

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ**

Як свідчить історія, еволюційний, поступальний розвиток держави й суспільства забезпечується насамперед ефективним й узгодженим функціонуванням всього державного механізму, реальним соціальним партнерством держави та її органів з різноманітними суспільними інститутами, стабільністю, збалансованістю й результативністю правової системи. Проте нинішня конституційно-правова практика України переповнена різноманітними державно-правовими конфліктами, які вже стали практично невід'ємною складовою частиною сучасного політичного і правового життя, характерною особливістю новітнього етапу вітчизняного державотворення. Особливо небезпечним є конфліктний стиль взаємовідносин державно-владних інституцій, інших суб'єктів владних повноважень, оскільки це вкрай негативно відбивається на майже всіх сферах суспільного життя. Найбільш помітними для широ-

кого загалу є конфлікти, що протягом останніх 15 років виникають у взаємовідносинах вищих органів державної влади перш за все Президента, Верховної Ради й Кабінету Міністрів України, бо саме вони найчастіше стають причинами політичних загострень не лише в державі, а й у суспільстві в цілому, і як наслідок – призводять до політичної, правової й соціально-економічної дестабілізації. У зв'язку із цим на сучасному етапі розвитку Української держави надзвичайно важливим є завдання розробки цілісної системи організаційно-правових засобів забезпечення стабільності й непорушності конституційного ладу України та його засад в умовах державно-правових конфліктів.

Із прийняттям у 1996 р. нової Конституції України фактично було завершено закріплення на найвищому правовому рівні нового конституційного ладу нашої держави. Разом із тим проголосити й закріпити на консти-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

туційному рівні найдемократичніші ідеї та принципи, що його складають, замало. Набагато важливіше реально втілити їх у практику організації та функціонування державного механізму країни, забезпечити конституційну й правову стабільність. Як свідчить власний досвід України, держав СНД, а подеколи й конституційно-правова практика країн зі сталими демократичними традиціями, зробити це не просто, оскільки в стосунках суб'єктів державно-владних повноважень досить часто переважає саме конфліктний стиль взаємовідносин. Забезпечення стабільності конституційного ладу під час державно-правових конфліктів має суттєве значення ще й тому, що вони значно знижують ефективність усієї державно-владної діяльності, призводять до таких негативних явищ, як зниження рівня політико-правової культури, правового нігілізму, масового зловживання правом з боку як посадових осіб органів публічної влади, так і пересічних громадян, а в кінцевому підсумку породжують зневагу до права як до соціальної цінності, оскільки й високопосадовці, й широкий загал розуміють, що за таких умов право не здатне дієво виконувати своє головне соціальне призначення. Окрім того, під час подібних конфліктів в Україні досить часто

лунають заклики різних політичних сил змінити Конституцію, що, з нашого погляду, в умовах політичної, правової й соціальної нестабільності є дуже небезпечним, тому що може призвести до порушення стабільності конституційного ладу, підвалини якого закріплено саме на конституційному рівні.

Наукове осмислення причин виникнення державно-правових конфліктів, аналіз їх предмета, динаміки розвитку, способів розв'язання й наслідків, дослідження практики взаємовідносин органів державної влади в умовах таких конфліктів не лише становлять великий науковий інтерес, а й мають суто практичне значення. Адже ефективність державно-правового механізму за умов достатньо високого розвитку інститутів громадянського суспільства й демократичності політичного режиму є одним з визначальних чинників, що гарантують дотримання прав і свобод людини, забезпечують реальність і стабільність існуючого конституційного ладу в державі.

Що ж становлять собою державно-правові конфлікти? Що є їх предметом, яка їх структура і в чому полягає причина їх виникнення? Загальноновизнаних відповідей на ці запитання не дає ні вітчизняна, ні зарубіжна наукова література. Учені по-різ-

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

ному сприймають і пояснюють ці проблеми. Разом із тим не викликає сумнівів твердження, що державно-правовий конфлікт – це особливий вид конфлікту юридичного, який, у свою чергу, є різновидом соціального. Взагалі термін «конфлікт» (від лат. *conflictus*) буквально означає «зіткнення». Інакше кажучи, це одна з форм взаємодії людей, соціальних груп і суспільних інститутів, при якій одна сторона, зіткнувшись з інтересами іншої, перешкоджає реалізації її цінностей та інтересів. Отже, конфлікт – це прояв об'єктивних і суб'єктивних протиріч, що виявляється в протистоянні сторін.

Найбільш вдалим і лаконічним, на нашу думку, є визначення юридичного конфлікту, запропоноване російським ученим В.М. Кудрявцевим, який розуміє під ним протиборство 2-х чи більше суб'єктів, зумовлене протилежністю (несумісністю) їх інтересів, потреб, систем цінностей чи знань, коли в наявності існують юридичні елементи (правові норми, правові відносини), а також юридичні засоби попередження й розв'язання цього протиборства [8, с. 9]. Іншими словами, юридичним конфліктом (у тому числі й державно-правовим) слід визнати будь-який конфлікт, у якому спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін.

Таким чином, державно-правовий конфлікт можна визначити як відкрите чи приховане протиборство сторін – суб'єктів державно-владних повноважень, яке так чи інакше пов'язано з правовими відносинами між ними (з юридично значимими діями чи певним правовим положенням).

Зазначимо, що конфліктна взаємодія між суб'єктами державно-владних повноважень за своєю природою – явище динамічне. Вона завжди впливає на стан певної соціальної системи й породжує в ній зміни. Практика останніх років не раз доводила, що саме конфлікт був причиною тих чи інших змін (інституційних або кадрових) в державному механізмі України. Поза всяким сумнівом, будь-який державно-правовий конфлікт відіграє як конструктивну, так і деструктивну роль в державному й суспільному житті. З одного боку, він є свого роду індикатором досконалості чи недосконалості конституційно-правового регулювання, вказує на його вади, прогалини або суперечності, відбиває рівень праворозуміння й політико-правової культури в цілому, а з другого – супроводжується значними руйнівними тенденціями, негативно впливає на цілісність і стабільність правової системи, призводить до соціальних негараздів.

Теоретичні засади держав-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

но-правових конфліктів, їх вплив на перебіг різноманітних соціальних процесів у державі й суспільстві порівняно недавно стали предметом спеціальних конституційно-правових доробок. Окремі аспекти цієї проблематики досліджувалися в наукових роботах Ю.М. Тодики [12; 13], В.М. Кривцової [7], Ю.Г. Барабаша [1]. Незважаючи на те, що наукова категорія «конституційний лад» досить органічно ввійшла до понятійного апарату вітчизняного конституціоналізму [4, с. 38], наукових досліджень у царині забезпечення стабільності й непорушності існуючого конституційного ладу та його засад дуже мало. І якщо феномен конституційного ладу на пострадянському правовому просторі розглядали Н.О. Боброва [2], Н.О. Богданова [3], В.Т. Кабишев [5], В.Ф. Погорілко [6; 10], О.Г. Румянцев [11], Ю.М. Тодика [13], то проблема забезпечення стабільності конституційного ладу в умовах державно-правових конфліктів предметом окремого наукового дослідження ще взагалі не була, що свідчить про її актуальність і суттєву практичну значущість.

Як слушно зазначається в правовій літературі, конституційний лад є основною й інтегруючою категорією всієї конституційно-правової доктрини, здатною на рівні логічної форми мак-

симально охопити всю сферу правового регулювання й наукового вивчення конституційного права [3, с. 17, 18]. Як вбачається, найбільш комплексне і структурно завершене його визначення наводиться в роботах О.Г. Румянцева, який вважає, що конституційний лад – це цілісна система соціально-правових відносин та інститутів, підпорядкована безумовним моральним і конституційним велінням. Вона базується на сукупності основоположних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості стабільних правових, справедливих і гуманних зв'язків людини з громадянським суспільством і державою [11, с. 23, 24]. Царина взаємовідносин суб'єктів державно-владних повноважень, також безсумнівно, належить до структурних елементів конституційного ладу, а тому державно-правові конфлікти мають значний негативний вплив на забезпечення його стабільності.

У зв'язку із цим виникають запитання: що означає стабільність конституційного ладу; які форми й засоби її забезпечення можуть бути використані в умовах державно-правових конфліктів? Вважаємо, що стабільність конституційного ладу в широкому розумінні означає незмінність визначальних, базових ідей і положень, покладених в основу

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

конституційного регулювання, дотримання проголошених Основним Законом прав та свобод людини і громадянина, а також демократичних засад і процедур у процесі формування, організації й функціонування всіх органів публічної влади. Інакше кажучи, стабільність конституційного ладу України забезпечується передусім стабільністю засадничих ідей Основного Закону держави, який закріпив зазначені вище суспільні політико-правові цінності й ідеали, що, у свою чергу, досягається за допомогою особливої процедури його реформування. Адже, як зазначається в правових джерелах, Конституція має бути стабілізуючим чинником у правовій системі держави, гарантом забезпечення законності й правопорядку [12, с. 35]. Відповідно до її ст. 5 право визначати і змінювати конституційний лад належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами й посадовими особами. За правовою позицією Конституційного Суду України (далі – КС) із цього конституційного положення випливає, що саме народ має право приймати нову Конституцію України [9; 2005. – №41. – Ст. 2065]. Як бачимо, особливу процедуру реформування Основного Закону України в напрямку зміни його базових

засад можна вважати дійовим засобом забезпечення конституційної стабільності, у тому числі й під час конфліктів між органами державної влади. Конституція не може й не повинна бути предметом політичного торгу, засобом досягнення вузькокорпоративних політичних цілей і завдань окремих політичних сил.

Не менш суттєвим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу під час державно-правових конфліктів є результативна діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції – КС України. Оскільки предметом державно-правових конфліктів досить часто виступають дії, акти й рішення суб'єктів владних повноважень, лише він може оцінити їх щодо відповідності Конституції, визнати неконституційними внаслідок порушення встановленої Основним Законом процедури їх ухвалення, прийняття їх з перевищенням своїх повноважень чи їх невідповідності конституційним положенням. При цьому важливо зауважити, що діяльність КС у цій сфері буде ефективною лише за умови безумовного авторитету й обов'язковості будь-якого з його рішень, незалежно від того, наскільки вони відповідають політичним інтересам чи наскільки влаштовують конкретні політичні сили. А це може бути досягнуто, лише коли

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

на посади суддів КС призначатимуться неупереджені й високо-професійні фахівці-правознавці, які у своїй діяльності керуватимуться виключно Конституцією України та власною совістю, а не інтересами й бажаннями тих, хто їх призначив на цю високу посаду.

Іншим дійовим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу і його засад в умовах державно-правових конфліктів має стати незалежна і високо фахова судова влада. Вагомим кроком у цьому напрямку безперечно можна вважати утворення в Україні системи адміністративних судів, до повноважень яких віднесено й розгляд спорів щодо законності дій та рішень суб'єктів владних повноважень. Інакше кажучи, значну кількість конфліктів між суб'єктами державно-правових відносин сьогодні можуть вирішувати саме адміністративні суди. Разом із тим практика свідчить, що останні подеколи ухвалюють прямо протилежні рішення з подібних чи навіть тотожних спорів, досить часто самі виходять за межі своїх повноважень. Достатньо пригадати випадок винесення суддею Київського окружного адміністративного суду ухвали про зупинення дії Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради й при-

значення позачергових виборів. Безсумнівно, що такий Указ може бути розглянуто лише стосовно його конституційності й виключно КС України, бо спеціального закону, який регулював би процедуру дострокового припинення главою держави повноважень парламенту в Україні немає, а значить, й перевіряти його законність немає жодних правових підстав. Іншими словами, в даному випадку є всі підстави говорити про зловживання правом з боку адміністративного суду. Надзвичайно небезпечною є й практика використання судових рішень для заборони встановлення чи оприлюднення результатів виборів, що також мало місце в Україні. Знову ж таки для уникнення подібних ситуацій слід забезпечити передовсім належний фаховий рівень суддів та їх незалежність від жодних політичних сил, представлених чи не представлених у парламенті.

У чому ж причина сучасних державно-правових конфліктів і які з них становлять найбільшу загрозу для стабільності конституційного ладу в Україні? З нашого погляду, конфліктний стиль взаємовідносин між вищими органами державної влади і Президентом багато в чому пов'язано з тим, що і глава держави, і парламент, і уряд досить часто відверто нехтують

положеннями Конституції, свідомо порушують її норми, що викличе, як вбачається, дедалі більше поширення конфронтаційного способу мислення переважної більшості вітчизняних політиків. Усе це в сукупності є суттєвим дестабілізуючим чинником у сфері як політики, так і забезпечення стабільності й непорушності конституційного устрою держави [4, с. 43]. До найбільш небезпечних державно-правових конфліктів, які негативно впливають на стабільність конституційного ладу України, можна віднести конфлікти: а) між Верховною Радою і Президентом України щодо дострокового припинення повноважень парламенту; б) між парламентом і главою держави стосовно розподілу державно-владних повноважень і з приводу прийняття цілої низки законів; в) між Верховною Радою й урядом України, пов'язаний з оцінкою парламентом діяльності останнього; г) між Президентом та урядом з питання призначення на посади керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади та ін. Ці приклади свідчать, що взаємовідносини між державними інституціями будуються в країні не на засадах конституційних вимог, а з позицій політичних амбіцій чи політичної доцільності, що не сприяє забезпеченню стабільності конститу-

ційного ладу в державі.

Прикладом негативного впливу конфліктності у стосунках суб'єктів державно-правових відносин на забезпечення стабільності конституційного ладу України є також практика формування передбаченої ст. 83 Конституції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді за результатами парламентських виборів 2006 та 2007 років. Брак чітко регламентованих процедур, які мали б визначити, яка саме політична сила, що отримала мандати у Верховній Раді, вправі виступати ініціатором створення такої коаліції, який час для цього їй відводиться, яка роль у цьому процесі Президента тощо, призвели до того, що політична боротьба, яка точилася між політичними партіями й виборчими блоками під час виборчої кампанії, переросла у конфліктність після її закінчення. А це створює реальну небезпеку політичної дестабілізації не лише в парламенті, а й у державі й суспільстві. На нашу думку, для уникнення подібних конфліктних ситуацій з урахуванням відсутності в Україні стійких політичних традицій необхідно на конституційному рівні або в спеціальному законі чітко й однозначно визначити порядок формування коаліції депутатських фракцій, передбачивши, зокрема, що право й ініціатива щодо її утво-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

рення належать найбільшій за чисельністю фракції. Якщо ж остання протягом установленого строку (наприклад, 5 чи 10 днів) не змогла домовитися з іншими парламентськими силами і не створила коаліції, право її формування переходить до наступної за чисельністю парламентської фракції. Подібна детальна регламентація в нинішніх політичних реаліях стала б суттєвим мотиваційним чинником своєчасного утворення парламентської більшості і як наслідок – дійовим засобом забезпечення конституційно-правової стабільності.

Досить часто до нестабільності існуючого в Україні конституційного ладу також призводить конфліктність у взаєминах інших суб'єктів державно-правових відносин. Прикладом, дуже сумнівне за своєю легітимністю рішення низки обласних рад східного регіону України щодо надання російській мові особливого статусу або статусу регіональної мови стало суттєвим чинником політичної дестабілізації, який підриває засади конституційного ладу України в цілому. Адже ст. 10 Конституції, положення якої безпосередньо закріплюють основоположні ідеї мовної політики держави, прямо встановлює, що застосування мов у країні гарантується Конституцією України та визначається

спеціальним законом. Інакше кажучи, прийняття будь-якого іншого (окрім закону) правового акта щодо застосування мов фактично є посяганням на засади конституційного ладу України, оскільки ст. 10 Основного Закону є його невід'ємним складником.

Ще одним прикладом негативного впливу державно-правових конфліктів на забезпечення стабільності конституційного ладу України є стан взаємовідносин голів місцевих державних адміністрацій з обласними й районними радами. Оскільки вибори до місцевих рад районного й обласного рівня відбуваються на підставі пропорційної виборчої системи, за результатами виборів у багатьох регіонах України більшість депутатських мандатів у радах зазначеного рівня отримали політичні партії, які позиціонують себе як перебуваючі в опозиції до Президента. У зв'язку з тим, що відповідно до Конституції голів місцевих державних адміністрацій призначає саме глава держави, а обласна й районна ради мають, у свою чергу, конституційне право висловити голові відповідної державної адміністрації недовіру, наслідком якої може стати його відставка, конфлікт між зазначеними владними інституціями є практично неминучим, причому, додамемо, він буде перманентним. Вважаємо, що є



сенс зауважити, що ще однією суттєвою причиною виникнення державно-правових конфліктів у цій сфері є закріплені в Основному Законі України фактичний дуалізм виконавчої влади: адже керівників місцевих органів виконавчої влади призначає на посади, а значить, і приймає рішення про їх звільнення Президент; ієрархічно ж ці органи підпорядковуються Уряду і Прем'єр-міністрові. На практиці це неминуче породжує конфліктні ситуації, бо найчастіше державні службовці у своїй діяльності орієнтуються на інтереси саме тих суб'єктів, які їх призначають і звільняють.

Наявність подібних конфліктів, як про це свідчить досвід України та інших держав зумовлена низкою загальносоціальних і юридичних чинників. До найбільш суттєвих, на нашу думку, слід віднести: (а) відсутність у владних структур на загальнодержавному й місцевих рівнях вагомого досвіду й бажання вирішувати складні питання державотворення в режимі консенсусу; (б) відставання процесуальних конституційно-правових норм від матеріальних; (в) брак достатнього комплексу організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами державно-правових відносин; (г) низький рівень політико-правової культури різних верств

населення, зокрема, представників державного апарату; (д) порушення суб'єктами державно-правових відносин норм Конституції й законів та масові факти зловживання правом з боку органів і посадових осіб законодавчої й виконавчої гілок влади та глави держави; (е) неналежну реакцію на подібні зловживання з боку інших державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, яке перебуває в нібито «сонному» стані й просипається лише у крайньому випадку; (є) недостатність практики притягнення до реальної конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів; (ж) протиріччя й прогалини в законодавстві; (з) брак чіткої ідеології державного будівництва; (и) неякісне правове регулювання суспільних відносин; (і) різне тлумачення гілками влади конституційних норм та ін.

Перехід суспільства до реальної багатопартійності, запровадження пропорційної системи виборів також знаходяться в безпосередньому зв'язку з проблемою виникнення державно-правових конфліктів. Практика виборів до Верховної Ради показала, що в Україні сьогодні ще немає реальної політичної сили, здатної отримати більшість мандатів у Раді та в органах місцевого самов-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

рядування, внаслідок чого в парламенті держави та в місцевих радах немає злагоди. Достатньо повторитися з уже наведеним раніше прикладом щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді за результатами виборів чи пригадати практику обрання її Голови, які майже завжди нагадують певний політичний маршфон. Дуже часто ті чи інші політичні сили, що мають представництво в законодавчому органі держави, не можуть визначитися щодо шляхів подальшого розвитку країни, цілеспрямовано перешкоджають прийняттю чи схваленню важливих державних рішень, затвердженню на посадах представників органів виконавчої влади тощо. Постійні суперечки різних політичних сил у Верховній Раді суттєво посилюють напруженість у взаємовідносинах між законодавчою й виконавчою гілками влади й часто стають причиною виникнення конфліктів між ними.

Самі владні структури також не вміють розв'язувати протиріч, що виникають у їх взаємовідносинах. Значною мірою це зумовлено низьким рівнем політико-правової культури, недостатністю необхідного досвіду роботи в демократичних умовах. Часто органи державної влади не здатні вирішувати такі проти-

річчя й конфлікти цивілізованим шляхом. Гілкам влади потрібно шукати способи попередження можливих конфліктів, прагнути до конструктивного, а не конфронтаційного стилю взаємовідносин.

Виникнення конфліктів між органами законодавчої й виконавчої гілок влади зумовлено також відставанням процесуальних конституційно-правових норм від норм матеріального права. Важливо не лише проголосити на конституційному рівні принцип поділу державної влади, закріпити компетенцію різних її органів, а й створювати певні механізми й процедури практичного забезпечення такого поділу, форми й методи взаємовідносин її гілок. Брак процесуальних конституційно-правових норм знижує потенціал впливу матеріальних норм конституційного права України на суспільні відносини, перешкоджає встановленню тісної взаємодії між гілками влади. Досить суттєвою причиною виникнення конфліктів між владними структурами є відсутність організаційно-правових механізмів їх розв'язання. Створення таких механізмів і відповідних процедур стане надійним засобом попередження суперечок у взаємовідносинах між гілками влади, допоможе оптимальному вирішенню виникаючих конфліктів.

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

Спираючись на наведене, можемо констатувати, що причин виникнення конфліктів між владними структурами в Україні досить багато. Дуже важливим завданням сьогодення є розробка механізмів їх усунення. Однак, як зазначають дослідники, державно-правові конфлікти мають не лише негативний, а й позитивний вплив на перебіг усіх суспільних процесів, оскільки, з одного боку, вони є проявом недосконалостей і суперечностей у конституційно-правовому регулюванні, а з дру-

гого – сприяють його вдосконаленню й гармонізації. В основу функціонування всього державно-правового механізму має бути покладена ідея соціального партнерства. Відповідно й держава, її владні структури й інститути громадянського суспільства повинні намагатися досягти суспільної згоди і компромісу, формування балансу різних соціальних інтересів, спільними зусиллями сприяти забезпеченню стабільності існуючого конституційного порядку в Україні.

**Список літератури:** 1. *Барабаш Ю.Г.* Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 2. *Боброва Н.А.* Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с. 3. *Богданова Н.А.* Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестн. МГУ: Серия 11: Право. – 1999. – №5. – С.3-22. 4. *Веніславський Ф.В.* Взаємовідносини державно-владних інституцій в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України // Пробл. законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 93. – С. 38-44. 5. *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России. – Саратов: Абрис, 1993. – 186 с. 6. Конституційне право України: Підручник / За ред. *В.Ф. Погорілка*. – К.: Наук. думка, 1999. – 734 с. 7. *Кривоцова В.М.* Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. – Х., 2005. – 20 с. 8. *Кудрявцев В.Н.* Юридический конфликт // Гос-во и право. – 1995. – №9. – С.9-14. 9. Офіційний вісник України. 10. *Погорілка В.Ф.* Основы конституційного ладу України. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с. 11. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Юрист, 1994. – 285 с. 12. *Тодыка Ю.М.* Конституционные основы формирования правовой культуры. – Х.: Райдер, 2001. – 160 с. 13. *Тодыка Ю.М.* Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособ. – Харьков: Факт, 1999. – 320 с.

*Надійшла до редакції 10.12.2008 р.*