

ду, такий закон повинен бути чинним. Подібна практика існує в окремих країнах»¹.

Прокурор Одеської області М. Косюта пише: «Вважаємо за потрібне передбачити в законодавстві додаткові можливості для перегляду спірних актів Конституційного Суду, а саме: а) з ініціативи частини суддів, незалежно від існування якихось нових обставин; б) за поданням Генерального прокурора як безсторонньої посадової особи досить високого рангу, зацікавленої в одному — законності і справедливості рішень найавторитетнішого судового органу держави»².

З мотивів необхідності звільнити судову владу від численних «опікунів» з боку інших органів та гілок влади В. Скомороха не схвалює пропозицію М. Косюти про перегляд спірних актів Конституційного Суду за поданням Генерального прокурора, який пропонує «доповнити статтю 42 Закону про прокуратуру правом Генерального прокурора України брати участь з правом дорадчого голосу в пленарних засіданнях Конституційного Суду»³.

Суддя Конституційного Суду України В. Тихий вважає, що відповідно до ст. 55 Конституції України рішення Конституційного Суду може бути оскаржене до міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна⁴. Як бачимо, процедура перегляду рішень Конституційного Суду досить складна і може розтягнутися на тривалий час. Це покладає на єдиний орган конституційної юрисдикції особливу відповідальність перед єдиним джерелом влади в Україні — народом за результати своєї діяльності.

Таким чином, пропонуються різні варіанти забезпечення конституційності актів Конституційного Суду України. Наведене дає підстави дійти висновку про те, що практична потреба в цьому є. Про не-

¹ *Опришко В. Ф.* Актуальні проблеми парламентської реформи. // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України 26 червня 2001 року. — К., 2001. — С. 75.

² *Косюта М.* Взаємозв'язки у діяльності прокуратури та Конституційного Суду України: проблеми і перспективи // Право України. — 2002. — № 6. — С. 105–107; *його ж.* Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. — Одеса, 2002. — С. 107.

³ *Скомороха В.* Зміцнювати конституційний правопорядок в державі // Право України. — 2002. — № 8. С. 4.

⁴ Див.: *Тихий В.* Правотлумачення Конституційним Судом України та права природа його рішень // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1. — С. 71.

обхідність здійснення в певних формах контролю за діяльністю конституційної юстиції свідчить і міжнародний досвід. Наприклад, Федеральний Конституційний Суд Німеччини вже має 50-річну історію функціонування, але й він не може запобігти помилкам. Тому в Німеччині існує практика зміни органом конституційної юрисдикції своїх рішень. Так, голова Федерального Конституційного Суду Німеччини Ютта Лімбах на конференції, присвяченій п'ятиріччю Конституційного Суду України, зазначила, що «в останні роки Конституційний Суд Німеччини під впливом громадськості змінив свою правову позицію з п'яти рішень»¹. Тому заслуговує на увагу й підтримку висловлена В. Тацієм і Ю. Тодикою пропозиція про доцільність «... законодавчо закріпити право Конституційного Суду України на перегляд своєї раніше висловленої правової позиції в акті тлумачення або ж знайти інші механізми розв'язання цієї досить гострої і актуальної в науковому і практичному аспекті проблеми»². Потреба нагального вирішення цих питань є очевидною, і для її розв'язання необхідно активізувати та об'єднати зусилля вчених-юристів і законодавців.

Надійшла до редколегії 12.11.04

Ю. Барабаш, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Роль Верховної Ради України у розв'язанні державно-правових конфліктів на сучасному етапі державотворення

Сучасний етап розвитку державності визначається посиленням ролі парламенту у вирішенні важливих державних і суспільних проблем. Нормальним явищем у життєдіяльності будь-якої політичної системи є виникнення час від часу конфліктів між суб'єктами політичних процесів. Безперечно, що учасником подібного роду конфліктів стає і Верховна Рада України — орган, що має загальнонаціональний представницький характер, а відтак, і виключне право виступати від імені всього українського народу. При цьому парламент

¹ Конституційно-правові засади становлення української державності. — С. 35–36.

² Там само. — С. 36.

не тільки є конфронтаційною стороною в державно-правових конфліктах, а й бере активну участь у їх розв'язанні. Молодість українського парламентаризму ще не дає достатньої можливості повноцінно використати потенціал загальнонаціонального представницького органу по розв'язанню конфліктних ситуацій. Слід визнати, що, як продемонстрували події останніх президентських виборів, Верховна Рада навіть за умов відсутності чітких парламентських процедур та плану дій на випадок виникнення гострих конфліктних ситуацій все-таки здатна не тільки конструктивно діяти в умовах жорсткого політичного протистояння в країні, а своїми діями та рішеннями консолідувати націю.

Треба зазначити, що питання державно-правових конфліктів та ролі державних інституцій у їх розв'язанні стали останнім часом об'єктом пильної уваги з боку правознавців та політологів. Особливо слід відмітити наукові праці В. Тація, Ю. Тодики, М. Панова, Л. Герасіної, О. Глухової, Т. Пряхіної, С. Штепи та ін.¹

Метою цієї статті є виявлення причин державно-правових конфліктів на сучасному етапі державотворення, можливі шляхи їх розв'язання, роль українського парламенту в процесі подолання конфліктних ситуацій та запропонування конкретних практичних кроків у цьому напрямі.

В літературі слушно відмічається, що державно-правові конфлікти мають свою суттєву специфіку, яка проявляється в особливому складі їх учасників, особливих об'єктах, з приводу яких виникають конфлікти, достатньо серйозних політичних наслідках розв'язання чи не розв'язання таких конфліктів та в особливому колі питань, що вирішуються в межах конституційно-правових відносин². Виділяються

¹ Див.: *Тацій В.Я., Тодика Ю.М.* Функціонування державної влади в аспекті конфліктології // *Право України.* – 1997. – № 3. – С. 29–34; *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 264–283; *його ж.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Х., 2000. – С. 329–333; *Панов М.І., Герасіна Л. М.* Політико-правові конфлікти в аспекті формування державності українського народу // *Конституційно-правові засади становлення української державності.* – Х., 2003. – С. 114–138; *Глухова А. В.* Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – М., 2000. – С. 72–93; *Пряхина Т.М.* Конституционные конфликты // *Государство и право.* – 2004. – № 11. – С. 19–25; *Штена С. О.* Роль Верховної Ради України у вирішенні етнополітичних проблем Криму: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.05. – К., 2004.

² Див.: *Тодика Ю. Н., Тодика О. Ю.* Конституционное право Украины. – Х., 2003. – С. 212.

різні причини подібного роду конфліктів: низький рівень політико-правової культури окремих верств населення, відсутність у вищих посадовців досвіду вирішення на консенсусних засадах складних питань державотворення, наявність колізій в конституційному законодавстві, нерозробленість механізму притягнення посадовців до конституційно-правової відповідальності та ін.¹

Сучасний етап розвитку українською державності дозволяє говорити про вихід на одне із чільних місць таких причин, як невірноваженість регіональної політики, відсутність системи суспільних електронних засобів масової інформації, перенесення політичної боротьби із стін парламенту на вулицю, надання політичними силами зайвої «гостроти» важливим державним і громадським проблемам заради привернення на свій бік більшої частини електорату. Щодо останньої причини, то цілком нормальним є використання у політичній боротьбі питань, які хвилюють усі верстви населення. Проте у нашому випадку на озброєння взяті такі з них, що можуть не тільки призвести до розколу суспільства, а й перерости у 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 стратегію². Натомість останні події дозволили деяким політичним силам надати згаданим питанням особливої гостроти, що цілком логічно призвело 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 україно-російських відносин та ін.)³.

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 зазна-

¹ Див.: *Панов М. І., Герасіна Л. М.* Політико-правові конфлікти в аспекті формування державності українського народу. – С. 117–118; *Пряхина Т. М.* Вказ. праця. – С. 21.

² Див.: *Самар В.* Испытание межвластием // *Зеркало недели.* – 2005. – 22 янв.

³ Див.: *Штена С. О.* Вказ. праця. – С. 7.

чити, що питання регіональної безпеки характерне не тільки для нашої країни і країн пострадянського простору, а й для держав з установленими демократичними традиціями. Так, на думку англійського дослідника Дж. Шерпа, саме наявність чітко прописаного розподілу повноважень між місцевою владою та центральними органами влади в США дає змогу поки що уникати гострих суперечок «регіонального» напрямку¹. Актуальність проблем регіональної політики для сусідньої Росії підтверджується даними соціологічного опитування, проведеного Інститутом соціально-політичних досліджень: від 34 до 53 % респондентів вважали, що їх регіон дає в федеральний бюджет більше, ніж отримує, і лише 9–13% поділяли думку, що розподіл бюджетних витратків за регіонами справедливий².

Крім величезної політичної заангажованості питання про соціально-економічний розвиток і значення в економіці України тих чи інших місцевостей, для незадоволення бюджетною політикою центральних органів влади є і відповідні законодавчі підстави. Насамперед, йдеться про певну привілейованість щодо формування місцевих бюджетів таких адміністративно-територіальних одиниць, як уже згадувана АРК та місто Київ. Нормативним підґрунтям такого твердження є 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»³, та ч. 3 ст. 19 Закону України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV «Про столицю країни — місто-герой Київ»: «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».

¹ Див.: Шерп Дж. Межрежимье: между внутренними и внешними факторами // Зеркало недели. — 2005. — 22 янв.

² Див.: Скорый поезд движется в никуда. Анализ и прогноз. (Доклад подготовлен под руководством акад. Г. В. Осипова) // Правда. — 1995. — 15 марта (цит. за: Глухова А. В. Вказ. праця. — С. 88).

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

Звичайно, що 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 стосунків вимагають запровадити і представники інших місцевостей.

Попри це досі не втрачає своєї значущості у подоланні державно-правових конфліктів вироблення «таких юридичних процедур, які б допомагали виявляти конфлікти в державно-правовій сфері і давали б їм можливість перенести конфлікт в юридичну сферу з цивілізованою процедурою їх розгляду і вирішення»¹. Вочевидь, що одне із провідних місць в системі таких процедур мають посісти саме парламентські процедури.

Саме парламент як орган, що являє собою своєрідний «форум нації», «трибуну, з якої висловлюються претензії і вимоги різних соціальних груп і політичних сил»², повинен вжити рішучих заходів щодо подолання політичної кризи в країні та повернення політичної боротьби із деструктивного руслу у формі вуличних протистоянь на конструктивний діалог протидіючих політичних суб'єктів за столом переговорів. Використати свій потенціал щодо запобігання та розв'язання державно-правових конфліктів загальнонаціональний орган може шляхом реалізації наявних у нього функцій. Саме в аспекті реалізації відповідних функцій парламенту ми і пропонуємо розглянути можливий план дій Верховної Ради стосовно зазначеного питання.

Формування парламенту безпосередньо народом дозволяє говорити про наявність представницької функції Верховної Ради, що проявляється насамперед у його можливості виступати від імені всього українського народу. Формами реалізації цього напрямку діяльності є прийняття постанов, декларацій, заяв та звернень³. Такі акти, як правило, не несуть значного нормативного навантаження і виконують стратегічну функцію, вказуючи на подальші напрями державотворчої та правотворчої політики парламенту, на його подальші дії як у внутрішньому житті країни, так і на міжнародній арені. В цьому випадку рекомендацією може слугувати невідкладне прийняття низки політичних рішень, які б засвідчували перед всією політичною громадськістю готовність парламенту здійснити рішучі кроки щодо перегляду регіональної політики, тим самим знявши напругу в су-

¹ Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Вказ. праця. — С. 211–212.

² Глухова А. В. Вказ. праця. — С. 80.

³ Див.: Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради — парламенту України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — К., 2004. — С. 14.

спільстві (наприклад, прийняття постанови «Про основні засади регіональної політики України»). До того ж, подібного роду рішення виконують консолідуючу функцію відносно наявного на даний момент розшарування суспільства за політичними переконаннями та «регіональними» уподобаннями.

Але все-таки основний масив парламентської діяльності по врегулюванню політичної кризи ляже на законотворчість. Під час реалізації законодавчих повноважень слід враховувати такі моменти. Передусім, прийняти врешті-решт основоположні нормативні акти, які б визначили статус адміністративно-територіальних одиниць. Зараз щодо цього питання в політичному середовищі висловлюються різні думки. Заслуговує на увагу пропозиція щодо запровадження особливого правового статусу великих міст. При цьому слід таким чином забезпечити життєдіяльність та інфраструктуру таких місцевостей, що б не зробити з них своєрідні «оази цивілізації». А це означає, що, борючись за права великих міст, не слід ігнорувати наявну в теперішній час негативну тенденцію відтоку населення, переважно молоді, з невеликих поселень, не говорячи вже про традиційну міграцію із сільської місцевості. Справа також у тому, що невеликі міста, які свого часу виникали як поселення працівників новостворених підприємств, в умовах банкрутства багатьох з них перетворились на «мертві» міста. На наше глибоке переконання, при проведенні політики створення місцевостей особливої інвестиційної привабливості слід акцентувати увагу саме на таких територіях.

Ми вже звертали увагу на важливість перегляду бюджетної політики держави щодо розподілу коштів між центром та регіонами. Наявна в нашій державі правова база не відзначається системністю та узгодженістю. А відтак, вихідними засадами при її реформуванні мають стати цілеспрямованість (тобто уявлення про кінцеву мету реформування), комплексність (чітке визначення місця кожного нового акта в системі правової бази), поетапність (послідовність у змінах законодавства, визначення на першому етапі пріоритетних актів) та узгодженість (забезпечення відповідності не тільки актів парламенту, а й рішень інших органів, що приймаються на виконання таких актів)¹.

З приводу проблем, виникнення яких можна спрогнозувати у відносинах між центром та Автономною Республікою Крим, то стосовно цього питання в літературі вже була неодноразово висловлювалась думка щодо необхідності термінового прийняття нових законів

¹ Див.: *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М., 2003. — С. 143.

України «Про мови в Україні» і «Про національно-культурні автономії національних меншин України» та ін.¹

При цьому ми звертаємо увагу на необхідність при підготовці і розгляді усіх перелічених нормативних актів використати таку організаційно-правову форму парламентської діяльності, як тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради. Такий робочий орган, до якого увійшли б представники усіх наявних у парламенті політичних сил, міг би у короткий термін комплексно підготувати пакет нормативних актів, які б зробили регіональну політику в Україні більш збалансованою. При цьому вважаємо за необхідне обов'язково залучити до роботи комісії представників органів місцевого самоврядування, в першу чергу голів бюджетних комітетів обласних рад. Це сприяло б всебічному розгляду зазначених питань з урахуванням регіонального фактора.

Парламентський контроль як напрямок діяльності Верховної Ради спрямований на забезпечення реалізації рішень загальнонаціонального представницького органу та вказання на напрями подальшого вдосконалення законодавства. Разом з тим, виконуючи свою інформаційну функцію², суб'єкти його реалізації здатні виявити ті прогалини у правозастосовній практиці, які виникли в умовах вже існуючої правової бази.

В аспекті досліджуваної проблеми Верховній Раді доцільно було б провести парламентські слухання (в тому числі виїзні) з приводу регіональної політики з обов'язковим їх висвітленням в електронних засобах масової інформації та залученням усіх зацікавлених сторін. Тематика слухань може мати більш докладний характер, особливо у разі проведення виїзних слухань (наприклад, слухання щодо стану вугільної галузі на Донбасі та виконання законодавства у сфері вугледобування). Такі дії логічно впливають із попереднього аналізу можливостей парламенту розв'язати державно-правові конфлікти законодавчими заходами. Адже, не маючи інформації про об'єктивний стан речей в тій чи іншій сфері, навряд чи можна ефективно вирішити поставлені завдання.

При цьому не слід забувати про те, що конструктивна робота Верховної Ради на сучасному етапі державотворення неможлива без запровадження дієвих механізмів подолання конфліктів усередині самого парламенту. Основними суб'єктами політичної діяльності в цьому представницькому органі виступають саме депутатські фракції. Брати до уваги слід і той момент, що парламентські фракції «беруть участь у конфлікті не самі по собі, а як представники великих соціальних

¹ Див.: *Штена С. О.* Вказ. праця. — С. 10.

² Див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). — Х., 2004. — С. 48–50.

груп»¹. До того ж наявні в парламенті фракції — представники різних політичних течій є приблизно рівними за своїми силами².

Тому безперечною виявляється необхідність у формуванні правового підґрунтя діяльності парламентської опозиції. При цьому слід виходити з таких методологічних засад, як завдання та функції опозиції. На думку німецького дослідника В. Штеффані, політична опозиція покликана виконувати такі основні завдання: контроль за урядом, критика урядової політики та вплив на неї, розроблення альтернативних позицій, селекція та підготовка кваліфікованих кадрів в уряд, постійна готовність сформувати уряд, захист прав меншості, інтеграція груп меншості у політичний процес, мобілізація громадськості як рушійної сили політики³.

Ухвалений 8 грудня 2004 р. Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» передбачає формування коаліції депутатських груп (фракцій). Цей суб'єкт парламентської діяльності матиме усі необхідні важелі для формування Уряду і відповідним чином впливатиме на державну політику. Разом з тим, щоб процес державотворення розвивався в демократичному напрямку, слід належним чином гарантувати права опозиції у Верховній Раді.

До традиційних прав парламентської опозиції прийнято відносити: головування в найбільш значущих комітетах (з питань бюджету, свободи слова, діяльності спецслужб); ініціювання скликання парламенту на позачергове засідання; ініціювання парламентського розслідування та застосування інших форм контролю (наприклад, надіслання інтерпеляцій); перенесення розгляду законопроекту на першу сесію парламенту нового скликання; відстрочення розгляду законопроекту; оголошення та публікацію думки меншості (як правило, йдеться про меншість у парламентських комітетах) разом з основною доповіддю чи висновком та інші права⁴. Однак при цьому слід виписати каталог прав меншості таким чином, щоб парламентська опозиція не перетворилась на «привілейовану» групу парламентаріїв, а коаліція, що представляє більшість, не опинилась у ситуації, коли через зловживання меншістю наданими їй правами вона, тобто парламентська

більшість, не в змозі була вчиняти будь-які конструктивні дії. Ми також звертаємо увагу на той факт, що ні в конституційному законодавстві, ні в парламентських регламентах зарубіжних країн, як правило, не використовуються терміни «парламентська більшість» та «парламентська опозиція» саме в аспекті закріплення за цими суб'єктами відповідних прав. Натомість застосовується числовий вираз для позначення правосуб'єктної групи парламентаріїв (наприклад, 1/3 депутатів від конституційного складу). Подібні формулювання дозволяють створюватись тимчасовим об'єднанням депутатських фракцій та незалежних парламентаріїв, що, безперечно, сприяє більшій оперативності у вирішенні складних державних проблем.

Потребує свого дослідження і питання інституціоналізації зазначених суб'єктів. Насамперед йдеться про політико-правову природу угод, які укладаються під час утворення як парламентської більшості, так і опозиції. Зупинимось на більш значущій угоді — про утворення коаліції фракцій, що представляють парламентську більшість. Такі угоди є звичним явищем, зокрема для німецького парламентаризму. Як відмічається в літературі, коаліційні угоди передбачають розподіл посад у майбутньому уряді, зобов'язання сторін щодо координації своїх дій в парламенті, створення спеціальних погоджувальних органів (коаліційних комітетів), порядок їх роботи, строк дії угоди тощо¹. Зміст цієї угоди доводиться до відома виборців шляхом публікування її в центральних засобах масової інформації. А це означає, що у разі порушення угоди однією із сторін така політична сила втратить свою підтримку на наступних виборах. Це є єдиним і головним засобом впливу на сторони угоди, тобто така угода не має правового характеру². Такий підхід, на наш погляд, цілком відповідає вимогам демократичної парламентської діяльності.

Підсумовуючи наведене, можна зробити висновок про те, що парламент повинен проявити політичну волю і вдатись до рішучих кроків для подолання кризового стану, що виник після останніх президентських виборів. При цьому такі дії парламенту повинні мати комплексний характер і спрямовуватись не тільки на сьогоденні потреби, а й на запобігання виникненню ще більш значних державно-правових конфліктів у майбутньому.

Надійшла до редколегії 13.12.04

¹ Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — С. 73.

² Йдеться насамперед про непримирених супротивників — фракції «Регіони України» (56 депутатів) та СДПУ(о) (27 депутатів), з одного боку, та фракцію «Наша Україна» (100 депутатів) — з другого (дані наведено станом на 23.01.05).

³ Цит. за: Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Пер. з нім. — К., 1999. — С. 114.

⁴ Див.: Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник. — К., 2003. — С. 106; Кречмер Г. Вказ. праця. — С. 118.

¹ Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині // Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи: Матеріали «круглого столу» (2 лютого 2000 р.). — К., 2000. — С. 25–28.

² Див.: Шльоер Б. Вказ. праця. — С. 25.