змін, які їм довелося внести після вступу до Європейського Союзу, наступні реформи були викликані до життя необхідністю модернізації державного механізму. Серед останніх спроб — намагання уряду С. Берлусконі реформувати Конституцію Італії в 2005 році. Після того як парламент цієї країни 16 листопада 2005 року попередньо схвалив зміни до Конституції, вони були винесені на референдум. Однак народ не підтримав ревізійні намагання провладних політичних сил і не затвердив ці зміни. Насамперед пропонувалось перейменувати посаду голови уряду з голови Ради Міністрів на прем'єр-міністра. Зміни також стосувались конституційно-правового статусу цієї особи. По-перше, передбачалось, що ця посада набуде представницького характеру, оскільки чільника уряду мав би обирати народ. По-друге, прем'єр зміг би самостійно формувати урядову команду, а на затвердження парламенту подавалась би лише програма уряду<sup>1</sup>. Реформа мала зачепити і парламент: скорочення кількості парламентаріїв — в нижній палаті 500 замість 630, а у верхній — 252 замість 315; зміни у законодавчій процедурі тощо. Окрім цього в межах конституційного реформування передбачались також кардинальні зміни в регіональній політиці. Мова йде про закріплення за областями права створювати власну поліцію, систему охорони здоров'я та освіти. Загалом цю реформу можна охарактеризувати як намагання створити в країні міністеріальний парламентаризм із сильним прем'єром та сильними регіонами. Провал реформи аналітики пов'язують не тільки із невідповідною італійцями структурних змін, але також із достатньо сумнівним економічним обґрунтуванням регіональної компоненти цієї реформи. За підрахунками економістів, передача повноважень регіонам мала б коштувати 250 млрд євро. Однак у бюджеті на ці цілі передбачалось лише 180 млрд.

На цьому фоні досить гладко наприкінці минулого сторіччя пройшла серйозна конституційна реформа у Фінляндії, результатом якої стало ухвалення 11 червня 1999 року нової Конституції. Перед створенням у 1970-ті роки Конституційним комітетом були поставлені завдання: проаналізувати доцільність повної зміни основних законів, необхідність посилення ролі парламенту в державному механізмі; встановлення шляхів реформування інституту Президента в контексті скорочення його прерогатив та посилення конституційного контролю; розширення форм парламентського контролю<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Правительство в зарубежных странах. — М.: Ось-89, 2007. — С. 137.

<sup>2</sup> Див.: Могунова М. А. Государственное право Финляндии. — М.: Городец, 2005. — С. 28.

Необхідно зауважити, що Конституційний комітет був не єдиною інституцією, яка працювала над питанням конституційної реформи. Узагалі кажучи, фінський досвід потребує окремого детального дослідження. На цьому етапі зазначимо, що він є прикладом того, як поетапно, продумано та системно можна не тільки подолати кризові явища в державному управлінні, але й запобігти їм.

Перш за все варто відмітити, що конституційний лад цієї країни до масштабної конституційної реформи врегульовувався одразу 4 основними законами («Форма правління Фінляндії», Акт про Едускунту, Акт про Державний суд та Акт про право Едускунти контролювати законність діяльності членів Державної ради і Канцлера юстиції, а також юридичного уповноваженого Едускунти при виконанні ними своїх обов'язків). Конституційний розвиток цієї країни мав декілька визначальних етапів. Протягом майже 50 років після прийняття як «Форма правління», так і Акт про Едускунту залишалися незмінними. Уперше суттєві зміни мали місце у 1983 році. А 1987 рік позначився серйозним конституційним реформуванням інститутів безпосередньої демократії та діяльності парламенту. Був запроваджений консультативний референдум, а також встановлена нова система обрання глави держави.

Наступна реформа мала місце в 1991 році. За результатами реформування термін перебування однієї і тієї ж особи на посту Президента був обмежений двома строками по шість років. Було також обмежено право глави держави розпускати Едускунту: відтепер він міг це зробити лише за запитом прем'єра, за попереднім погодженням зі спікером та лідерами парламентських фракцій і лише в сесійний період.

Основна робота з підготовки нової Конституції почалась в 1995 році, коли була створена робоча група експертів. Вона працювала за такими концептуальними напрямками — кодифікація всіх основних законів в один акт, скорочення сфери конституційного регулювання, установлення механізмів взаємодії вищих органів влади, конституційне закріплення питань, пов'язаних із членством Фінляндії в Європейському Союзі. Після того як робоча група виробила свої пропозиції, урядом була створена Конституційна комісія, що пропрацювала до 1999 року. Результатом її роботи стала відповідна концепція, яка в січні 1999 року була схвалена Комітетом з конституційного законодавства. 12 лютого парламент схвалив пропозиції Комітету щодо нової Конституції. Остаточно Конституція була схвалена Едускунтою нового скликання в березні 1999 року. Вона набула чинності 1 березня 2000 року після підписання Президентом.

Конституційний процес на Європейському континенті відзначився ще однією визначною подією — прийняттям того ж таки 1999 року Конституції Швейцарії. Як і в попередньому випадку, цей процес конституційного реформування мав тривалий характер. Квінтесенцією цього процесу стало затвердження нової Конституції на референдумі 18 квітня 1999 року. Референдуму передувало схвалення проекту Конституції парламентом 18 грудня 1998 року. За схвалення нової Конституції проголосувало 59,2 % громадян, які взяли участь у голосуванні. При цьому слід зазначити, що загалом картина виглядала не зовсім райдужно — Конституцію схвалили мешканці 13 кантонів, тоді як населення 10 кантонів виступило проти. Даний аспект має досить важливе значення для конституційного реформування цієї країни, зважаючи на особливості територіального устрою Швейцарії. Не випадково протягом референдарної кампанії звучали заклики голосувати проти Конституції з огляду на те, що в противному разі це може призвести до розпаду самої Швейцарії та втрати нею незалежності.

Поряд із досвідом Фінляндії та Швейцарії можна пригадати не зовсім позитивні приклади з історії створення Основного Закону ФРН 1949 року, Конституції Франції 1958 року, Боснії та Герцеговини 1995 року тощо. Ми не перебільшуємо значення процесу конституційного реформування для подолання кризових явищ у державному управлінні. Інша справа, що сама конституція, а точніше її невідповідність існуючим суспільним відносинам, є перепоною для подальшого розвитку країни. Таке явище дістало в науці назву «конституційна криза».

В. Й. Лучин так характеризує конституційну кризу: «це системна криза всіх основних сфер суспільного життя, що проявляється в девальвації Конституції, різкому розходженні її із суспільною практикою; функціонуванні соціально-економічних, політичних, державно-правових інститутів із суттєвим відступом від вимог Конституції; руйнуванні єдиного конституційно-правового простору, тривалій бездіяльності або неналежній дії конституційних та інших правових норм, масовій безкарності за їх порушення, що досягає своєї критичності»<sup>1</sup>.

Погоджуючись із такою постановкою питання російським вченим, зауважимо, що конституційна реформа зможе бути ефективним інструментом урегулювання державно-правових конфліктів у тому разі, коли мова буде йти про кризу, що спричиняється недосконалістю основного закону, а не тоді, коли криза в державному управлінні трапляється через суперечки між вищими державними інституціями, пов'язані з реаліза-

<sup>1</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — С. 407–408.

цією державної політики чи елементарною боротьбою за владні повноваження.

Ми вважаємо, що вихідними засадами, які б забезпечили ефективність конституційної реформи, а також зробили б реформу засобом врегулювання державно-правових конфліктів, є такі.

Найбільш ідеальною умовою є наявність згоди всіх провідних політичних акторів відносно основних положень майбутнього Основного Закону. Важко уявити собі ситуацію, коли ліві партії знайдуть порозуміння зі своїми правими колегами. Ця проблема характерна не лише для вітчизняного політикуму, але й для багатьох західних демократій. Так, при обговоренні проекту нової Конституції Фінляндії в Конституційному комітеті представники соціал-демократичних партій висловлювались за посилення ролі парламенту взагалі та парламентського контролю зокрема (у тому числі мова йшла про запровадження шведської моделі формування кабінету), у той час як представники правих партій і центристських політичних сил взагалі висловлювались проти масштабної конституційної реформи. У результаті протилежні політичні табори представили два різних конституційних висновки<sup>1</sup>. Особливо проблемним виглядає знаходження компромісу в стінах вітчизняного парламенту. Ні для кого не секрет, що українські парламентарі не мають тієї мінімальної довіри, а інколи і елементарної поваги, до своїх колег з інших фракцій, яка властива членам європейських парламентів.

Не втішають також результати соціологічних опитувань відносно довіри населення до Верховної Ради. За результатами опитування 1265 респондентів, проведеного восени 2007 року, лише 40 % опитаних довіряють парламенту, тоді як 56 % не довіряють цій представницькій установі<sup>2</sup>. Безумовно, можна зробити поправку на проведення цього дослідження напередодні дострокових парламентських виборів, тобто урахування складності політичних процесів, які відбувались у країні, а також на той факт, що жодна з державних інституцій не отримала підтримку навіть половини опитаних. Однак навряд чи це суттєво змінить високу вірогідність тези про кризу довіри до парламенту в українському суспільстві. До такого невтішного висновку нас призводять не тільки вказані результати опитування та власні спостереження, а також вивчення громадської думки протягом останніх років.

Якщо брати до уваги попередні громадські опитування, то згадане дослідження 2007 року можна визнати найбільш оптимістичним. Так,

<sup>1</sup> Див.: Могунова М. А. Государственное право Финляндии. – С. 28–29.

<sup>2</sup> Громадська думка в Україні перед виборами Верховної Ради 2007 р.: результати дослідження IFES, проведеного у вересні 2007 р. – К., 2007. – С. 5–6.

Інститутом соціології НАН України наприкінці минулого сторіччя проводились періодичні опитування в рамках проекту «Україна на порозі XXI сторіччя», які засвідчили той факт, що рівень довіри до Верховної Ради є не тільки низьким, але має тенденцію до ще більшого зниження. У цифровому вимірі це мало такий вигляд: 1995 р. — 9,5 % опитаних довіряли парламенту, 1996 р. — 8,7 % (рік прийняття Верховною Радою чинної Конституції (!)), 1997 р. — 6,9 %, 1998 р. — 7,3 %<sup>1</sup>. Ця тенденція була підтверджена і результатами опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» у червні 2006 року та через рік. Так, якщо в першому випадку негативний баланс довіри-недовіри до Верховної Ради складав 29 %, то у другому випадку кількість опитаних, які не довіряють парламенту, була на 46 % більше, ніж тих, хто довіряє<sup>2</sup>.

Не дивно, що будь-яке важливе рішення, прийняте Верховною Радою, має досить незначний ступінь легітимності (з точки зору сприйняття рішення громадськістю). Чи можемо ми в таких умовах дозволити собі існування механізму конституційних змін, у якому б провідна, а інколи і визначальна роль відводилась парламенту? Мабуть, що ні. Звичайно, з цього приводу можна зауважити, що історія справжнього парламентаризму в нашій країні становить менше двох десятиріч, і наврод чи в таких умовах можна не враховувати значення цієї представницької установи при ухваленні подібного роду важливих державних рішень. У протилежному разі ми не тільки не зможемо помножити той невеликий запас довіри до Верховної Ради, який існує на сьогоднішній момент, але й на тривалий час повністю знівельювати роль парламентаризму для становлення молодого української держави.

Слід також зважати на існуючий західний досвід використання парламентського способу ухвалення конституційних змін. Певний інтерес в цьому контексті може викликати досвід окремих європейських країн, які в механізмі конституційного реформування використовують інститут розпуску парламенту. Так, згідно зі ст. 88 Конституції Данії, у тому разі, якщо Фолькетинг (парламент) ухвалює законопроект із метою прийняття нового конституційного положення, видається указ про нові вибори Фолькетингу. Якщо ж законопроект приймається парламентом нового скликання без змін, він передається протягом 6 місяців після прийняття на референдум для затвердження. Дуже схожою, проте менш «перевантаженою», є процедура внесення змін до Конституції Ісландії: як і у випадку з данським

<sup>1</sup> Состояние публик рилейшенз в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enbv.narod.ru/text/Econom/korolko/str/17.html>.

<sup>2</sup> Не расслабляйтесь – скоро выборы // АиФ-Украина. – 2007. – № 586.

Фолькетингом, після попереднього схвалення Алькетинг (парламент) розпускається, однак при цьому рішення Алькетингу нового скликання про конституційні зміни, схвалене Президентом Республіки, набуває сили Конституційного закону без додаткового затвердження на референдумі.

Повертаючись до попередніх роздумів із приводу участі парламенту в механізмі конституційних змін, зауважимо, що з огляду на процедуру прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року в повній мірі довірити парламенту в майбутньому приймати подібні важливі державні рішення навряд чи доцільно.

Тому єдиним засобом у таких ситуаціях можуть стати дострокові вибори, які по суті будуть не лише засобом формування представницьких органів, але й своєрідним плебісцитом відносно конституційних поправок. При цьому ми зробимо конституційну реформу максимально легітимною, оскільки при ухваленні рішення про зміну Основного Закону буде врахована думка народу. До того ж це не тільки засіб легітимації, але й можливість більш швидкого усвідомлення в громадській думці важливості Основного Закону.

Загалом питання про сприйняття населенням очікуваних змін є найбільш стратегічним про проведенні конституційної реформи. У цьому контексті можемо зазначити, що, мабуть, навіть за відсутності будь-якого легального пояснення проведення референдуму за Конституцією 1958 року наявність значної підтримки де Голля як харизматичного політичного лідера дозволила б йому все одно досягти бажаного. Декілька слів стосовно правового підґрунтя цієї реформи. Де Голль після затвердження його на посаді прем'єра спромігся, щоб Парламент 3 червня 1958 року прийняв Конституційний закон про тимчасовий відступ від положень ст. 90 Конституції 1946 року. Цим законом Парламент делегував право на розробку проекту Конституції уряду, зосередивши його увагу на 5 ключових позиціях (серед них: народний суверенітет; загальне виборче право; розподіл законодавчої і виконавчої влади; парламентська відповідальність уряду; незалежність судової влади). Перед тим як винести проект Конституції на референдум, він мав отримати схвалення Конституційного консультативного комітету (в складі якого були урядовці та депутати) та пройти експертизу в Раді Республіки. Отже, Парламент всупереч вимогам ст. 90 Конституції Франції 1946 року практично самосунувся від процесу конституційного реформування.

Хоча, якщо вже говорити відверто, то в цьому та інших подібних випадках прийняття нового Основного Закону змогло відбутись через низку факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру, які мають відношення

скоріш до легітимності нової Конституції (з точки зору сприйняття її населенням), ніж до легальності, тобто відповідності способу та порядку прийняття Основного Закону існуючому на момент ухвалення.

При цьому з огляду на сучасні процеси конституційного реформування можемо сказати, що до подібних державно-правових кроків можливо-владці вдаються не стільки з метою розв'язання (врегулювання) серйозних державно-правових конфліктів, скільки намагаючись оптимізувати існуючу модель державного механізму під нові умови. Знову ж таки, на вироблення подібних рішень справляють відповідний вплив не тільки внутрішні, але і зовнішні фактори, зокрема такі, як політична інтеграція та забезпечення національної безпеки. До речі, останній фактор виявився визначальним при проведенні конституційних реформ в Ізраїлі. Достатньо зазначити, що прийнятий у 1968 році Основний Закон «Про Уряд» (який по суті і визначав у концептуальних рисах форму правління в Ізраїлі) був змінений аналогічним Основним Законом у 1992 році. Однак і останній не протримався довго: в 2001 році внаслідок масштабної реформи був прийнятий новий Основний Закон «Про Уряд». Ізраїль відмовився від специфічної форми організації влади на вищому рівні, особливістю якої було безпосереднє обрання народом Прем'єр-міністра. Відтепер при формуванні уряду застосовується звична для європейської практики парламентаризму процедура пробних мандатів.

Безперечно, що на такі досить революційні кроки вплинуло постійне загострення арабо-ізраїльського протистояння. Відповідальність же у вказаній сфері традиційно покладається на особу прем'єра. Тому з метою оптимізації діяльності урядових структур та запобігання періодичним парламентсько-урядовим кризам ізраїльські законодавці вдалися до такого радикального кроку, як трансформація форми правління.

Варто також звернути увагу на недоліки в існуючому механізмі внесення змін до Основного Закону України, що, безумовно, привносять деструктивно-конфліктогенний момент у цей важливий державно-правовий механізм. Одним із таких недоліків слід визнати формулу про необхідність остаточного схвалення змін до Конституції саме на наступній черговій сесії, після тієї, на якій парламент попередньо схвалить подібний законопроект (ст. 155 Конституції).

Таким чином, можна зробити висновок, що зміни до Конституції мають вноситись парламентом одного скликання. Утім на практиці це викликало досить суттєві труднощі. Так, 23 грудня 2005 року Верховна Рада України V скликання попередньо схвалила Проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) та направила його на експертизу до Конституційного Суду (Постанова № 3288-IV від 23 грудня 2005 року).



Однак висновок щодо конституційності цього законопроекту (за винятком деяких положень законопроекту) Суд зміг дати лише 15 січня 2008 року, тобто тоді, коли вже функціонував парламент VII скликання. Звичайно, можна поставити запитання стосовно правомірності дій парламенту з огляду на правову позицію Конституційного Суду, висловлену ним у рішенні у справі щодо внесення змін до Конституції: «законопроект про внесення змін до Конституції України... може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України»<sup>1</sup>. Проте факт залишається фактом. Тут якраз і виникає запитання: що має робити Верховна Рада VII скликання? Знову ж таки ці та подібні приклади наводять нас на роздуми з приводу доцільності запровадження моделі конституційних змін, яка б більш чітко передбачала дії уповноваженого суб'єкта при ухваленні таких рішень.

Повертаючись до питання про вибір оптимальної форми участі народу у прийнятті конституційних поправок, додамо декілька тез про використання інституту референдуму для вирішення подібного завдання. Нами вже наводились приклади із зарубіжної практики, коли референдум служив надійним інструментом демократичного реформування основного закону. Утім не слід ідеалізувати цю форму безпосередньої демократії з точки зору її можливостей щодо конструктивного вирішення важливих державних питань.

У цьому контексті досить яскраво контрастує з прикладами референдарної зміни конституційного ладу досвід сусідньої Білорусі. Нагадаємо, що в умовах незалежності в цій країні було проведено 3 референдуми. Причому перші два з них були використані Президентом Республіки для розв'язання серйозних кризових конфліктів, які виникали між ним і парламентом.

Так, одним із питань (що, правда мало консультативний характер) референдуму 14 травня 1995 року було: «Чи погоджуєтесь Ви з необхідністю внесення змін до чинної Конституції Республіки Білорусь, які передбачають можливість дострокового припинення повноважень Верховної Ради Президентом Республіки Білорусь у випадках систематичного або грубого порушення Конституції?». «За» висловились 77,7 % громадян, що взяли участь у голосуванні.

Наступний референдум 24 листопада 1996 року також мав конституційний характер, і, як у попередньому випадку, причиною його при-

---

<sup>1</sup> Рішення КСУ від 09.06.1998 р. № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 23. – Ст. 118.

значення було гостре протистояння між главою держави та парламентом. На розсуд виборців виносилися два проекти Конституції (точніше кажучи, мова йшла про нові редакції Конституції 1994 року) — один президентський, другий — розроблений депутатами фракцій комуністів та аграріїв. Білоруси віддали перевагу президентському проекту (70,45 %), тоді як парламентський варіант Основного Закону отримав лише 7,93 % голосів. (До речі, цікаво, що б робили білоруські можновладці, коли б обидва проекти одержали необхідне схвалення абсолютної більшості виборців.)

Про останній референдум 17 жовтня 2004 року не доводиться й говорити, оскільки навряд чи можна розглядати його як демократичний інструмент прийняття державних рішень лише з огляду на запитання, яке вносилось на референдум: «Чи дозволяєте Ви першому Президенту Республіки Білорусь Лукашенку О. Г. брати участь як кандидату в Президенти Республіки Білорусь у виборах Президента і чи приймаєте частину першу статті 81 Конституції Республіки Білорусь у такій редакції: «Президент обирається на п'ять років безпосередньо народом Республіки Білорусь на основі загального, вільного, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні»?». Результати цього плебісциту нікого не здивували — 79,42 % громадян, які взяли участь у голосуванні, висловились «за».

У цьому контексті не можемо не згадати і про французький референдум 1962 року. Тоді де Голль вирішив провести реформу виборчої системи по виборах глави держави. Зокрема, він запропонував обирати Президента через прямі вибори за мажоритарною системою. І все було б нормально, якби не порушення де Голлем процедури внесення змін до Конституції, передбаченої ст. 89 Основного Закону.

Так, відповідно до цієї конституційної норми, ініціатива перегляду Конституції належить Президентові Республіки, який діє за пропозицією Прем'єр-міністра, і членам Парламенту. Проект або пропозиція про перегляд Конституції мають бути прийняті обома палатами Парламенту в ідентичній редакції. Перегляд є остаточним після схвалення його референдумом. Проте проект перегляду не передається на референдум, якщо Президент Республіки вирішить передати його на розгляд Парламенту, скликаного як Конгрес; у цьому випадку проект перегляду вважається схваленим, якщо він отримає більшість у три п'ятих поданих голосів.

Пішовши по першому, референдарному, шляху, де Голль через низку суто політичних причин об'єктивного та суб'єктивного характеру вирішив залишити Парламент поза процесом конституційної реформи. Події виглядали таким чином. 20 вересня 1962 року генерал де Голль виступає з теле- та радіозверненням про необхідність внесення відпо-

відних змін до статей 6, 7 Основного Закону. 2 жовтня 1962 року він анонсує проєкт конституційних змін на засіданні Ради Міністрів. При цьому глава держави скористався наданим йому правом, відповідно до ст. 11 Конституції Франції, призначити референдум з питань схвалення законопроєкту. Плебісцит був призначений на 28 жовтня 1962 року. Абсолютна більшість (62,2 %, або 13,150 млн) французів, що взяли участь у голосуванні, висловились за пропозиції де Голля.

Намагання опозиційних парламентарів відновити конституційну законність у цьому питанні шляхом звернення до Конституційної Ради не увінчались успіхом, фактично самоусунувшись від вирішення цього складного питання. Рада у своєму рішенні № 62-20 від 6 листопада 1962 року встановила, що її юрисдикція не поширюється на закони, прийняті на референдумі, а отже, вона не може перевіряти подібного роду акти на предмет їх відповідності приписам Основного Закону<sup>1</sup>.

Цей історичний дискурс має ще раз нас переконати, що використання референдуму при проведенні конституційної реформи не слід визнавати абсолютно надійним засобом ефективного та демократичного реформування основного закону. До того ж хотілось би сподіватись, що рівень політико-правової культури наших можновладців із часом досягне такого рівня, що навіть у разі застосування плебісцитарних засобів упровадження в життя своїх конституційних проєктів вони будуть здатні підкоритись волі народу і в разі негативної відповіді на підтримувані ними ініціативи добровільно залишать владний Олімп, як це зробив у 1969 році вже неодноразово згадуваний нами харизматичний політик де Голль. Нагадаємо, що генерал де Голль добровільно залишив свій пост 28 квітня 1969 року, після того як 12 млн французів на призначеному де Голлем референдумі сказали «ні» ініціативам глави держави з конституційного перетворення Сенату (верхньої палати Парламенту) на консультативний орган і відповідному розширенню повноважень регіональних представницьких інституцій. Де Голль сприйняв це як висловлену народом недовіру його особі<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Constantinesco V. Pierré-Caps S. France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic // *European Constitutional Law Review*. – 2006. – № 2. – P. 350–351.

<sup>2</sup> Слід зазначити, що інститут референдуму лише 3 рази використовувався у Франції для зміни Основного Закону за часів V Республіки. Після референдумів 1962 та 1969 років черговий плебісцит був проведений лише у 2000 році (з питання про зменшення терміну перебування Президента на посту до 5 років). Більше цей інститут у конституційному реформуванні не застосовувався (Wright S. The dawning of a Sixth Republic? // *European Public Law*. – 2001. – Vol. 7, – №. 3. – P. 342).

### § 3. Інститут розпуску парламенту: підстави, процедура, конфліктогенний потенціал

Сучасна система державного управління будується на такій безперервній засаді, як розподіл влади, складовою якого є наявність у державних інституцій, приналежних до різних гілок, можливостей щодо взаємного стримування та контролю одна за одною. Хоча безсумнівним є і те, що в нинішніх умовах ця грань між різними гілками влади інколи стає настільки ілюзорною, що принцип розподілу влади перетворюється на формальний припис. Мова йде насамперед про вже звичне для багатьох демократичних країн явище — протистояння по лінії «президент — парламент — уряд».

Варто зауважити, що модель владного механізму, заснована на принципі розподілу влади на різні гілки, функціонувала б ідеально в тих умовах, коли б держава та суспільство не потребували динамічних змін і був би відсутній вплив зовнішніх факторів, передусім такого, як глобалізація. Практично в кожній країні, де існує розвинена політична система, взаємодія різних гілок влади являє собою постійне протистояння між представниками різних політичних сил, які домінують відповідно чи у законодавчій, чи у виконавчій владі. Така ситуація характерна для випадків, коли глава держави представляє одну політичну силу, а парламентська більшість — другу.

Зрозуміло, що подібного ми не спостерігаємо в країнах із парламентською формою правління, у яких глава держави відіграє суто формальну роль у здійсненні державної політики. Проте і за цих умов має місце постійне протистояння як між парламентською більшістю та опозицією, так і всередині самої більшості в разі її коаліційного характеру. Щось подібне можемо побачити і в президентських та напівпрезидентських республіках. Тут по суті є дві моделі розвитку подій (звичайно, так можна говорити лише з достатньо великим ступенем формалізації).

Перша модель має місце, коли глава держави і парламентська більшість є виразниками інтересів однієї політичної сили. Тоді центр тяжіння переноситься на особу глави держави і роль парламенту максимально зменшується. Друга модель передбачає протилежну політичну приналежність глави держави та депутатської більшості. Тоді парламент намагається отримати максимальний контроль над урядовою командою, а кожен серйозний державницький крок президенту дається чималими зусиллями.

Ми не випадково акцентували увагу на сучасному стані функціонування державного механізму за принципом розподілу влади, тому що

відповідних еволюційних змін зазнав і такий інститут у системі владної взаємодії, як розпуск парламенту. Інколи в літературі можна зустріти позицію, відповідно до якої розпуск парламенту розглядається виключно як елемент системи стримувань та противаг, тобто засіб притягнення представницького органу до відповідальності за порушення конституційних приписів.

У сучасних умовах ми можемо спостерігати ситуацію, коли розпуск парламенту використовується як засіб утримання при владі партії, яка на момент розпуску має більшість місць у парламенті, чи ж навпаки, використовується зростання партійного рейтингу після чергового вдалого урядового кроку як спроба закріпити та покращити своє становище в результаті отримання більшої кількості мандатів на дострокових виборах. В окремих випадках глава держави вдається до такого кроку, коли протистояння між парламентом та урядом не може бути розв'язано в інший спосіб.

Разом із тим з метою чистоти подальшого наукового аналізу слід зазначити, що на рівні конституцій передбачається використання, поряд з інститутом розпуску парламенту (або, як у випадку з польським парламентом, — «скорочення терміну повноважень»), ще й інституту дострокових виборів («нових виборів»). Як правило, ці два явища застосовуються в системному зв'язку, тобто розпуск використовується не як самоціль, а як крок, що тягне за собою переформатування персонального складу представницького органу внаслідок проведення дострокових виборів.

Так, наприклад, відповідно до ст. 26 Конституції Фінляндії, яка має назву «Позачергові вибори до Едускунти», Президент Республіки може розпустити Едускунту і призначити проведення дострокових виборів. Однак в окремих випадках на рівні конституції згадується лише можливість глави держави оголосити дострокові (нові) вибори, як це має місце відносно турецьких Великих Національних Зборів, коли вони не спроможні будуть обрати Президента протягом визначеного Конституцією часу (ч. 3 ст. 102 Конституції Туреччини). Утім такий стан речей кардинально не впливає на правову природу інституту дострокового припинення повноважень в обох випадках.

Попри наявність у науковій літературі більш-менш детального аналізу підстав дострокового припинення повноважень парламенту, можемо зауважити, що досить часто він має поверховий характер, без урахування сучасних реалій державотворення та практики використання цього державно-правового інструменту в зарубіжних країнах.

Нами були взяті за об'єкт дослідження конституції та практика реалізації конституційних приписів 55 країн світу різних континентів.

У багатьох випадках на рівні основного закону закріплення цього інституту має складний характер: закріплено одразу декілька підстав дострокового припинення повноважень представницької інституції; одна чи декілька підстав та дискреційне право глави держави розпускати парламент; декілька підстав і на додаток право парламенту на саморозпуск. Загалом же можна умовно об'єднати всі підстави у 9 груп.

Слід відмітити, що в переважній більшості країн подальша доля парламенту пов'язана з функціонуванням уряду, а саме з його створенням чи припиненням діяльності внаслідок відставки. У цьому контексті ми можемо виділити перші дві групи підстав.

1. Перша група підстав пов'язана безпосередньо зі створенням уряду. Мова йде насамперед про неможливість парламенту протягом певного часу сформувати цей колегіальний орган виконавчої влади. До таких підстав ми відносимо перш за все необрання парламентом прем'єра (Албанія, Білорусь, Данія, Російська Федерація, Ізраїль, Казахстан, Мальта, Сінгапур, Туреччина, Угорщина, ФРН). При цьому необхідно зауважити таке. По-перше, для наявності підстав у деяких із перелічених країн треба, щоб цей представницький орган неодноразово не спромігся обрати голову уряду, що свідчитиме про його стійку нездатність виконати одне з ключових завдань: відповідно в Данії — це 4 спроби; у Росії та Ізраїлі — 3; у Казахстані та Білорусі — 2. До речі, в Ізраїлі після проведення конституційної реформи 2001 року і прийняття нового Основного Закону «Про Уряд» Президент кожного разу при формуванні уряду має використовувати процедуру пробних мандатів, доручаючи кожного разу один за одним лідерам парламентських фракцій мандат на формування уряду.

Ще більш цікавою з точки зору можливості використання у вітчизняному конституційно-правовому полі є ситуація з формуванням уряду в Німеччині. Згідно із ст. 69 Основного Закону цієї країни, вона може складатись залежно від обставин з однієї чи декількох стадій. Одноактною є процедура призначення Федерального канцлера в тому разі, коли кандидатура, запропонована Федеральним президентом, набере абсолютну більшість голосів. Якщо ж цього не станеться, Бундестаг має за власною ініціативою обрати канцлера, знову ж таки абсолютною більшістю голосів. На це нижній палаті парламенту відводиться 14 днів. Після цього Президент повинен призначити таку особу на посаду канцлера. У разі, коли й такі додаткові процедури не принесуть бажаного результату, Бундестаг повинен провести повторні вибори канцлера. При цьому продовжує діяти правило, відповідно до якого кандидат, що на-

брав абсолютну більшість голосів, має бути автоматично призначений главою держави на посаду канцлера.

Якщо трапляється ситуація, коли жоден із претендентів не має абсолютної підтримки депутатського корпусу, тоді на розгляд Президента передається кандидатура особи, яка набрала відносно більшість голосів. У такій ситуації у глави держави виникає дискреційне право — дати зелене світло уряду парламентської меншості на чолі з такою особою чи розпустити Бундестаг. (Відразу звернемо увагу на цей приклад конституювання державно-правової ситуації, коли глава держави має приймати рішення, відповідальність за яке в повній мірі покладається на його особу, у тому числі в разі, коли він вирішить достроково припинити повноваження парламенту.)

До речі, якщо у випадку з призначенням канцлера ФРН на рівні Основного Закону встановлені декілька граничних термінів для реалізації Бундестагом цього повноваження, то у випадку із призначенням прем'єра на Мальті та в Сінгапурі в конституціях цих країн застосовуються лише оціночні категорії стосовно можливих строків призначення цієї посадової особи. Так, згідно із ст. 76 Конституції Мальти, у президента виникає право розпустити парламент, якщо посада Прем'єра вакантна і глава держави вважає, що на цю посаду в розумний строк не буде призначена особа, яка матиме підтримку парламентської більшості. Подібна норма міститься і в ч. 2 ст. 65 Конституції Сінгапуру, однак при цьому чітко підкреслюється, що такі повноваження глави держави мають суто дискреційний характер («діючи на власний розсуд»).

Найбільш конкретним у даному контексті виявилось угорське законодавство, яким встановлюється 40-денний термін для обрання прем'єра з дня першого обговорення кандидатури, внесеної Президентом (п. «б» ч. 3 ст. 28 Конституції Угорщини).

Серед інших підстав, які ми можемо віднести до цієї групи, є такі: несформування уряду (Болгарія, Греція); відмова сформованому уряду в довірі з боку парламенту (Бельгія, Польща, Румунія, Словенія, Чехія); відмова парламенту затвердити програму діяльності уряду (Алжир, Литва, Словаччина).

2. Друга група підстав стосується припинення діяльності уряду. Мова йде насамперед про відмову у довірі уряду та у висловленні уряду недовіри. При цьому на рівні конституції в окремих випадках розпуск парламенту можливий лише тоді, коли останній відмовляє уряду в довірі чи висловлює йому недовіру декілька раз протягом певного часу. Логіка законодавця тут цілком зрозуміла. Парламент повинен мати можливість працювати протягом визначеного конституцією часу неза-

лежно від волі уряду. І лише в тому разі, коли між цими двома вищими владними інституціями виникає стійкий конфлікт і відсутня будь-яка надія на можливе в подальшому налагодження ефективної співпраці, глава держави вдається до такого кардинального кроку, як розпуск парламенту.

Якщо говорити мовою конституцій, то ситуація виглядає таким чином. Підставою розпуску парламенту є: відмова в довірі уряду парламентом одного скликання 4 рази протягом 12 місяців (Угорщина); відмова в довірі чи висловлення недовіри 2 складам уряду (Перу); двічі за рік уряд відправляється у відставку (Конго); двічі протягом легіслатури парламенту висловлюється недовіра уряду (Туніс); протягом 18 місяців двічі приймається резолюція недовіри уряду (Туркменистан); у разі коли два склади уряду йдуть у відставку чи їм висловлюється недовіра (Греція).

Серед інших підстав, які ми віднесли до цієї групи, можна відзначити такі: відмова в довірі прем'єру (Білорусь, Сінгапур, Туреччина, ФРН, Чехія, Японія) та вираження недовіри уряду (Бельгія, Білорусь, Естонія, Ірландія, Казахстан, Мальта, Хорватія). У Пакистані, зокрема, після висловлення недовіри прем'єру жоден інший депутат Національної Асамблеї, на думку Президента, не здатен заручитися підтримкою парламентської більшості.

Розглянемо детальніше регламентовані підстави розпуску парламенту в разі припинення діяльності уряду в конституційному законодавстві, Ізраїлю та Ефіопії. Так, згідно із ст. 60 Конституції Ефіопії, у разі, коли попередній коаліційний уряд втратив підтримку парламентської більшості, Президент може запропонувати політичним партіям протягом тижня відновити діяльність старої коаліції або створити нову. Якщо ж цього не відбувається, він розпускає парламент. Дещо подібне має місце в Ізраїлі. У разі, коли Кнесет висловлює недовіру уряду, глава держави доручає депутату парламенту (зрозуміло, що це є лідер однієї з парламентських фракцій) сформувати новий уряд. Як і в попередньому випадку, наслідком невдалої спроби здійснити вказані дії є оголошення Президентом рішення про розпуск Кнесету.

Слід зазначити, що в деяких із перелічених випадків законодавець встановлює чіткий строк для прийняття главою держави рішення про розпуск парламенту. Так, відповідно до ст. 69 Конституції Японії, уряд, якому Палата представників висловила недовіру чи відмовила у довірі, має піти у відставку, якщо протягом десяти днів сама Палата не буде розпущена.

Інколи трапляються випадки зловживання наявним у прем'єр-міністра публічним правом ініціювати у парламенті питання вотуму



довіри. Під зловживанням ми розуміємо використання цього права керівником уряду, який є, як правило, і лідером партії парламентської більшості, заради того, щоб зберегти у своїх руках владу на максимальний можливий час. Якщо говорити більш конкретно, то до цього кроку прем'єр-міністри вдаються тоді, коли рейтинг партії, яку вони очолюють, є максимально високим чи ж, навпаки, партія стрімко втрачає свою підтримку серед електорату, свідченням чого досить часто стає програш урядової партії на місцевих виборах. При цьому висловлена парламентом у таких ситуаціях недовіра може як дійсно мати місце у відносинах загальнонаціонального представницького органу з урядом, так і бути суто фіктивною. Фіктивність має місце, коли є відповідна попередня домовленість парламентської більшості з прем'єром про ухвалення подібного рішення.

В окремих випадках дії прем'єра з постановки питання про вотум довіри можна пояснити намаганням запобігти кризовому стану в політикумі. Прикладом є дострокові вибори депутатів німецького Бундестагу в 2005 році внаслідок відмови парламентом у довірі канцлеру ФРН Г. Шредеру. Зокрема, сам Г. Шредер так пояснює свої дії із постановки питання про вотум довіри в Бундестазі: «Серія поразок, одна за одною, на минулих земельних виборах, втрата підтримки в рядах власної партії і... неприйняття громадянами нашої політики реформ — усе це разом спонукало мене до вимоги про проведення дострокових парламентських виборів. Я продовжую наполягати: це було необхідне державно-політичне рішення. Дуже важливі речі були поставлені на кін. Після тяжкої поразки в Рурі та Рейні і за наявності згуртованої більшості відомих ХДС/ХСС земель у бундесраті для мого уряду і для мене як глави уряду не залишалось можливості нормально виконувати свої обов'язки. Ми дійсно були зв'язані по руках і ногах»<sup>1</sup>.

У контексті цієї групи підстав зауважимо, що в переважній більшості випадків причиною проведення дострокових виборів ставала втрата парламентсько-урядовою коаліцією стійкості, необхідної для подальшого стабільного управління країною. Так, причиною проведення дострокових виборів 22 листопада 2006 року до парламенту Нідерландів став розпад урядової коаліції, яка складалась із таких трьох суб'єктів: партії «Християнсько-демократичний заклик», Народної партії за свободу та демократію, партії «Демократи 66». Фактичним ініціатором розпаду коаліції стала остання політична сила. Представники партії «Демократи 66» заявили про вихід партії з коаліції після

<sup>1</sup> Шредер Г. Решения. Моя жизнь в политике. – М.: Европа, 2007. – С. 485–486.

того, як коаліція відмовилась усунути з посади міністра з питань інтеграції та імміграції Р. Вердонк, яка є членом Народної партії за свободу та демократію.

Узагалі практика парламентаризму Нідерландів демонструє нам ще один досить повчальний приклад: партії, що формуються під конкретну особистість, виявляються неспроможними виправдати народну довіру, і більше того, за відсутності чіткої, вивіреної роками політичної платформи в їх середовищі виникають серйозні конфлікти, наслідками яких стають парламентські та урядові кризи. Справа в тім, що за неповні 7 років нового тисячоліття Нідерландам довелось пережити вже 2 розпуски парламенту. Перший відбувся після того, як 16 жовтня 2002 року розпалась коаліція. Однією з учасниць коаліції була партія Списку Піма Фортайна, яка, за результатами парламентських виборів 15 травня 2002 року, набрала 18 % голосів виборців. Сама партія була сформована під конкретного лідера Піма Фортайна — політика з радикально правими поглядами, який загинув від руки вбивці за тиждень до проведення виборів у травні 2002 року. Безпосередньо ж розпад коаліції спричинили деструктивні дії представників цієї партії, а саме конфлікти всередині фракції партії Списку Піма Фортайна та між міністрами, що ввійшли до уряду за квотою партії. На дострокових виборах 2003 року ця партія вже не змогла подолати виборчий бар'єр і набрала дуже низьку кількість голосів<sup>1</sup>.

3. Під загрозою розпуску перебуває загальнонаціональний представницький орган у країнах із парламентською формою правління в разі необрання останнім президента. Зокрема, така підстава передбачена конституціями Албанії, Греції, Молдови, Південно-Африканської Республіки та Туреччини. Так, відповідно до ст. 78 Конституції Молдови, передбачено, що Президент Республіки обирається Парламентом таємним голосуванням. Установлена Конституцією процедура виборів полягає в обранні глави держави кваліфікованою більшістю голосів у три п'ятих. Однак у тому разі, коли жоден із кандидатів не набирає відповідної кількості голосів, проводиться другий тур голосування, у якому беруть участь кандидати, що в попередньому турі набрали більшість голосів. Якщо ж і ця процедура не дає бажаного результату, тоді проводяться повторні вибори. У тому ж разі, коли Парламентом були використані всі встановлені Конституцією можливості та процедури з обрання глави держави і це питання залишилось не вирішеним,

---

<sup>1</sup> Досрочные выборы в Голландии. «Проблемы Евросоюза после этих выборов еще более очевидны» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://globalization.su/elit/home\\_policy/west\\_europe/1164559081.html](http://globalization.su/elit/home_policy/west_europe/1164559081.html).

чинний глава держави розпускає Парламент і призначає дату нових виборів.

Цікавою в цьому аспекті є ситуація з достроковими виборами, що виникла в цій країні у 2001 році. Наприкінці 2000 року парламент так і не зміг обрати главу держави. При цьому, якщо перший тур голосування відбувся відповідно до вимог чинного законодавства, то другий тур так і не відбувся у встановлені Конституцією строки через ігнорування депутатами голосування по виборах Президента. Точніше кажучи, на засідання Парламенту, на якому мали обрати Президента, із мінімально необхідних 61 депутата з'явилися лише 46. Решта не взяли участі в роботі парламенту через свою політичну позицію. Тоді Конституційний Суд Республіки Молдова своєю Постановою № 4 від 26 грудня 2000 року вказав, що «блокування більшістю депутатів Парламенту відкритого спеціального засідання Парламенту від 21 грудня 2000 року по повторних виборах на посаду Президента Республіки слід констатувати як підставу, що виправдовує розпуск Парламенту Республіки Молдова XIV скликання»<sup>1</sup>.

4. Із функціонуванням інституту президента пов'язана і наступна підстава. Ідеться про те, що в таких країнах, як Австрія та Словаччина, достроково повноваження глави держави можуть бути припинені за результатами всенародного голосування. При цьому таке народне голосування призначається парламентом. Якщо ж народ на референдумі висловить довіру чинному Президенту, тоді останній розпускає парламент.

Так, відповідно до ст. 106 Конституції Словаччини, Національні збори вправі призначити народне голосування, предметом якого є відкликання глави держави. Якщо Президент не буде відкликаний, він розпускає Національні збори в строк до 30 днів. При цьому, що є не менш важливим, висловлення народом довіри на голосуванні означає ще й пролонгацію повноважень Президента на новий п'ятирічний термін.

5. В окремих випадках на рівні конституції передбачається можливість розпуску парламенту в разі наявності серйозного державно-правового конфлікту.

Прикладом такого конституційного припису є норма ст. 80 Конституції Конго: Національна Асамблея може бути розпущена Президентом, «коли рівновага між владними інститутами порушена, особливо в разі гострої та стійкої кризи між виконавчою владою та Парламентом». У даному контексті можемо зазначити, що Конституція дозволяє главі

<sup>1</sup> Заключение о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента: Постановление Конституционного Суда РМ от 26.12.2000 г. № 4 // Мониторул Официал ал Р. Молдова. – 2000. – № 163-165/49.

держави діяти на власний розсуд як при оцінці наявності чи відсутності кризи між двома гілками, так і відносно того, чи розпускати парламент у цій ситуації.

6. Після відновлення в багатьох країнах Східної Європи демократичного ладу в ході конституційної реформи була започаткована нова підстава розпуску парламенту — неприйняття останнім бюджету в строк, визначений конституцією. Зокрема, така підстава існує в Польщі, Естонії та Хорватії. Так, відповідно до ст. 225 Конституції Польщі, якщо протягом 4 місяців із дня внесення в Сейм проекту бюджетного закону він не буде представлений Президенту Республіки для підписання, Президент може протягом 14 днів видати наказ про скорочення строку повноважень Сейму.

Така можливість виникла у Президента Польщі Л. Качинського на початку 2007 року. Тоді Сейм не затвердив бюджет у встановлені Конституцією строки. Утім глава держави не скористався наданим йому правом, заявивши, «що не бачить причин розпускати парламент»<sup>1</sup>. На наш погляд, цей приклад є свідченням того, що дострокові вибори є дійовим засобом розв'язання конфліктних ситуацій у державному управлінні, але його використання повинно мати місце лише тоді, коли інші засоби, менш радикальні, не дадуть очікуваного результату.

Можемо лише припустити, що поява такої підстави пов'язана з тим, що вказані країни перебували в скрутному економічному становищі і своєчасне ухвалення основного фінансового закону країни було, на думку законодавців, запорукою ефективного розвитку економіки та нормального функціонування всього державного механізму на даному етапі державотворення.

7. Інколи на рівні конституції чітко передбачається, що доля парламенту залежить від обрання останнім керівництва представницької установи. Мова йде про вищезгаданий парламент Туркменістану. Згідно з ч. 2 ст. 64 Конституції цієї країни, Меджліс може бути розпущений, якщо протягом 6 місяців не будуть сформовані його керівні органи.

8. Як і в попередньому випадку, наступна згадувана нами підстава також має одиничний характер стосовно використання в практиці конституційного регулювання діяльності парламенту. А саме, відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції Білорусі, повноваження парламенту (нижньої чи верхньої палати) можуть бути достроково припинені на підставі висновку Конституційного Суду в разі систематичного або грубого порушення палатами парламенту Конституції.

<sup>1</sup> Президент Польши решил не распускать парламент страны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.russianchicago.com/common/arc/story.php?id\\_cat=24&id=251211](http://www.russianchicago.com/common/arc/story.php?id_cat=24&id=251211).

9. Розпуск парламенту слід розглядати не тільки як санкцію конституційно-правової відповідальності чи засіб урегулювання державно-правових конфліктів, але і як форму (стадію) прийняття важливих державно-правових рішень. Перш за все хотілось би відмітити, що в таких країнах, як Ісландія та Нідерланди, розпуск парламенту є обов'язковою стадією внесення змін до Конституції. Зокрема, у Нідерландах це виглядає таким чином. Парламент приймає відповідний Акт, в якому вказується на необхідність внесення відповідних змін до Конституції. Після цього обидві палати парламенту розпускаються і остаточно схвалює законопроект про внесення змін до Конституції обраний на позачергових виборах парламент.

Вважаємо таку процедуру проведення конституційної реформи однією з найоптимальніших. По-перше, голосування на позачергових виборах є своєрідним референдумом щодо підтримки народом пропонуваніх конституційних змін, оскільки зрозуміло, що від позиції, яку та чи інша політична сила обирає відносно такого законопроекту, буде залежати кількість мандатів, які вона може отримати. По-друге, це є запорукою того, що парламент не змінить Конституцію «під себе». І нарешті, саме в результаті такої процедури має місце персональне оновлення представницької установи, яке вкрай необхідне при зміні конституційного порядку.

Найбільш показовим у цьому відношенні є досвід державотворення в Сербії. За останні 7 років у цій країні відбулось 3 дострокових виборів до парламенту. Якщо проведення виборів у 2003 році було пов'язане з розвалом правлячої коаліції, то вибори 2000 та 2007 років якраз і стосувались зміни конституційного порядку. Перші дострокові вибори 2000 року були призначені тодішнім президентом Сербії М. Мілутиновичем у зв'язку з падінням режиму екс-президента Союзної Республіки Югославія С. Мілошевича. Причиною проведення дострокових виборів 2007 року стало схвалення на референдумі 30 жовтня 2006 року нової Конституції Сербії, одним із ключових положень якої стало визнання краю Косово невід'ємною частиною Сербії<sup>1</sup>.

На наше глибоке переконання, саме дострокові вибори можуть стати дійовим засобом попередження виникнення кризових явищ у державному управлінні. Це пов'язано з тим, що взаємодія вищих органів влади, які формуються на всенародних виборах, досить рідко може бути конструктивною в ситуації, коли ці владні інституції формувались за

<sup>1</sup> Проведение досрочных выборов в парламент Сербии намечено на 21 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ruvr.ru/main.php?lng=rus&q=12613&cid=16&p=10.11.2006>.

різних політико-правових умов. У цьому контексті ми не можемо не згадати серйозні державно-правові конфлікти, що виникали у відносинах між Верховною Радою України та Президентом і Кабінетом Міністрів у 1993 році і врешті-решт викликали кризове явище в державно-управлінні. Спробуємо пригадати ті події.

4 березня 1990 року обирається остання Верховна Рада Української РСР XII скликання. Цьому представницькому органу доведеться пережити нелегкі часи, і він відіграє вирішальну роль у відновленні української державності. Після проголошення незалежності України 1 грудня 1991 року були проведені перші вибори Президента України, за результатами яких був обраний Л. М. Кравчук. Однак мирне співіснування двох владних інституцій не було тривалим.

Економічне становище з кожним місяцем лише погіршувалося, і за таких кризових умов було цілком логічним, що незадоволення населення соціально-економічною ситуацією в країні парламент намагався зосередити на невдалій діяльності уряду (наприклад, Постанова Верховної Ради від 2 червня 1993 року № 3244-ХІІ «Про соціально-економічне і політичне становище, що склалося в Україні, та шляхи виходу з кризи»).

Початком розгортання відкритого конфлікту стає звіт Кабінету Міністрів у Верховній Раді 18 травня 1993 року — рівно за 3 дні до закінчення періоду, на який уряд наділявся правом делегованої законотворчості. З цього моменту парламент починає діяти більш жорстко на шляху виходу з кризового становища. Самостійно виправити недоліки в діяльності уряду Верховна Рада не могла, адже на той час переважна більшість повноважень щодо керівництва виконавчою владою зосереджувались у руках Президента України. Попри це заради забезпечення керованості ситуацією парламент 21 травня вніс зміни до Конституції (Основного Закону) такого змісту: «Президент ухвалює укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які діють до прийняття відповідних законів».

Події все більше нагадували наближення справжньої політичної кризи, початком якої стало ухвалення Верховною Радою України Постанови від 17 червня 1993 року № 3283-ХІІ «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України», відповідно до якої громадянам пропонувалося на референдумі 26 вересня 1993 року висловити свою позицію відносно двох питань: «1). Чи довіряєте ви Президенту України?; 2). Чи довіряєте ви Верховній Раді України?».

Разом із тим 3-місячні переговори та консультації народних депутатів та Президента закінчились ухваленням парламентом найбільш

адекватного та конструктивного, на наш погляд, рішення — Закону України від 24 вересня 1993 року № 3470-ХІІ «Про дострокові вибори Верховної Ради України та Президента України». Згідно із цим Законом, скасовувалась постанова про проведення референдуму та призначались вибори народних депутатів та Президента на 27 березня та 26 червня 1994 року відповідно.

Ми не випадково так детально розглянули кризову ситуацію 1993–1994 років. Ці події ще раз яскраво продемонстрували нам, чи здатні вищі владні інституції діяти в умовах зміни конституційного порядку, коли один орган влади був сформований до зміни, а інший — після. Якщо в ситуації з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради V скликання початком зміни конституційного порядку ми вважаємо набрання чинності 1 січня 2006 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України», то у вищеописаній ситуації відлік часу в зміні конституційного порядку ми починаємо з 24 серпня 1991 року, коли був прийнятий Акт проголошення незалежності України.

До інших схожих підстав можемо віднести таку підставу розпуску грецького парламенту. Відповідно до ч. 2 ст. 41 Конституції Греції, парламент може бути розпущений Президентом за пропозицією уряду, який користується підтримкою парламенту, з метою оновлення народного мандата перед вирішенням «національного питання виняткової важливості». Зрозуміло, що тут, як і в попередньому випадку, позачергові вибори мають ще й плебісцитний характер.

Натомість в естонській Конституції передбачається, що парламент сам може поставити на карту своє подальше функціонування. Він вправі винести на референдум «законопроект чи інше питання життя держави». І в тому разі, коли народ висловиться проти референдарного питання, парламент має бути розпущений.

Окремого розгляду потребують такі підстави, як розпуск за дискреційним рішенням глави держави, за рішенням референдуму (Єгипет, Ємен, Латвія) та саморозпуск.

Стосовно першої підстави відразу зауважимо, що в багатьох описаних нами ситуаціях розпуску парламенту конституція дозволяє главі держави діяти в умовах дискреції, тобто він за наявності відповідних підстав ухвалює рішення про дострокове припинення цієї представницької інституції, керуючись власним розсудом. В окремих випадках на рівні конституції передбачене повністю дискреційне право глави держави розпускати парламент. Такий стан речей наявний у Австралії, Австрії, Анголі, Бахреїні, Боснії, Великій Британії, Вірменії, Греції, Індії, Іспанії, Італії, Канаді, Кувейті, Новій Зеландії, Пакистані, Порту-

галії, Сирії, Франції, Фінляндії. Однак і тут ми зустрічаємось з однією ключових умов ефективного функціонування дискреційних повноважень, а саме наявністю інституту відповідальності (як в позитивному, так і ретроспективному аспектах). Ідеться про те, що практично в усіх із перерахованих країн рішення про розпуск приймається главою держави за пропозицією прем'єра чи уряду. Таким чином, урядова команда сама ставить на кін своє майбутнє, оскільки в разі програшу проурядової політичної сили на дострокових виборах і сам чинний уряд (прем'єр), який ініціював розпуск, припинить своє існування.

Інститут саморозпуску існує в 9 країнах (Австрія, Боснія, Ефіопія, Македонія, Південно-Африканська Республіка, Польща, Туркменістан, Угорщина, Хорватія). У цьому контексті зазначимо, що все частіше серед німецьких дослідників починає лунати думка про необхідність запровадження в Основному Законі цієї країни додаткової підстави дострокового припинення повноважень, а саме саморозпуску. Причинами цього є два випадки відмови Бундестагом у довірі уряду, які призвели до прийняття Федеральним президентом рішення про розпуск Бундестагу. Мова йде про відмову у довірі уряду канцлера Г. Коля в 1983 році та уряду Г. Шредера в 2005 році.

В обох випадках питання розпуску парламенту стали предметом розгляду Федерального конституційного суду (рішення від 16.02.1983 р. та 25.08.2005 р.). Депутати, які звернулись до суду, вважали, що рішення Президента не відповідає вимогам Основного Закону, оскільки ст. 68 Основного Закону ФРН передбачено, що розпуск може відбутися лише в тому разі, коли між Бундестагом та урядом дійсно буде втрачено довіру з боку першого. Натомість у цих випадках, на думку позивачів, мало місце суто формальне голосування, яке не відображало стану справ у Бундестазі, а з боку Федерального канцлера мало місце зловживання публічним правом на постановку питання про довіру.

Однак в обох випадках суд став на бік канцлера та Президента, визнавши їх дії конституційними. І більше того, після аналізу подій, які передували постановці питання про довіру, суд визнав наявність політичного конфлікту між Бундестагом та урядом, чого, на думку німецьких конституціоналістів, орган конституційного контролю робити не мав права. Загалом склалось враження, що така позиція суду мала вимушений характер. Суд по суті був у скрутній ситуації, оскільки, визнавши дії високопосадовців неконституційними, він зробив би інститут розпуску не засобом демократичної взаємодії вищих органів влади, а формальною процедурою, позбавивши його притаманного розпуску дискреційного забарвлення.



Ми погоджуємося з тим, що запобігти таким ситуаціям у майбутньому і повернути інститут розпуску у своє природно-функціональне положення зможе закріплення права парламенту на саморозпуск<sup>1</sup>. З позицією про започаткування інституту саморозпуску парламенту погоджується і винуватець дострокових виборів 2005 року Г. Шредер. На його погляд, «відсутність у парламенту можливостей для саморозпуску є істотним недоліком нашої (німецької. — Ю. Б.) конституційної системи». Відомий політик сподівається, що найближчим часом парламент «усуне цей недолік, щоб у майбутньому подібні кризи розв'язувались не так, як це робиться в наші дні»<sup>2</sup>.

Потребує свого належного наукового аналізу і питання про часові межі діяльності парламенту в разі дострокового припинення його повноважень.

Події, що весною 2007 року сколихнули не тільки український політикум, але й усе суспільство, винесли на поверхню питання, які тривалий час залишались поза увагою вчених-конституціоналістів. Окрім таких першочергових питань, як розуміння сутності підстав розпуску парламенту, викладених у ч. 2 ст. 90 Конституції, тривалий час політики і юристи ламали списи над аксіоматичністю тези про конституційний принцип безперервності функціонування вищих органів влади, і насамперед парламенту. Лунали різні аргументи як на користь позиції щодо безперечності необхідності функціонування Верховної Ради до початку роботи (відкриття першого засідання) парламенту нового скликання, так і на користь того, що з огляду на етимологію словосполучення «дострокове припинення повноважень», яке використовується у вищезгаданій ст. 90, говорити про подальшу роботу парламенту після прийняття Президентом указу про розпуск Верховної Ради не доводиться. Сприяла таким гарячим дискусіям неоднозначність конституційних положень, якими врегульовуються питання функціонування парламенту, в тому числі в разі його розпуску.

Чинна Конституція містить одразу декілька норм, які врегульовують питання порядку діяльності Верховної Ради з точки зору її безперервності. Першочерговим є положення ч. 1 ст. 90 Основного Закону, відповідно до якого «повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». Узагалі кажучи, ця норма є спеціальною з питання при-

---

<sup>1</sup> Більш детально див.: Heckötter U., Spielmann C. Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public // European Constitutional Law Review. — 2006. — № 2. — Р. 5–20.

<sup>2</sup> Шредер Г. Решения. Моя жизнь в политике. — С. 488.

пинення діяльності парламенту. Якщо аналізувати лише приписи цієї статті Конституції, то можна вже на цьому етапі зробити висновок, що функціонування парламенту не є безперервним, у тому числі і в разі дострокового припинення повноважень цього органу, про що, зокрема, свідчить той факт, що одразу після вищезгаданої норми ч. 1 цієї статті визначаються питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради Президентом. Безумовно, подібного роду тлумачення має дуже обмежений характер. Однак і системний аналіз свідчить про те, що парламент припиняє свою діяльність після оприлюднення указу Президента про його розпуск.

Сам термін «безперервність» відносно діяльності парламенту має достатньо умовний характер. Подібна теза витікає з правової позиції Конституційного Суду України, викладеної ним у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України)<sup>1</sup>. Даючи тлумачення окремим статтям Конституції щодо діяльності парламенту, Суд, зокрема, зазначив: «Положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким Верховна Рада України «працює сесійно», треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів — сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік» (абз. 4 п. 3 мотивувальної частини Рішення).

Узагалі таке ставлення до режиму функціонування законодавчого органу влади є характерним для більшості конституцій країн світу. Лише в окремих випадках на рівні основного закону передбачена чітка безперервність роботи парламентської установи. Так, відповідно до ст. 34 Конституції Чехії, «палати (парламенту. — *Ю. Б.*) знаходяться на сесії постійно». Сесія палат починається не пізніше ніж через 30 днів після чергових виборів. При цьому чітко передбачається, що «сесія Палати депутатів (нижньої палати. — *Ю. Б.*) завершується спливом строку її повноважень або її розпуском». Разом із тим Конституція допускає можливість перерви в сесії, сама ж перерва не може тривати більше 120 днів на рік. Подібний варіант вирішення питання функціонування парламенту можемо зустріти і в Конституції сусідньої з Чехією Словаччини (ст. 82 Конституції Словаччини).

Повертаючись до аналізу тексту вітчизняної Конституції, розглянемо ще декілька норм Основного Закону, насамперед положення ч. 3 ст. 81. Воно досить часто використовувалось прихильниками тези про без-

<sup>1</sup> Рішення КСУ від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (щодо повноважності Верховної Ради України) // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 44. — Ст. 2045.

перервність роботи парламенту: «Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України — в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». З одного боку, такий припис може свідчити про те, що в разі розпуску парламенту його повноваження, як і повноваження парламентарія, припиняються лише на початку роботи Верховної Ради нового скликання. З другого — якщо повноваження парламенту в разі його розпуску припиняються відповідно до ч. 1 ст. 90 Конституції, тобто у звичайному порядку, тоді навіщо необхідно було включати до конституційного тексту спеціальну норму.

Натомість більш детальний аналіз цих та інших положень Конституції дозволяє поставити під ще більший сумнів тезу про продовження повноважень парламенту після його розпуску.

По-перше, повертаючись до аналізу ст. 90 Конституції, можемо зауважити, що питання про дострокове припинення повноважень міститься саме в цій статті, а не наприклад у ст. 76, ч. 6 якої передбачає загальний строк повноважень Верховної Ради України у п'ять років.

По-друге, використовуючи історико-правовий метод тлумачення, звернемо увагу на те, що аналізуєма нами ст. 90 зазнала суттєвих змін у ході проведення конституційної реформи, тобто після внесення змін до Конституції Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року. До того в ній містилась лише одна підстава дострокового припинення повноважень, а саме «протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися».

Свого часу Конституційний Суд, даючи тлумачення цьому конституційному положенню, зазначив, що «словосполучення «пленарні засідання не можуть розпочатися», що вживається в частині другій статті 90, пункті 8 частини першої статті 106 Конституції України, треба розуміти так, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливило здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні» (п. 2 Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2004 від 19 травня 2004 року (у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України))<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2004 від 19 травня 2004 року (у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 22. – Ст. 1515.

Така позиція єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить про те, що Президент України змушений вдатись до такого кардинального кроку, як розпуск парламенту, у тому разі, коли останній унаслідок тривалої бездіяльності залишається по суті нездатним виконувати своє конституційне призначення в державному механізмі. Тому ставити питання про те, що Верховна Рада після її розпуску залишається повноважною до початку роботи нового парламенту, навряд чи можливо з огляду на те, що до самого указу про дострокове припинення повноважень представницька установа вже була недієздатною.

По-третє, самою Конституцією передбачені надзвичайно стислі терміни проведення дострокових виборів — протягом 60 днів із дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради (ч. 2 ст. 77 Конституції). Строк настільки стислий, що його можна порівняти з тривалістю так званих парламентських канікул — перервами між сесіями парламенту. Одна з таких перерв не може бути меншою 45 днів (ч. 1 ст. 10 Регламенту Верховної Ради України від 16.03.2006 р. (що втратив чинність)).

Усе вищевикладене дозволяє зробити попередній висновок, який, безумовно, не має безспірного характеру. На наше переконання, опублікування указу Президента про дострокове припинення повноважень ставить крапку в діяльності парламенту відповідного скликання.

Водночас прихильники позиції щодо застосування принципу безперервності в діяльності Верховної Ради і відносно цього випадку ставлять цілком слушне запитання: Конституцією України передбачена така процедура оголошення воєнного та надзвичайного стану, відповідно до якої участь у цьому процесі парламенту є обов'язковою? Так, передбачається, що «у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання» (ч. 3 ст. 83 Конституції). Це необхідно для затвердження указу Президента про оголошення відповідного державно-правового стану (п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції). А події, що можуть стати підставою для ухвалення такого рішення, можуть виникати в будь-який момент, у тому числі під час проведення позачергової виборчої кампанії (прикладом тому є серпневі пожежі в Криму та Херсонській області). Отже, може виникнути і потреба в діяльності парламенту.

На сьогоднішній момент ситуація з поновленням діяльності Верховної Ради в разі оголошення Президентом України надзвичайного стану є недостатньо чіткою. Зокрема, на рівні Конституції передбачається,

що «у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану» (ч. 3 ст. 83 Конституції). До цього додамо, що, відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000 р., заборонено проведення виборів до Верховної Ради України в умовах надзвичайного стану. Ця норма Закону цілком відповідає конституційним приписам ч. 4 ст. 83 Конституції.

Ця проблема, на наш погляд, може бути вирішена насамперед після порівняльно-правового аналізу врегулювання в зарубіжних країнах на конституційному рівні питань функціонування парламенту після розпуску.

Аналіз конституцій понад 40 країн світу дає підстави зробити висновок, що конституційною теорією та практикою вироблені 4 моделі конституційного регулювання функціонування загальнонаціональної представницької інституції після дострокового припинення її повноважень. Безумовно, така класифікація, чи таке моделювання, є певним чином умовною, однак вона дозволяє виявити основні напрями регулювання цього питання на рівні конституції.

1. Найбільш поширеною є ситуація, коли парламент продовжує виконувати свої функції після розпуску. Зокрема, серед аналізованого переліку зарубіжних конституцій таке вирішення питання зустрічається у 13 випадках, а саме в конституціях таких країн, як Австрія, Албанія, Казахстан, Кіпр, Латвія, Литва, Молдова, Південно-Африканська Республіка, Польща, Словенія, Угорщина, Фінляндія, ФРН. Натомість ми повинні зазначити, що в окремих випадках на рівні конституції використовується лише загальне правило відносно функціонування парламенту, у тому числі і після його розпуску.

Разом із тим у деяких із вищезазначених країн можемо зустріти достатньо специфічні правила відносно строку подальшого функціонування представницького органу після прийняття рішення главою держави про дострокові вибори. Так, відповідно до ч. 4 ст. 49 Конституції ПАР, розпущена Національна Асамблея продовжує працювати до першого дня дострокових виборів.

В інших ситуаціях у конституціях передбачаються обмеження в компетенції парламенту після дострокового припинення повноважень. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 65 Конституції Албанії, парламент може ухвалювати рішення, які стосуються надзвичайних заходів. Відповідно

до ч. 3 ст. 63 Конституції Молдови, у період між припиненням повноважень і до законного скликання Парламент не може вносити зміни до Конституції і не можуть бути прийняті, змінені чи визнані такими, що втратили чинність, органічні закони (це правило застосовується до ситуації як з черговими, так і достроковими виборами).

В окремих випадках така безперервність має певним чином умовний характер. Так, згідно зі ст. 49 Конституції Латвії, «якщо Сейм розпущений, то повноваження членів Сейму зберігають силу до відкриття Сейму нового скликання, але засідання попереднього складу Сейму можуть відбутись лише в тому разі, якщо Президент Республіки скликає їх». При цьому передбачається, що за главою держави залишається також виключне право визначати порядок денний таких засідань.

У деяких зарубіжних конституціях тривалість роботи розпущеного парламенту чітко залежить від підстави розпуску. Прикладом може бути вирішення цього питання на рівні Конституції Австрії. Насамперед слід відмітити, що Основний Закон цієї європейської країни виділяє одразу декілька підстав розпуску Національної ради (нижньої палати парламенту). По-перше, рішення про розпуск ради може бути прийняте Федеральним президентом на підставі його дискреційного права. При цьому сама дискреція є обмеженою: глава держави може використати одну і ту ж причину розпуску тільки один раз (ч. 1 ст. 29 Конституції Австрії). По-друге, це може бути саморозпуск (ч. 2 ст. 29). По-третє, Національна рада розпускається, якщо на ініційованому нею народному голосуванні не буде підтримане рішення про відсторонення Федерального президента від займаної посади (ч. 6 ст. 60). Однак лише в разі саморозпуску Національна рада продовжує свою діяльність «до того дня, в який буде скликана новообрана Національна рада» (ч. 3 ст. 29).

Достатньо своєрідно вирішується питання про дострокове припинення повноважень Едускунти (парламенту) Фінляндії. Виходячи зі ст. 26 Конституції Фінляндії, Президент Республіки має право за вмотивованою пропозицією Прем'єр-міністра розпустити Едускунту і призначити позачергові вибори. Однак питання про час завершення своєї діяльності Едускунта вирішує самостійно.

2. Другим варіантом вирішення аналізованої проблеми є продовження діяльності лише окремих парламентських органів на час до початку роботи обраного після розпуску парламенту. Відразу зауважимо, що така ситуація має місце лише в поодиноких випадках. Практично в кожному разі мова йде не про всі робочі органи, а лише про найбільш значимі.

Одним із таких прикладів є наслідки розпуску Національної Асамблеї Анголи. Згідно з ч. 3 ст. 95 Конституції Анголи, коли парламент

розпущений, продовжуються повноваження його членів та функціонування Постійної комісії до першого засідання Асамблеї, обраної на дострокових виборах.

Подібну норму можемо зустріти в основних законах Іспанії та Португалії. Так, відповідно до ст. 78 Конституції Іспанії, у кожній палаті Кортесів створюється постійна депутація, яка представляє наявні парламентські групи. Саме на цю парламентську делегацію покладається обов'язок здійснювати екстраординарні повноваження парламенту в разі його розпуску. Ідеться про необхідність надання парламентом згоди на тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів, що видаються урядом у надзвичайних та невідкладних випадках (ст. 86); попереднє погодження декрету уряду про оголошення надзвичайного стану, затвердження декрету про «стан загрози» та прийняття рішення про «облогове положення» за пропозицією уряду (ст. 116 Конституції).

Що стосується португальського досвіду, то, мабуть, саме спосіб врегулювання питання про часові межі діяльності парламенту був взятий за основу при прийнятті Конституції Анголи. Так у ч. 3 ст. 172 Конституції Португалії зазначається: «Розпуск Асамблеї не впливає ні на права, ні на привілеї та імунітет депутатів, ні на компетенцію Постійної комісії, які зберігаються до першого засідання Асамблеї, обраної на дострокових виборах». Загалом же призначення Постійної комісії в умовах розпуску парламенту аналогічні до тих, які мають іспанські парламентські делегації. Статтею 138 Конституцією Іспанії передбачено, що дозвіл уряду на оголошення облогового чи надзвичайного стану в разі, коли Асамблею Республіки не можна скликати, надає Постійна комісія Асамблеї. Однак таке рішення комісії повинно бути ратифіковано на пленарному засіданні «відразу, коли тільки з'явиться можливість скликання».

3. Ще один варіант вирішення проблеми полягає в припиненні діяльності парламенту після його розпуску. Одним із таких прикладів є вирішення питання про тривалість роботи загальнонаціональної представницької установи в Конституції Чехії. Нагадаємо, що мова йде про припинення постійної сесії Палати депутатів у разі її розпуску (ч. 4 ст. 34 Конституції Чехії). Аналогічна ситуація має місце і в Словаччині (ч. 5 ст. 82 Конституції).

Окрему підгрупу становлять країни, де тимчасове виконання повноважень парламенту (всіх чи лише екстраординарних) покладається на інші державні інституції, переважно главу держави. Так, згідно з ч. 2 ст.

72 Конституції Марокко, на час до обрання на дострокових виборах Парламенту його функції реалізує Король. Певну аналогію можна провести і з врегулюванням питання по тимчасовому делегуванню парламентських повноважень главі держави в Данії та Македонії. Відповідно до ст. 23 Конституції Данії, «Король вправі в умовах надзвичайного стану, коли Фолькетинг не може зібратись, приймати тимчасові закони за умови, що вони не будуть суперечити Конституції і будуть невідкладно передані Фолькетингу, як тільки він буде скликаний, для схвалення чи відхилення». Президент Македонії в умовах, коли парламент не може бути скликаний, може самостійно прийняти рішення про оголошення воєнного стану. У подальшому це рішення має бути затверджене парламентом, як тільки він буде скликаний (ч. 3 ст. 124 Конституції Македонії).

Інший варіант вирішення питання дає нам камбоджійський досвід. Конституційна Асамблея цієї країни вирішила при прийнятті Конституції запровадити правило, відповідно до якого в разі розпуску Національної Асамблеї на час до обрання нового парламенту Королівський уряд уповноважений вирішувати лише поточні справи (ч. 3 ст. 78 Конституції Камбоджі).

Повертаючись до австрійського варіанту, зазначимо, що в усіх інших випадках, окрім прийняття рішення парламентом про саморозпуск, його повноваження припиняються одразу після оголошення Президентом про розпуск парламенту (ст. 29 Конституції Австрії).

Конституцією Японії передбачається можливість пролонгації повноважень лише верхньої палати Парламенту — Палати радників у разі розпуску Парламенту. Згідно зі ст. 54 Конституції, розпуск нижньої палати автоматично призводить до розпуску і верхньої палати. Однак остання може бути скликана Кабінетом на надзвичайну сесію, «якщо це вкрай необхідно в інтересах країни». Разом із тим рішення, прийняті Палатою радників на такій сесії, носять «тимчасовий характер і втрачають силу, якщо вони не будуть схвалені Палатою представників протягом 10 днів з моменту відкриття наступної сесії Парламенту».

4. Останній варіант вирішення питання про часові межі роботи парламенту полягає у можливості відновлення його діяльності після розпуску (на весь час до початку роботи нового парламенту чи лише для прийняття окремих рішень) у разі настання екстраординарних подій, до яких насамперед можна віднести смерть монарха, введення надзвичайного стану чи необхідність вирішення невідкладних питань державного життя.

Так, відповідно до ст. 90 Конституції Бельгії, у разі смерті Короля, якщо перед цим палати (парламенту) були розпущені, а їх скликання



призначено пізніш ніж через 10 днів, колишні члени палат поновлюють свої повноваження до обрання нових парламентаріїв.

Італійською конституцією передбачається, що розпущені палати парламенту спеціально скликаються і збираються протягом п'яти днів у разі видання урядом тимчасових розпоряджень для їх затвердження (ч. 2 ст. 77 Конституції). Такі тимчасові розпорядження приймаються урядом під власну відповідальність «у випадках особливої необхідності та терміновості». Ці акти за юридичною силою прирівнюються до законів.

Потреба у вжитті невідкладних заходів є підставою для поновлення роботи розпущеного парламенту на Мальті. У цьому випадку мова йде про те, що, коли, на думку Прем'єр-міністра, виникає крайня необхідність у скликанні такого парламенту, Президент своїм актом закликає таку представницьку інституцію зібратись. Поновлений парламент буде вважатись розпущеним з того дня, коли буде завершений підрахунок голосів на дострокових виборах (ч. 4 ст. 76 Конституції Мальти).

Вищенаведений аналіз інституту розпуску парламенту дозволяє зробити такі висновки.

1. Такий інструмент, як розпуск парламенту, спрямований перш за все на забезпечення дієздатності та легітимності виконавчої влади, а точніше, вищого органу цієї гілки влади. Аргументами на користь цієї позиції є, по-перше, те, що в переважній більшості випадків саме нестворення уряду або ж висловлення йому недовіри є основною підставою для прийняття главою держави рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. По-друге, знову ж таки в переважній більшості випадків питання про розпуск парламенту не є характерним для країн із президентською формою правління, тому що питання про формування виконавчої вертикалі повною мірою покладається на президента, який і очолює виконавчу гілку влади, а отже, у жодному разі від дій та рішень парламенту не залежить доля урядової команди.

Таким чином, президент уповноважується народом на дострокове припинення повноважень парламенту в тому разі, коли останній буде не спроможний виконати одне з основних своїх завдань — сформувати уряд. Питання про існування уряду тісно пов'язане з питанням про функціонування самого парламенту з огляду на те, що державне управління (у широкому розумінні цього терміна) повинно мати завершений та системний характер, тобто уряд повинен діяти в унісон із парламентською більшістю. У свою чергу остання має законодавчо забезпечувати програмні кроки уряду. Коли ж цей системний зв'язок втрачається, повинні відбутися позачергові вибори для того, щоб на-

род як єдиний носій влади визначився відносно подальшого курсу держави.

2. Сам інститут розпуску може бути використаний як інструмент врегулювання державно-правових конфліктів лише в ситуації, коли використання інших засобів не дало очікуваного результату. Як приклад можемо навести ситуацію із достроковими виборами в Португалії у 2005 році. Тодішній прем'єр-міністр Португалії Ж. Дурау Баррозу був обраний Головою Європейської комісії. Це означало по суті початок урядової кризи. Однак Президент республіки Ж. Сампайо провів консультації з усіма політичними силами і вирішив не застосовувати надане йому право розпустити парламент, а надати можливість сформувати уряд новому лідеру Соціал-демократичної партії П. Сантані Лопешу. Утім новому Прем'єр-міністру не вдалося вгамувати протиріччя, які періодично виникали всередині урядової команди, що врешті-решт вилось у втрату довіри до уряду серед населення. Тому Президент після 5 місяців діяльності уряду П. Сантані Лопешу прийняв рішення про проведення дострокових парламентських виборів.

3. Питання про дострокові парламентські вибори, як правило, ініціюється перед главою держави прем'єр-міністром. Це пов'язано з тим, що глава держави повинен виступати арбітром у врегулюванні державно-правових конфліктів. При цьому арбітраж повинен бути застосований лише тоді, коли самі сторони (сторона) конфлікту звернуться до глави держави, або ж тоді, коли сам конфлікт переросте у кризовий стан у державному управлінні, що буде мати явний характер.

4. Детальний аналіз конституційного регулювання питання про часові межі діяльності парламенту в разі його розпуску засвідчив необхідність започаткування на рівні основного закону інституційного механізму, який би гарантував оперативність прийняття державних рішень у найважливіших, екстраординарних ситуаціях, до яких насамперед належить введення надзвичайного та воєнного стану. При цьому такі механізми можуть полягати в поновленні роботи парламенту, збереженні повноважень за його головними робочими органами чи делегуванні окремих законодавчих повноважень іншим вищим державним інституціям. Зрозуміло, що найпростішим варіантом вирішення цього питання є продовження функціонування парламенту до початку роботи представницької установи нового скликання. Однак це питання повинно вирішуватись з урахуванням конституційних особливостей механізму кожної конкретної держави, з урахуванням підстав розпуску парламенту та відповідно правової природи рішення глави держави про розпуск.

У будь-якому разі останні події, пов'язані з конфліктним протистоянням між Президентом та Верховною Радою України, засвідчили необхідність чіткого вирішення на конституційному рівні питання про часові межі діяльності розпущеного парламенту. Це може бути зроблено або шляхом деталізації відповідних положень Основного Закону в ході наступної конституційної реформи, про яку так активно говорять всі без винятку політики, або ж шляхом надання офіційного тлумачення Конституційним Судом України норм статей 83 та 90 Конституції України. Наша принципова позиція полягає в тому, що, незважаючи на спосіб вирішення питання про подальшу долю розпущеного парламенту, глава держави повинен мати можливість скликати його в разі оголошення воєнного чи надзвичайного стану, при цьому поновлений парламент повинен працювати до закінчення дії цього особливого державно-правового режиму.

#### **§ 4. Імпічмент вищим посадовим особам**

#### **як форма врегулювання державно-правових конфліктів**

Інститут імпічменту вже давно став об'єктом прискіпливої уваги науковців. Аналізуються як його політико-правова природа та призначення у функціонуванні державного механізму, так і підстави та процедура усунення з посад унаслідок процедури імпічменту.

Стосовно першого аспекту, то «імпічмент трактується як спеціальна процедура звинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави в разі порушення ними законів даної країни, як особливий порядок судочинства у справах про злочини, здійснені вищими службовими особами, як процедура притягнення до суду парламентом вищих посадових осіб держави. Під імпічментом також розуміють процедуру притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках здійснення ними певних злочинів. Інколи імпічмент трактують як парламентську процедуру, пов'язану з позбавленням президента недоторканності у зв'язку зі здійсненням ним певного злочину. На думку прихильників цього підходу до визначення імпічменту, позбавлення президента недоторканності (імунітету від переслідування за скоєння кримінального злочину) супроводжується усуненням його з посади (поста). Імпічмент можна тлумачити і як одну з форм консти-

туційної відповідальності»<sup>1</sup>. Дійсно, у літературі можна зустрітись із подібною варіативністю з точки зору сутності інституту імпичменту. Натомість, незважаючи на такий плюралізм поглядів, все ж таки справжнє функціональне призначення цього конституційно-правового інституту залишається, на наше переконання, з'ясованим не в повній мірі.

Насамперед ми пропонуємо розглянути інститут імпичменту в контексті форм врегулювання державно-правових конфліктів. Емпіричне підґрунтя для таких роздумів зможе дати практика застосування такої форми відповідальності в Литві, Південній Кореї та Сполучених Штатах Америки. Справа в тім, що саме в цих країнах останнім часом мало місце відсторонення глав держав від займаних посад унаслідок процедури імпичменту, і більше того, у випадку з імпичментом президентів Литви та Південної Кореї активним суб'єктом цієї процедури виступили конституційні суди, правові позиції яких стосовно вказаної підстави відповідальності дозволяють пролити світло на важливе питання сутності імпичменту.

Почнемо з імпичменту Президента Литви Р. Паксаса. Нагадаємо, що причиною, через яку почалась процедура імпичменту, став скандал, який виник через зв'язки Президента Паксаса та його оточення з російським бізнесменом Юрієм Борисовим (запис телефонних розмов помічниці Р. Паксаса Ренати Смайліте з Ю. Борисовим та Анзорі Аксентьєвим-Кікалішвілі — керівником асоціації «XXI століття», який, за даними литовських спецслужб, мав відношення до російського криміналітету). Якщо вірити цим записам, то Ю. Борисов дійсно мав підстави для обурення. Адже він вклав у передвиборчу кампанію Р. Паксаса 1 млн 105 тис. дол. США, а замість обіцяної Р. Паксасом посади радника Президента та вищого військового звання генерала здобув лише литовське громадянство<sup>2</sup>. Не вдаючись в інші подробиці причин цього конфлікту, звернемо увагу на правову сторону процедури імпичменту, що розпочалась відносно Р. Паксаса.

Слід сказати, що, відповідно до Конституції Литви, підставою імпичменту Президента є грубе порушення Конституції або порушення присяги, а також виявлення факту вчинення злочину (ст. 74). У самій процедурі задіяні два владних суб'єкти — Сейм та Конституційний Суд. При цьому, якщо перший ухвалює рішення про відсторонення глави

---

<sup>1</sup> Онишук Н. Импичмент с правовым лицом // Зеркало недели. – 2002. – № 38 (413).

<sup>2</sup> Див.: Гетьманчук О. За два кроки від імпичменту // Дзеркало тижня. – 2004. – № 50 (475); Він же. Хто підставив «летючого Роландаса» // Дзеркало тижня. – 2003. – № 45 (470).

держави від займаної посади не менш як 3/5 голосів своїх членів, то друга інституція правомочна встановлювати факт порушення Конституції чи присяги. Що стосується присяги, то вона полягає в обіцянці Президента «берегти вірність Литовській Республіці та Конституції, добросовісно виконувати свої обов'язки та бути до всіх однаково справедливим».

До речі, саме посягання на всі вказані конституційні цінності виявив Конституційний Суд Литви в діях Президента Р. Паксаса, коли останній ухвалював рішення про надання Ю. Борисову громадянства Литви. Зокрема, суд зауважив, що «ні з Конституції, ні із Закону про громадянство, ні з інших законів не витікає, що громадянство Республіки може бути отримане за фінансову, матеріальну чи будь-яку іншу підтримку, тобто куплене... Рішення Р. Паксаса надати громадянство Республіки Ю. Борисову як виняток було викликане не певними заслугами Ю. Борисова перед державою Литва, а його фінансовою та іншою підтримкою, наданою Р. Паксасу на виборах Президента Республіки 2002 року. Таким чином, надання громадянства Ю. Борисову як виняток було лише нагородою Ю. Борисову за вищевказану підтримку». При цьому «Президент Республіки Р. Паксас, видаючи 11 квітня 2003 року Декрет № 40 про надання громадянства Республіки Литва як виняток, відповідно до якого Ю. Борисову було надане громадянство Республіки Литва як виняток, керувався не Конституцією Республіки Литва, не законами, не інтересами Нації і держави Литва, а своїми власними інтересами».

Більше того, суд підкреслив, що, виокремлюючи Ю. Борисова серед інших громадян, Президент тим самим порушив припис ч. 1 ст. 29 Конституції Литви про рівність усіх перед державними інститутами та посадовими особами, а також вищевказаний припис ст. 82 про обов'язок глави держави бути до всіх однаково справедливим<sup>1</sup>.

Указав Конституційний Суд і на роль та значення Сейму й суду в механізмі імпичменту. Він виходив із тих позицій, що Сейм — це інституція, яка має політичний характер і не може вирішувати питання про те, чи порушив Президент Республіки Конституцію і чи є це порушення грубим, тобто парламент не може вирішувати спір про право. Натомість такими повноваженнями наділений суд.

<sup>1</sup> Ruling on the compliance of President of the Republic of Lithuania decree No. 40 «On granting citizenship of the Republic of Lithuania by way of exception» of 11 april 2003 to the extent that it provides that citizenship of the Republic of Lithuania is granted to Jurij Borisov by way of exception with the Constitution of the Republic of Lithuania and paragraph 1 of article 16 of the Republic of Lithuania Law on citizenship, 30 December 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2003/r031230.htm>.

Розмірковуючи над такою конституційною формулою інституційного механізму імпичменту, суд зазначив, що в разі, коли б Сейм установлював факт грубого порушення Конституції, такі дії парламенту були б необґрунтованими. «Це означало б, що юридична проблема «чи порушив Президент Республіки Конституцію», чи мало місце грубе порушення Конституції, могла бути вирішена не таким інститутом судової влади, як Конституційний Суд, що, як і всі інші суди, сформований на професійній основі, а Сеймом як інститутом державної влади, котрий за своєю природою і сутністю є установою політичного характеру, в чіх рішеннях відображається політична воля більшості членів Сейму та чіх рішення базуються на політичних домовленостях, різних політичних компромісах тощо»<sup>1</sup>.

Однак остаточно позиція суду стосовно політико-правової природи інституту імпичменту була встановлена після того, як Р. Паксас звернувся до суду зі скаргою про визнання неконституційним п. 2 ст. 2 Закону про вибори Президента Республіки, яким передбачається заборона особі, усунутій з поста в порядку імпичменту, балотуватись на пост Президента протягом 5 років із моменту прийняття рішення про усунення такої особи із займаної посади. У рішенні за скаргою Р. Паксаса Конституційний Суд виступив із такими правовими позиціями<sup>2</sup>.

По-перше, на думку суду, для того щоб громадяни могли довіряти державним політичним особам (а це може мати місце лише в тому разі, коли всі посадові особи дотримуються Конституції та законів), демократична громадськість повинна мати засоби контролю за діяльністю державних посадових осіб, у тому числі й можливість усунути з поста чиновника, який порушує Конституцію і закони та ставить свої особисті інтереси чи інтереси групи вище громадських інтересів або який «своїми діями ганьбить державну владу ... Однією з форм такого контролю демократичної громадськості є конституційний інститут імпичменту... Імпичмент у ситуації, коли особа, яка грубо порушила Конституцію чи порушила присягу, усувається з поста Президента Республіки, є одним із способів захисту держави як загальна мета суспільства, встановлена в Конституції».

<sup>1</sup> Conclusion on the compliance of actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an impeachment case has been instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, 31 March 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/c040331.htm>.

<sup>2</sup> Ruling on the compliance of article 1<sup>1</sup> (wording of 4 May 2004) and paragraph 2 (wording of 4 May 2004) of article 2 of the Republic of Lithuania Law on presidential election with the Constitution of the Republic of Lithuania, 25 May 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r040525.htm>.

Другим важливим аспектом розуміння природи інституту імпічменту, з точки зору суду, є те, що «Президент Республіки, здійснюючи свої повноваження, встановлені Конституцією та законами, повинен діяти так, щоб його дії підтримували гармонійну взаємодію між установами державної влади». І знову ж таки в основі такого акту парламенту, як усунення Президента з поста, лежить важливе питання довіри населення до обраного глави держави. Саме наявність довіри є основою перебування тієї чи іншої особи на цьому важливому посту. У контексті питань довіри суд розглядає і таку умову набуття повноважень Президентом, як складення присяги. Конституційний Суд визначає акт складення присяги не як формальний символічний акт. Складення присяги — це взяття Президентом обов'язку діяти тільки на благо тих цінностей, які він присягав захищати.

Обґрунтовуючи свою позицію стосовно ключового питання скарги про законодавчу заборону особі, усунутій із поста в порядку імпічменту, брати участь у черговій виборчій кампанії на пост Президента, суд виходив із того, що «метою конституційного інституту імпічменту є не тільки одноразове усунення особи з поста, вона набагато ширше: його (імпічменту. — Ю. Б.) метою є недопущення особи, котра грубо порушила Конституцію чи порушила присягу, до обіймання конституційно передбаченої посади, початок реалізації якої, відповідно до Конституції, пов'язаний із складанням конституційно визначеної присяги». Іншими словами, суд вважає, що особа, котра одного разу відступила від даної народу обіцянки, не може вже в майбутньому обіймати виборну посаду, оскільки априорі вона не здатна буде дотриматись даної присяги. По суті Конституційний Суд прирівняв процедуру імпічменту до «клеювання» політика як особи, яку не слід більше допускати до влади вищого гатунку.

Відверто кажучи, незважаючи на значну наукову користь вищевикладених правових позицій Конституційного Суду, досить важко погодитись з останньою тезою. Ми вважаємо, що суд аж занадто розширено інтерпретував інститут імпічменту. Адже самою Конституцією Литви не передбачено жодних обмежень у подальшій реалізації своїх конституційних прав для особи, яка була усунута з поста в порядку імпічменту. Згідно ж з ч. 1 ст. 78 Конституції Литви, Президентом Республіки може бути обраний громадянин Литви за походженням, який протягом не менш трьох останніх років проживає в Литві, якщо на день виборів йому виповнилось не менш як 40 років і якщо він може бути обраним членом Сейму.

Доречно зауважити, що, відповідно до ч. 2 ст. 56 Конституції Литви, членом Сейму не може бути обрана особа, що не відбула покарання за

вищою, призначеним судом. Саме цей конституційний припис і став основним аргументом Конституційного Суду з приводу визнання конституційним обмеження на балотування особи, котра була усунута з посади внаслідок процедури імпічменту. Логіка суду полягала в тому, що підставою для імпічменту Президенту є як грубе порушення Конституції та порушення присяги, так і вчинення злочину.

Таким чином, зважаючи на однакову юридичну силу підстав імпічменту, суд наголошує на можливості поширення норми ч. 2 ст. 56 Конституції Литви і на випадки усунення особи з поста в порядку імпічменту. Досить незвична, як на нас, аргументація. Звертаємо також увагу на те, що суд весь час говорить про «мандат довіри», «присягу на вірність народу», «втрата довіри як істинну підставу імпічменту». І тут же практично повністю позбавляє народ права в майбутньому висловити довіру на здійснення влади особі, яка таку довіру свого часу втратила. При цьому визначальною засадою конституційного ладу Литви є неможливість із боку будь-кого ущемляти чи обмежувати суверенітет Народу (ч. 1 ст. 3 Конституції Литви).

У контексті вищеокресленого диспуту литовський науковець М. Статкявічюс зазначає, що «цілком імовірно, що й інші конституційні суди дотримуються аналогічного трактування, бо завжди є сумнів, що особа, котра дала присягу і її порушила, може повторно порушити Конституцію чи присягу... З метою уникнення різних інтерпретацій і політичних криз розумно було б внести відповідні зміни до конституцій»<sup>1</sup>. Окрім цього дослідник рекомендує політикам, яким загрожує імпічмент, добровільно піти у відставку, щоб уникнути таких обмежень у реалізації своїх конституційних прав<sup>2</sup>.

З цими твердженнями важко погодитись, тому що, як буде показано далі, імпічмент — це просто інститут конституційної відповідальності, форма розв'язання державно-правового конфлікту, який виник через загрозу завдання шкоди авторитету публічної влади. І традиційним наслідком застосування такого заходу є усунення президента з поста. Усе, що стосується його подальшої долі в політиці, на наше глибоке переконання, не повинно врегульовуватись нормами законодавства, оскільки питання про те, чи може та чи інша особа в майбутньому претендувати на довіру народу, носить суто політичний характер і має вирішуватись безпосередньо самим народом у ході чергових виборів. Завдання ж конституції — не втручаючись у таку тонку матерію, як можливість

<sup>1</sup> Статкявічюс М. Перспективи розвитку інститута імпічмента в сучасному демократичному державстві // Правоведение. — 2004. — № 5. — С. 49.

<sup>2</sup> Там само.



особи виконувати моральні обіцянки, не допускати до влади осіб, які за своїми формальними ознаками не зможуть її ефективно реалізувати. Такими ознаками є вік (як критерій досвідченості), дієздатність (як критерій розумової здатності), громадянство (як свідчення наявності зв'язку з відповідною державою) та відсутність судимості (як свідчення несхильності до порушення законодавства). А такий суто морально-політичний критерій, як здатність виконувати обіцянки, надані при складенні присяги, і повинен перевірятись у суто політичний спосіб — народом на наступних виборах.

Тепер, що стосується ситуації, яка склалась навколо імпічменту колишнього Президента Південної Кореї Но Му-хана. У 2004 році парламент звинуватив його в досить серйозних проступках. Серед них називалась політична підтримка президентом партії «Урі» (скорочена назва партії «Наша відкрита партія») на парламентських виборах, що, на думку парламентарів, було порушенням принципу політичного нейтралітету глави держави. Окрім цього, достатньо серйозним звинуваченням було незаконне фінансування передвиборчої кампанії Но Му-хана. Слід зазначити, що, відповідно до ч. 1 ст. 65 Конституції Південної Кореї, Президент може бути усунутий з поста в порядку імпічменту за «порушення Конституції чи інших законів при виконанні офіційних обов'язків».

Як і в попередньому випадку, остаточну крапку в справі про імпічмент поставив Конституційний Суд. Однак цього разу він був на боці глави держави. У своєму рішенні від 14 травня 2004 року<sup>1</sup> суд вирішив не тільки питання стосовно конкретної ситуації з імпічментом Но Му-хана, але й надав своє розуміння окремим важливим конституційним питанням. Насамперед суд установив, що метою і функцією процедури імпічменту є зміцнення нормативної сили Конституції через встановлення і підтримання юридичної відповідальності державних чиновників за порушення Конституції при реалізації ними публічних обов'язків. Суд також зауважив: «Стаття 65 Конституції (Південної Кореї. — Ю. Б.) включає Президента до кола державних службовців, які підлягають імпічменту, підкреслюючи тим самим, що навіть Президент, обраний суспільством і таким чином безпосередньо забезпечений демократичною легітимністю, може бути усунутий із поста в порядку імпічменту для збереження конституційного порядку і навіть серйозний політичний хаос випадку, який може виникнути внаслідок усунення Президента з поста в порядку імпічменту, слід вважати неминучою ціною демокра-

<sup>1</sup> Impeachment of the President (Roh Moo-hyun) Case (16-1 KCCR 609, 2004Hun-Na1, May 14, 2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://english.court.go.kr/>.

тії заради захисту національною спільнотою основного порядку вільної демократії». Своє ж завдання в механізмі імпічменту Конституційний Суд вбачає в тому, щоб проконтролювати, що особа усувається з поста саме за порушення Конституції чи законів, а не за політичними мотивами.

Загалом же мотивація суду, якою він обґрунтував неправомірність рішення парламенту, зводилась до того, що суд провів розрізнення між діями глави держави як проявом реалізації владних повноважень і діями глави держави як звичайного політика. При цьому Конституційний Суд вивів досить важливу, на наш погляд, методологічну засаду інституту імпічменту. Вона полягає в такому: «Рішення усунути Президента з поста позбавило б його «демократичної легітимності», наданої Президенту національною конституантою шляхом виборів на час терміну повноважень, і може викликати політичний хаос, що є результатом поляризації позицій населення, тобто розриву та антагонізму між тими, хто підтримує Президента, і тими, хто не підтримує, вже не говорячи про національні втрати через перерву в реалізації президентської влади. Тому у випадку з імпічментом Президенту «безпосередню делеговану демократичну легітимність», якою він наділений через вибори, та «суспільний інтерес у безперервності виконання президентських обов'язків» слід розглядати як важливі елементи при визначенні того, чи слід усунути Президента з поста».

Конституційний Суд чітко розділив формальну та матеріальну сторони імпічменту. Він вважав, що з огляду на те, що процедура імпічменту — це процедура, яка пов'язана із захистом Конституції, рішення усунути Президента з поста може бути обґрунтованим лише тоді, коли дії Президента, якими він порушує закон, мають суттєве значення в контексті захисту Конституції, при цьому ступінь протиправності дій є таким, що потребує для відновлення конституційного порядку прийняття рішення про усунення Президента з поста. Матеріальна ж сторона імпічменту полягає в тому, що Президент — це орган, який представляє волю народу і безпосередньо наділяється демократичною легітимністю через вибори, і в цьому контексті підстава для усунення його з поста може мати місце лише тоді, коли довіра буде втрачена до такого ступеня, що Президент не зможе продовжити виконувати свої обов'язки до часу, коли закінчиться термін його перебування на посту.

На підставі цього суд дійшов висновку, що статті звинувачення, які лягли в основу імпічменту Но Му-хана, не можуть розглядатись як порушення ним законодавства при виконанні своїх публічних обов'язків, оскільки частина з них не стосувалась перебування його на посту глави

держави, а частина — не може розглядатись у контексті виконання публічних обов'язків. Що стосується останньої тези, то суд вважав, що заяви глави держави відносно підтримки партії «Урі» слід розглядати як просту відповідь на запитання журналіста на прес-конференції. Відносно ж заяви глави держави про призначення референдуму про довіру главі державі після завершення парламентського розслідування (на одній із прес-конференцій Президент заявив, що бажає провести референдум із приводу довіри його особі, і якщо народ викаже таку довіру, то він планує реорганізувати державний апарат у найближчі роки), то суд не вважав це антиконституційними діями глави держави щодо призначення референдуму, а лише його заклик до академічних дебатів із цього приводу.

Щодо розвитку подій, які мали місце після прийняття парламентом 12 березня 2004 року резолюції про імпічмент Президенту, то вони підтвердили справедливість висновків Конституційного Суду. Пропрезидентська партія «Урі», у підтримці якої звинувачували Президента, на чергових виборах, що відбулись у квітні того ж таки 2004 року, здобула абсолютну перемогу: вона отримала 152 з 299 депутатських мандатів. Таким чином народ підтвердив той факт, що Президентом не було вчинено дій, які свідчать про остаточну втрату ним довіри.

Такий детальний аналіз двох імпічментів дозволяє зробити низку важливих висновків. По-перше, в обох випадках органи конституційної юрисдикції підтвердили той факт, що процедура імпічменту є однією з форм контролю народу за порядком реалізації делегованої ним влади. По-друге, важливим аспектом процедури імпічменту є необхідність розгляду даного інституту в системному взаємозв'язку з таким явищем, як довіра народу. По-третє, відновлення довіри не є самоціллю інституту імпічменту. Головне — це врегулювати або ж запобігти серйозному державно-правовому конфлікту, який виник (чи може виникнути) через завдання шкоди авторитету публічної влади.

У контексті останньої тези слід звернути увагу на процедуру імпічменту колишньому президенту США У. Клінтону. У 1998 році Палата представників звинуватила главу держави одразу за 4-ма статтями — лжесвідчення Великому журі (I), лжесвідчення перед присягою (II), перешкоджання правосуддю (III) і зловживання посадовим становищем (IV). Конгресмени підтримали лише звинувачення за I і III статтями і передали справу до Сенату. Сенат же, розглянувши всі матеріали справи, у лютому 1999 року не підтримав жодної зі статей обвинувачення<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Бойцова Л. В., Цаликова М. Б. Импи́чмент Президента США У. Клинтона // Правоведение. — 2004. — № 5. — С. 54, 58.

Попри всю скандальність ситуації, особливо в частині стосунків між У. Клінтоном та М. Левінські, сенаторам вдалося не тільки відокремити популізм від державно-правової сутності скандалу, але й ще раз загострити увагу громадськості та наукових кіл на складному питанні підстав імпичменту. У літературі вже давно звертається увага на неоднозначність підстав імпичменту, зазначених у розділі 4 статті II Конституції США<sup>1</sup>.

Нагадаємо, що цим конституційним приписом встановлюється, що Президент може бути усунутий з посади «після засудження в порядку імпичменту за державну зраду, хабарництво чи інші важливі злочини і місдимінори». При цьому, якщо тлумачення терміна «державна зрада» дається в розділі 3 статті III Конституції («державною зрадою Сполученим Штатам вважається тільки ведення війни проти них або приєднання до їх ворогів, надання ворогам допомоги чи підтримки»), то зміст таких підстав, як важливі злочини та місдимінори, з тексту Конституції залишається незрозумілим.

Приклад з імпичментом У. Клінтона показує, що недостатньо самого факту вчинення главою держави протизаконного чи аморального вчинку для усунення його з поста в порядку імпичменту. З цього приводу Л. В. Бойцова та М. Б. Цаликова зазначають, що «прихильники У. Клінтона (зокрема, професори Р. Дворкін та К. Санстейн) стверджували, що необхідний елемент правопорушення, яке підлягає імпичменту, — це явний зв'язок між неправильною поведінкою посадової особи і його офіційними обов'язками (лише такі діяння, як вбивство та зґвалтування, є винятком). Явний зв'язок між неправильною поведінкою Президента США та його обов'язками у справі були відсутні»<sup>2</sup>.

Разом із тим, чи можна однозначно стверджувати, що такими діями У. Клінтон не завдав шкоди авторитету публічної влади? Навряд чи. Ми вважаємо, що конфлікт у владному середовищі може виникнути не тільки у зв'язку з реалізацією посадовою особою владних повноважень. Причиною цього може бути як аморальний проступок (як у ситуації із сімейним скандалом чеського політичного лідера М. Тополанека), так і протиправне діяння, за яке звичайний громадянин у будь-якому разі ніс би відповідальність. Що стосується останньої тези, то досить ілюстративним прикладом є саме імпичмент У. Клінтона. Справа в тім, що, окрім своїх аморальних вчинків, глава держави вдався до серйозного для американської системи правосуддя кроку — порушив дану ним

<sup>1</sup> Fisher L. Constitutional conflicts between Congress and the President. – P. 177.

<sup>2</sup> Бойцова Л. В., Цаликова М. Б. Импичмент Президента США У. Клинтона. – С. 56.

клятву говорити правду. І це було підтверджено самим У. Клінтоном. У зв'язку з цим виникає запитання — чи може в пересічного громадянина існувати після цього довіра до владних представницьких інституцій та яким буде їх авторитет?

Повертаючись до аналізу імпічментів у Литві та Південній Кореї, зауважимо також, що, як показує практика, підстава імпічменту не завжди має суто правовий характер, навіть у тих випадках, коли з формальної точки зору процедура імпічменту виглядає як процедура притягнення до юридичної відповідальності. У цьому контексті відзначимо, що після усунення Р. Паксаса з поста суд загальної юрисдикції не знайшов у його діях порушень закону<sup>1</sup>.

Призначення інституту імпічменту як форми попередження чи врегулювання державно-правових конфліктів полягає в тому, щоб усунути загрозу, яка нависла на авторитетом публічної влади через те, що особа, котра перебуває на посту глави держави, не має достатнього обсягу довіри з боку населення через вчинення нею серйозного проступку.

Литовський та південнокорейський конституційний досвід свідчить про доцільність включення до механізму імпічменту Конституційного Суду. При цьому такий орган, як Конституційний Суд, має бути максимально абстрагований від політичного підґрунтя розглядуваних справ, оскільки лише в цьому разі можна буде говорити про забезпечення в країні конституційної законності, а не про домінування в діях влади політичної доцільності.

Які ж уроки можемо винести ми для себе із вказаного досвіду зарубіжних країн? По-перше, підстава імпічменту має бути пов'язана з інститутом довіри, яка висловлюється главі держави при його обранні. Формулювання підстави має носити характер серйозного політико-правового проступку (наприклад, порушення Конституції, присяги, вчинення злочину) і вказувати на те, що своїми діями Президент завдав шкоди авторитету публічної влади. По-друге, імпічмент має бути справжнім засобом попередження (врегулювання) державно-правових конфліктів, тобто конфліктогенних ситуацій, що мають складну політико-правову (з наголосом на першій частині слова) природу, а тому рішення про усунення Президента з поста має ухвалювати орган, який також, як і глава держави, повинен мати демократичну легітимність, тобто парламент.

Роль Конституційного Суду має зводитись до того, що саме Суд як інституція, діяльність якої не носить політичного характеру, має вирі-

<sup>1</sup> Див.: Рахманин С. Импичмент: мифы и реальности // Зеркало недели. – 2006. – № 28 (607).

шити питання факту — чи мав місце в діях глави держави делікт, передбачений у Конституції як підстава імпичменту. І лише за наявності позитивного висновку Суду парламент може ухвалити політичне рішення про усунення Президента з поста.

По суті такий принцип прийняття рішення по достроковому припиненню повноважень певної державної інституції має місце в конституційному механізмі державної влади відносно Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад. У першому випадку мова йде про те, що, згідно з п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції України, парламент може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК у тому разі, коли буде наявний висновок Конституційного Суду України про порушення цим представницьким органом автономії Конституції або законів України.

З цього приводу зробимо декілька зауважень. По-перше, на сьогодні в законодавстві про конституційне судочинство відсутні спеціальні процедури, присвячені питанню перевірки Судом дій та актів Верховної Ради АРК. Тому незрозуміло, хто може звертатись до Суду з цього питання та висновок про що має прийняти Суд, адже з аналізу тексту Конституції не вдається чітко встановити об'єкт конституційного контролю в цьому випадку. По-друге, залишається незрозумілим, чому завдання з перевірки діяльності Верховної Ради АРК покладається саме на Конституційний Суд, а не на адміністративні суди. На сьогоднішній день скаргу на незаконність дій чи рішень органу влади АРК можна подати до адміністративного суду (ч. 2 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства). Однак рішення адміністративного суду, яким акт Верховної Ради АРК буде визнаний незаконним, не буде підставою для дострокового припинення повноважень самої Ради.

У принципі нічого не заважає законодавцю врегулювати це питання в Законі «Про Конституційний Суд України», і воно автоматично, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, вийде з-під юрисдикції адміністративних судів. Разом з тим залишається питання про можливість і доцільність відносити до компетенції Конституційного Суду фактове питання законності в діяльності Верховної Ради АРК. Сама ж постановка питання про таку участь судових органів у механізмі розпуску представницького органу влади АРК, який можна з певною умовністю охарактеризувати як імпичмент колегіального органу, безперечно, заслуговує на схвалення.

Стосовно другого згадуваного нами випадку з органами місцевого самоврядування, то йдеться про процедуру призначення парламентом дострокових виборів депутатів місцевих рад та міського (сільського,

селищного) голови. Згідно з ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування», за наявності підстав, передбачених ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування», рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Аналогічний механізм може бути задіяний і відносно вищої посадової особи територіальної громади (ч. 5 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Ми бачимо, що однією із суттєвих підстав для прийняття парламентом рішення про дострокові вибори є наявність факту порушення органом чи посадовою особою місцевого самоврядування чинного законодавства, визнаного судом. Спробуємо і з цього питання зробити низку зауважень. Передусім дивує те, що відносно такої підсистеми публічної влади, як місцеве самоврядування, законодавець дозволив собі зробити виняток. Адже стосовно вищих представницьких органів державної влади (статті 90, 111 Конституції України) та представницького органу влади АРК (п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції) передбачений повноцінний механізм притягнення до конституційно-правової відповідальності цих суб'єктів. При цьому дострокові вибори не розглядаються як санкція, а лише як логічне продовження притягнення вказаних владних суб'єктів до конституційно-правової відповідальності. Цим самим створюються відповідні гарантії в діяльності як вищих державних органів, так і органів влади АРК. І, на наше глибоке переконання, така логіка мала б бути закладена і в законодавство про місцеве самоврядування.

Однак більше дивування викликає правова позиція Конституційного Суду України із вказаного питання. У своєму Рішенні від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 Суд зазначив, «що, приймаючи рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, Верховна Рада України не виходить за межі своїх повноважень, передбачених пунктом 30 статті 85 Конституції України... Цим рішенням Верховна Рада України не припиняє достроково повноваження зазначених органів місцевого самоврядування та його посадових осіб, оскільки відповідно до Закону (частина шоста статті 78, частина сьома статті 79) вони продовжують діяти до обрання нового складу відповідної ради та нового сільського, селищного, місь-

кого голови. Тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови» (п. 4.2 мотивувальної частини Рішення).

Дійсно, досить дивна логіка. Адже, призначаючи дострокові вибори, парламент тим самим скорочує термін повноважень чинної ради до відкриття першого засідання обраної на позачергових виборах ради. І по суті рішення парламенту про призначення дострокових виборів та рішення місцевого референдуму про розпуск місцевої ради стосуються одного і того ж — дострокового завершення діяльності відповідного місцевого органу чи посадової особи. Просто в першому випадку відстрочується час закінчення каденції чинного органу місцевого самоврядування. Вважаємо, що така ситуація має бути виправлена шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування». При цьому заради гарантування прав територіальних громад така реформа муніципального закону має відбуватись з одночасним прийняттям закону про референдуми.

Якщо ж все залишиться на своїх місцях, то ми переконані, що українське суспільство ще не один раз буде свідком, як парламент приймає сумнівне з точки зору права рішення про дострокові місцеві вибори (як це мало місце у випадку з призначенням дострокових виборів Київського міського голови та депутатів Київської міської ради у травні 2008 року).

З огляду на аналіз механізму імпічменту Президенту України, вважаємо, що вказані ролі Конституційного Суду нададуть більшої легітимності рішенням парламенту, який, ухвалюючи постанову про оголошення імпічменту, буде діяти як орган загальнонаціонального представництва. Це ж, до речі, зменшить імовірність звернень до Конституційного Суду прихильників глави держави з питання оскарження рішення парламенту, тим самим збільшить потенційну можливість нормального безконфліктного розвитку державних процесів після усунення Президента з поста.

## **§ 5. Парламентська відповідальність уряду в системі форм врегулювання державно-правових конфліктів**

Мабуть, важко знайти в сучасному конституційному праві більш популярне питання, ніж питання конституційно-правової відповідальності. Зрозуміти це цілком можливо. Адже подібна проблематика, якщо



і підіймалась за радянських часів, то мала переважно суто ідеологічний характер, а сама відповідальність не виступала повноцінним засобом охорони норм цієї галузі публічного права.

Практично кожного разу, коли ми звертали увагу на питання про форми врегулювання державно-правових конфліктів, неодмінно фігурувала така санкція відповідальності в конституційному праві, як оголошення недовіри уряду чи відмова йому в довірі. Тому виникає необхідність у з'ясуванні політико-правової природи інституту парламентської відповідальності уряду.

Аналізуючи конституційно-правовий статус уряду, не можна не помітити, наскільки яскраво проявляється індивідуальне та колективне начало функціонування цієї інституції в такому елементі статусу, як відповідальність урядовців, точніше кажучи — підстави їх відповідальності. Мова йде насамперед про конституційно закріплені підстави. Їх умовно можна поділити на дві групи: добровільні підстави припинення та примусові.

Перша представлена такою підставою, як відставка урядовця. До другої групи ми відносимо такі підстави, як оголошення недовіри члену уряду, імпічмент урядовця, оголошення недовіри уряду та відставка Прем'єр-міністра (голови уряду). Досить своєрідними, на перший погляд, виглядають останні дві підстави. Виникнення таких підстав пов'язане з визнанням у західному конституціоналізмі принципу солідарності в діяльності уряду. Він означає, що «міністри несуть солідарну відповідальність за політику та рішення уряду, навіть якщо який-небудь міністр формально не брав участь у прийнятті того чи іншого рішення або був проти нього»<sup>1</sup>. Інколи цей принцип знаходить своє конституційне втілення: «Уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів за свою політичну відповідальність» (ст. 108 Конституції Іспанії); «Члени Ради Міністрів несуть перед Сеймом солідарну відповідальність за діяльність Ради Міністрів» (ч. 1 ст. 157 Конституції Польщі).

Важливе значення має дослідження характеру відповідальності, яку несе уряд у цьому випадку. У літературі висловлюється позиція, що відповідальність уряду, перш за все перед главою держави, не можна розглядати як конституційно-правову. Так, А. О. Кондрашов, аналізуючи можливості Президента Росії відправити уряд у відставку, стверджує, що «навіть чи правомірно вважати, що конституційна відповідальність залежить від суб'єктивного розсуду Президента, який вирі-

---

<sup>1</sup> Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). – М.: Экзамен, 2006. – С. 186.

шує, чи відправити Уряд у відставку, враховуючи розстановку політичних сил у парламенті, особисту відданість глави Уряду або інші фактори». У зв'язку з цим він пропонує розглядати відставку уряду за рішенням Президента як владно-організаційну санкцію<sup>1</sup>. Хоча повністю прирівнювати відставку уряду внаслідок відповідного рішення глави держави та внаслідок оголошення недовіри парламентом навряд чи доцільно, попри те відсутність чіткого переліку конституційних підстав прийняття рішень про урядову відставку Президентом і парламентом робить правову природу відповідальності уряду перед цими двома вищими владними інституціями достатньо схожою.

Можна з практично абсолютною впевненістю стверджувати, що спір про те, відносити оголошення парламентом недовіри уряду (відправлення главою держави прем'єр-міністра у відставку) до заходів конституційної відповідальності<sup>2</sup> чи до заходів політичної відповідальності, буде вестись ще тривалий час. Спробуємо ж більш детально проаналізувати це питання.

Підстави оголошення недовіри можуть бути найрізноманітнішими (це і економічна криза, і скандал в урядовому середовищі, і суперечки всередині кабінету), тобто в переважній своїй більшості вони мають політичний характер. Важливою в цьому зв'язку є історія інституту недовіри. Виникнення цього інституту в Англії пов'язують із розвитком парламентаризму та розділенням політичної і юридичної відповідальності уряду. У літературі зазначається, що підставою відставки кабінету з 1742 року визнається не скоєння злочину, а втрата політичної підтримки<sup>3</sup>.

З іншого боку, у кожному випадку, коли, згідно зі схемою розподілу владних повноважень, парламент наділяється правом відправити уряд у відставку, це право обов'язково закріплюється на рівні конституції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції Словаччини, Національна рада Словацької Республіки може в будь-який момент виразити Уряду недовіру. Отже, в кожному випадку вотум (резольюція) недовіри набуває правового оформлення.

Тому говорити про виключно правовий або ж політичний характер відповідальності уряду в таких конституційних умовах не видається

<sup>1</sup> Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юрист, 2006. – С. 51.

<sup>2</sup> Див.: Шевердяев С., Филлипов И. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестн. МГУ. Серия 11, Право. – 2001. – № 3. – С. 127.

<sup>3</sup> Див.: Павленко Р. М. Парламентська відповідальність Уряду: світовий та український досвід: Автореф. дис. ... канд. політ. наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.

можливим. Для того щоб встановити максимально вірогідний варіант відповіді на це питання, слід ще раз звернутись до сутності двох видів соціальної відповідальності, до яких найбільш тяжіє парламентська відповідальність уряду. Як відмічається в літературі, відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою має політичний характер і поряд з цим є формою конституційної відповідальності, одним з різновидів юридичної відповідальності<sup>1</sup>, тому саме політична і юридична відповідальності є тими двома видами соціальної відповідальності, які перетинаються в парламентській відповідальності уряду.

Одним із найпоширеніших поглядів є розгляд юридичної відповідальності як «виду соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою»<sup>2</sup>. Іншими словами, принциповими для нас речами є наявність порушення норми права та передбачення законодавством покарання за порушення цієї норми права. При цьому мова йде насамперед про ретроспективний аспект юридичної відповідальності.

Що стосується політичної відповідальності, то вона характеризується як «різновид соціальної відповідальності, котрий означає морально-психологічну настанову суб'єктів політики, засновану на глибокому розумінні сенсу і наслідків політичної діяльності»<sup>3</sup>. Її сутність проявляється у «негативній оцінці політичного вчинку суб'єкта з боку певного класу, групи чи суспільства»<sup>4</sup>. Ретроспективний аспект політичної відповідальності полягає у створенні для порушників політичних норм несприятливих умов унаслідок застосування санкцій. (До речі, однією з причин наявності різного розуміння природи парламентської відповідальності уряду ми вважаємо відсутність, порівняно з теорією юридичної відповідальності, більш-менш однотайного підходу до характеру політичної відповідальності. Вражає і сам діапазон підходів — від «одного з видів соціальної відповідальності»<sup>5</sup> до «виду конституційної відповідальності»<sup>6</sup>.)

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 1. – С. 433.

<sup>2</sup> Там само. – С. 437.

<sup>3</sup> Відповідальність політична // Філософський словник соціальних термінів. – Х.: Р. И. Ф., 2005. – С. 142.

<sup>4</sup> Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юрист, 2002. – С. 596.

<sup>5</sup> Карпов А. Ответственность власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.versii.com/material.php?pid=8500>.

<sup>6</sup> Политическая ответственность // Большая юридическая энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://law-terms.astcom.ru/4498\\_politicheskaya\\_otvetstvennost/](http://law-terms.astcom.ru/4498_politicheskaya_otvetstvennost/).

Слід зауважити, що до використання термінології «політична відповідальність» вдалися і судді Конституційного Суду України: «... Відставка Кабінету Міністрів України може бути наслідком політичної відповідальності як результат прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми» (Рішення КСУ № 8-рп/2002 від 07.05.2002 р. (справа щодо підвідомчості актів про призначення або про звільнення посадових осіб)).

Як вже зазначалося раніше, диспут про належність конституційно-правової відповідальності до юридичної чи політичної відповідальності триває в науці і до нинішнього часу. В окремих випадках у літературі можна зустріти і комплексний підхід до сутності цього інституту. Так, на думку Л. Р. Наливайко, конституційно-правова відповідальність є одночасно видом соціальної та юридичної відповідальності<sup>1</sup>. І. А. Кравець пропонує розрізняти політичну та юридичну відповідальність в конституційному праві. При цьому розмежування відбувається за метою відповідальності: «політична відповідальність у тих країнах, де вона застосовується, має на меті усунути невідповідність між політикою, яка проводиться урядом чи окремими міністрами, і вимогами більшості парламентарів»<sup>2</sup>.

Що стосується вказаного диспуту, то найбільш поширеними є такі правові позиції вчених.

Н. К. Ісаєва вказує на домінування серед дослідників поглядів, відповідно до яких при встановленні природи конституційно-правової відповідальності необхідно виходити з фактичних обставин відповідальності: «якщо відставка є результатом порушення конституційних обов'язків, умисним невиконанням урядом встановлених законом функцій — це конституційно-правова відповідальність, якщо ж відставка пов'язана з розв'язанням політичної кризи, перегрупуванням владних повноважень, її слід розглядати як політичну відповідальність»<sup>3</sup>.

І. Сокольщик йде в цьому напрямку далі і вказує, що «однієї «деліктної» підстави не достатньо для проведення відмінності між політичною й конституційно-правовою відповідальністю. Виділення до-

<sup>1</sup> Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 7.

<sup>2</sup> Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – М.; Новосибирск: ЮКЭА, 2002. – С. 261.

<sup>3</sup> Ісаєва Н. К. К проблеме ответственности в конституционном праве // Правоведение. – 2004. – № 2–3. – С. 22.

даткового критерію необхідно остільки, оскільки нерідко ті самі примусові заходи можуть використовуватися як санкції конституційно-правової відповідальності, так і як заходи політичної відповідальності... Будь-який вид юридичної відповідальності з необхідністю припускає участь (на тому або іншому етапі) органу правосуддя, який би авторитетно констатував: чи було правопорушення, чи ні. І у випадку з конституційно-правовою відповідальністю належною є така процедура, яка обов'язково передбачає на тому або іншому етапі її реалізації участь органу правосуддя (конституційного суду, верховного суду, спеціального трибуналу тощо), котрий здатний об'єктивно встановити, чи було зроблено суб'єктом конституційного права конституційне правопорушення, що в подальшому служить (або може стати) підставою для застосування конституційно-правових санкцій. Якщо ж участь органу правосуддя в процедурі притягнення до конституційно-правової відповідальності не передбачена, то навіть за наявності «деліктних» підстав, визначених у конституції, конституційно-правової відповідальності немає, а існує тільки політична відповідальність. Це доводить практика багатьох країн, і зокрема Словаччини й США»<sup>1</sup>.

Отже, на сьогодні можна спостерігати поступове обмеження наукового пошуку стосовно питання природи конституційно-правової відповідальності виключно проблематикою належності цієї відповідальності до того чи іншого виду соціальної відповідальності.

Ми ж пропонуємо зосередити увагу на вказаній неоднорідності форм відповідальності в конституційному праві. Така неоднорідність проявляється найбільш яскраво на прикладі парламентської відповідальності уряду. Специфіка та складність природи парламентської відповідальності уряду полягає в тому, що вона не вписується на всі сто відсотків ані в модель політичної, ані в модель юридичної відповідальності. Можемо припустити, що парламентська відповідальність уряду має свою особливу природу і являє собою особливий вид відповідальності в конституційному праві, що містить у собі риси як політичної, так і юридичної, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності.

Такий підхід щодо розуміння природи парламентської відповідальності уряду дозволить, на наш погляд, більш чітко відмежувати конституційно-правову відповідальність від політичної та побудувати теорію відповідальності в конституційному праві на чітких засадах.

---

<sup>1</sup> Сокольщик И. Конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность. Основные различия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article24.html>.

Якщо більш детально продемонструвати нашу модель відповідальності в конституційному праві, то вона буде виглядати таким чином. Парламентська відповідальність<sup>1</sup> — це закріплена на рівні Конституції відповідальність органу влади чи посадової особи (суб'єкта відповідальності), яка полягає у припиненні повноважень суб'єкта відповідальності за рішенням представницької владної інституції в разі втрати довіри суб'єктом відповідальності.

Ключовим є поняття «довіра», до якого ми вже неодноразово звертались як при розгляді поняття дискреційних повноважень, так і інституту розпуску парламенту. Довіра — це суто оцінчне поняття, яке не можна описати конституційною термінологією та встановити чіткі ознаки на нормативному рівні. Та це й не потрібно. Про те, коли сам представницький орган втрачає мандат довіри, ми говорили при розгляді питань про підстави розпуску парламенту та підстави імпічменту Президента. Загалом же система довірчої відповідальності має спрацьовувати комплексно в конституційному праві, тобто самі підстави та процедура відповідальності мають забезпечити можливість інституцій, задіяних у механізмі відповідальності, усунути з владного Олімпу того суб'єкта, який втратив довіру.

На відміну від цього конституційно-правова відповідальність настає лише в разі наявності в діях суб'єкта конституційного права такої підстави відповідальності, як конституційний делікт (що має характер правопорушення). У свою чергу конституційний делікт слід розглядати як чітко визначене в конституційному законодавстві порушення нормативних приписів, за яке особа має зазнавати негативних наслідків як результат притягнення її до конституційно-правової відповідальності. Прикладом є оголошення Центральною виборчою комісією попередження кандидату в депутати в разі встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту підкупу ним виборців або членів виборчих комісій (п. 1 ч. 4 ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

З'ясування питання про розмежування в конституційному праві парламентської (політичної) та конституційно-правової відповідальності має не тільки теоретичне, але і суто практичне значення, наприклад з точки зору можливості оскарження рішення про притягнення уряду до парламентської відповідальності в судових органах. Пропо-

---

<sup>1</sup> З огляду на специфіку різних форм правління, а саме виокремлення на конституційному рівні поряд із парламентом також глави держави як суб'єкта, що може притягатися до подібного роду відповідальності, вважаємо за припустиме дати цій відповідальності подвійну назву — «парламентська (політична) відповідальність».

новане нами розуміння парламентської відповідальності дозволяє чітко виділити предмет судового оскарження згадуваного рішення. Виявляється, що, через те що юридичний характер має лише процедура притягнення до парламентської відповідальності (окрім, звичайно, самої конституційної санкції притягнення до відповідальності), саме цей аспект може бути оскаржений у Конституційному Суді України, юрисдикція якого поширюється на такі випадки.

Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю є порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (тоді як застосування багатьох санкцій, що на сто відсотків є проявом політичної відповідальності, не може бути оскаржено до суду, наприклад як у ситуації із застосуванням внутрішньопартійних заходів відповідальності, які мають статутний характер (п. 4 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України)).

Ще одним досить важливим питанням є питання про сутність індивідуальної парламентської відповідальності в Україні. У засобах масової інформації висловлюється думка, що, згідно з останніми змінами до Конституції, міністр в будь-який момент може бути звільнений парламентом. При цьому Верховна Рада може ухвалити таке рішення за власної ініціативи<sup>1</sup>.

На даний момент єдиним вирішенням цього питання на нормативному рівні є врегулювання питання дострокового припинення повноважень урядовця в Законі України «Про Кабінет Міністрів України»: «Повноваження члена Кабінету Міністрів України припиняються Верховною Радою України також... у разі звільнення з посади за поданням Прем'єр-міністра України» (п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону). Проблема полягає в тому, що порівняно з повноваженнями парламенту щодо припинення повноважень інших посадових осіб правомочність Верховної Ради зі звільнення урядовців закріплена в такій формі, що викликає чимало запитань.

Так, відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 85 Конституції України, парламент призначає та звільняє членів ЦВК за поданням Президента. Аналогічна ситуація має місце в разі призначення і звільнення Голови СБУ (п. 12<sup>1</sup> ч. 1 ст. 85 Конституції). Отже, для виділення суб'єкта ініціювання певного питання законодавець помістив його на останнє місце у відповідній нормі. У таких умовах словосполучення «за поданням» можна сміливо

<sup>1</sup> Див.: Ведерникова И. Кабмин в законе // Зеркало недели. – 2006. – № 33 (612). – С. 2.

відносити до усіх дій, що передують цьому словосполученню. Однак якщо додержуватися такої логіки, то для звільнення прем'єра та інших членів уряду зовсім не обов'язкова наявність подання Президента і глави Кабінету Міністрів відповідно. Попри те до зовсім протилежних висновків доходимо, коли зіставляємо норму ст. 85 з іншими конституційними нормами, що визначають статус уряду.

По-перше, частиною 2 ст. 113 Конституції передбачається колективна відповідальність уряду, бо саме Кабінет Міністрів, а не окремі урядовці, відповідальний перед главою держави і Верховною Радою. Досить цікавий матеріал для роздумів дає нам аналіз конституцій низки європейських країн. Так, згідно з ч. 1 ст. 116 Конституції Словацької Республіки, член Уряду за здійснення своєї функції несе відповідальність перед Національною радою Словацької Республіки. Поряд з цим ч. 1 ст. 114 цієї Конституції встановлюється, що відповідальність перед парламентом несе і сам Уряд. В інших випадках на рівні конституції чітко передбачається можливість парламенту висловити недовіру окремому міністру, як, наприклад, це зроблено в ч. 1 ст. 74 Конституції Австрії.

В окремих випадках на рівні конституції передбачається можливість притягнення урядовця не до парламентської відповідальності, що носить політико-правовий характер, а до конституційної відповідальності, яка полягає не тільки у знятті члена уряду з посади, а понесенні ним додаткових покарань. При цьому така відповідальність має яскраво виражений правовий характер. Відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі, члени Ради Міністрів несуть відповідальність перед Державним Трибуналом за порушення Конституції або законів, а також за злочини, що були вчинені ними у зв'язку із займаною посадою.

Певним чином ситуацію навколо індивідуальної парламентської відповідальності членів уряду спробував прояснити Конституційний Суд у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України (Рішення від 11 грудня 2007 року № 12-рп/2007). Правда, єдине, на що спромігся Суд, так це виступити з правовою позицією, згідно з якою «Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України». Тому залишилось незрозумілим, чи може парламент реалізувати це право самостійно, чи повноваження по звільненню може реалізовуватись ним виключно за поданням прем'єра. Все стало зрозумілим після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI. Відпо-



відно до положень ч. 2 ст. 18 цього Закону, звільнення урядовця може відбутись як за поданням Президента України (Прем'єр-міністра), так і з ініціативи самих парламентаріїв.

Ми вважаємо, що в умовах встановлення на рівні Конституції колективної парламентської відповідальності, максимально пов'язаної з перебуванням на посаді прем'єра, запровадження індивідуальної парламентської відповідальності, що застосовується Верховною Радою самостійно, є недоцільним. Адже законодавець передбачив на рівні Конституції «командний» спосіб функціонування уряду, і видалення навіть одного гравця без згоди лідера команди означатиме початок протистояння між виконавчою владою та єдиним законодавчим органом. До того ж є малозрозумілим, навіщо таке право парламенту в сучасних конституційних умовах, оскільки звільнення парламентаріями за власною ініціативою одного з міністрів може мати місце лише в одному випадку — в разі розколу коаліції, коли частина депутатів, що належали до парламентської більшості, виступлять єдиним фронтом з опозиційними парламентськими силами. А це не що інше, як переформатування самої парламентської більшості.

## Зміст

<b>Передмова</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади державно-правової конфліктології</b> .....	5
§ 1. Державно-правові конфлікти ключові ознаки .....	5
§ 2. Конституційна криза в Україні ..	25
§ 3. Державно-правовий конфлікт досліджень .....	34
§ 4. Конфліктологічний підхід регулюванні державно-владних відносин .....	42
§ 5. Категорія «конфлікт» законодавстві .....	52
<b>РОЗДІЛ 2. Фактори впливу на стан і динаміку державно-правових конфліктів</b> .....	65
§ 1. Загальні фактори конфлікту середовищі: конституційно-правовий аналіз .....	65
§ 2. Криза парламентаризму глобалізаційних та інтеграційних процесів .....	81
§ 3. Дискреційні повноваження правова природа, конфліктогенний потенціал .....	98
§ 4. Конкуруюча компетенція у взаємодії вищих органів влади .....	107
§ 5. Вплив моделі формування на конфліктність у їх діяльності .....	123

**РОЗДІЛ 3. Конституційні форми (засоби) попередження  
та врегулювання державно-правових  
конфліктів ..... 136**

§ 1.	Загальна характеристика та врегулювання державно-правових конфліктів.....	136
§ 2.	Конституційна реформа конфліктно-правовий аналіз системного взаємозв'язку.....	148
§ 3.	Інститут розпуску парламенту конфліктогенний потенціал.....	172
§ 4.	Імпічмент вищим посадовим особам врегулювання державно-правових конфліктів .....	195
§ 5.	Парламентська відповідальність врегулювання державно-правових конфліктів .....	208

*Наукове видання*

**Барабаш  
Юрій Григорович**

**Державно-правові конфлікти  
в теорії та практиці конституційного права**

*Монографія*

Редактор-коректор *М. М. Поточняк*  
Дизайн *В. М. Зеленька*  
Комп'ютерна верстка *О. І. Лагози*

Підписано до друку з оригінал-макета \_\_\_\_.  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 12,8. Обл.-вид. арк. 13,6. Вид. № 361.  
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко  
8 (057) 758-35-98