

## ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

У державно-правовій конфліктології одним з актуальних є питання про форми (засоби) попередження і врегулювання державно-правових конфліктів. Вивчення конфронтаційних явищ повинно вестись не заради дослідження їх політико-правової природи, а щоб насамперед мінімізувати їх деструктивний потенціал і своєчасно виявити й ефективно використати їх «позитивні» функції.

Ця проблема була об'єктом прискіпливої уваги таких дослідників, як В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.І. Панов, Л.М. Герасіна, О.В. Глухова, Т.М. Пряхіна, А.А. Єзеров та ін. Метою даної статті є аналіз наявного в науковій літературі термінологічного диспуту стосовно стадії завершення конфліктного протистояння, встановлення основних форм попередження і врегулювання державно-правових конфліктів і дослідження державно-правового експерименту, як форми запобігання протистоянням подібного роду.

Передовсім слід відмітити існуючий у конфліктології диспут щодо категорій, які використовуються при характеристиці припинення конфліктної взаємодії. Найбільш вдалою спробою його аналізу треба визнати дослідження О.В. Глухової, яка пропонує провести водорозділ між 3-ма ключовими категоріями стосовно цієї стадії розгортання конфлікту з наступними параметрами. Поняття «регулювання конфлікту» дослідницею пропонується розглядати як певний спосіб впливу на конфліктуючі сторони з метою усунення певних властивостей конфлікту, але на підставі відносин, які склалися в межах існуючої політики (включаючи норми, традиції тощо) [2, с.203]. На відміну від цього, його вирішення – «це не просто послаблення його насильницького й руйнівного потенціалу або усунення онтологічного змісту самого конфлікту, його предмета, його підґрунтя». Він є вирішеним, якщо всі учасники безперечно визнають досягнуті домовленості, а про-



блеми, що породили існуюче протиборство, не стають предметом конфлікту [2, с.203, 204]. Найбільш широким поняттям щодо форм припинення політичної конфліктної протидії конфліктолог визнає завершення конфлікту, що досягається різними способами: а) угамуванням одного із суб'єктів конфлікту, повним витісненням його за рамки політичного поля (і навіть за межі фізичного існування, як це неодноразово здійснювалося стосовно політичної опозиції в різні епохи); б) досягненням компромісу між суб'єктами конфлікту, тобто шляхом їх взаємних поступків з метою взаємозбереження, взаємовиживання; в) перетворенням тієї політичної системи, в межах якої виник конфлікт, трансформацією політичної системи для усунення конфліктогенних чинників старої системи [2, с.204].

Наша увага до форм припинення конфліктного протистояння в державно-правовому середовищі пов'язана з проблемою можливостей конституційного права. Справа в тому, що принциповим моментом у цьому є встановлення меж використання конституційно-правових засобів для подолання державно-правових конфліктів. Важливою тут є точність у використанні термінології, хоча подібний термінологічний дискурс має для науки конституційного права переважно

теоретичний, аніж прикладний характер.

Повертаючись до питання про політико-правову природу конфліктних протистоянь в державно-правовій сфері, звернімо увагу на різні їх класифікації. У науковій літературі йому присвячено чимало досліджень. Одне з найбільш ґрунтовних, що безпосередньо стосується аналізованого нами типу конституційних конфліктів, міститься в роботі А.А. Єзерова, який пропонує вирізнити такі їх типи: (1) за функціями – соціально позитивні й соціально негативні; (2) за межами й масштабом – конфлікти макрорівневі, мезорівневі та мікрорівневі; (3) за формами – прості конституційні, конституційні делікти, конституційні спори, конституційні кризи; (4) за об'єктами – комплексні й суто конституційно-правові; (5) за предметом – поділ здійснюється за нормами конституційного права; (6) за суб'єктами – конфлікти між суб'єктами владними, між невладними, між владними та невладними [3, с.86]. Відмічаючи оригінальність підходу, висловимо сумнів стосовно можливості практично стовідсоткового поширення наробок конфліктологічних наук на конституційно-правову площину (такий висновок ми робимо з тези дослідника щодо методологічної основи цієї класифікації [3, с.85]) перш за все з практичного погляду



ду. Важко погодитись і з тим, що, наприклад, одні конфлікти несуть у собі виключно позитивний потенціал, тоді як інші є суто деструктивними (перший тип запропонованої класифікації).

Дійсно, з описової точки зору така диференціація дозволяє краще згрупувати конституційно-правові конфліктні ситуації. Але необхідно, вважаємо, в першу чергу звернути увагу на таку притаманну більшості конфліктологічних досліджень класифікацію конфронтаційних протистоянь, як конфлікти, так би мовити, з нульовою і з ненульовою сумою. Перший різновид має місце, коли «існує ситуація, в якій інтереси сторін повністю протилежні, і перемога однієї означає поразку іншої, а в підсумку сума дорівнює нулю» [5, с.381]. Якщо ж уважніше придивитись до конфліктних ситуацій, які виникають у державно-владному середовищі, виявиться, що в багатьох випадках протистояння в цій царині мають саме такий характер. Особливо це властиво для вітчизняної моделі владного механізму. В умовах, коли ще не склалася цивілізована партійна система, більшість політиків з різних партійних таборів розглядають протилежну сторону саме як антагоністичний клас. Такий висновок впливає з аналізу поведінки й висловлювань провідних партійних лідерів.

Хоча, можна і спростувати цю

тезу, нагадавши врегулювання конфліктів, за наслідками яких сторони дійшли певного компромісу щодо своїх подальших дій. Як приклад у наукових джерелах наводиться Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 р. [3, с. 167, 168]. (При цьому відмітимо, що він не став компромісом для всіх протиборчих сторін, оскільки представники фракції Комуністичної партії України підписали його із застереженнями, а лідер Блоку Юлії Тимошенко взагалі відмовилася ставити підпис під цим документом). Також був досягнутий компроміс на вищому владному рівні підписанням 8 червня 1995 р. Головою Верховної Ради О.О. Морозом і Президентом України Л.Д. Кучмою Конституційного договору про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [10, с.6]. Знову ж таки існує сумнів стосовно доречності другого прикладу, тому що, незважаючи на значний позитивний потенціал даного рішення, ступінь його легітимності вкрай низький, а тому навряд чи може використовуватись у публічно-правових дослідженнях за взірць урегулювання конфліктів за допомогою конституційно-правових засобів.

Коли йдеться про домінуван-



ня в політикумі (особливо вітчизняному) конфліктів з нульовою сумою, перш за все звертається увага на можливості, точніше, на завдання конституційного права у врегулюванні конфронтаційного протистояння у владному середовищі. Повертаючись до попередніх роздумів з приводу меж конституційно-правового регулювання політичних відносин, зауважимо, що ця галузь публічного права має досить обмежені можливості у припиненні конфліктного протистояння, оскільки право, як регулятор, має створювати певні умови, щоб владні суб'єкти, діючи в конституційних межах, мали, так би мовити, поле для маневрування при укладенні домовленостей, у тому числі й для припинення конфлікту. Адже варіативність і самої поведінки суб'єктів політикуму, і розвитку політичних подій настільки велика, особливо за сучасних умов глобалізованого світу, що зняти конфронтацію в політичному середовищі за допомогою конституційно-правових засобів можливо лише в один спосіб – ліквідувати багатопартійність і створити єдину централізовану владну вертикаль. (Однак, зауважимо, конфлікти при цьому самі по собі не зникнуть, а просто будуть «законсервовані»). Звичайно, що це радше утопічна модель, попри те, що таких висновків можна дійти в результаті аналізу існуючої на-

укової літератури з питань державно-правової конфліктології, особливо в частині розв'язання вирішення конфліктних протистоянь.

Може виникнути запитання: а що ж у змозі зробити конституційне право? Незважаючи на обмеженість конституційних засобів по врегулювання конфліктів, їх значення у загальному механізмі вирішення конфронтаційних протистоянь є вельми вагомим. Правильно побудована система форм (засобів) припинення державно-правових конфліктів дозволяє ефективно розв'язати найбільш гострі вузли протистояння у владному середовищі, а в окремих випадках і запобігти їм. Серед існуючих засобів вирізняємо передусім розпуск парламенту (дострокові вибори), притягнення до парламентської відповідальності уряду, імпічмент вищим посадовим особам як найвищий прояв конституційної відповідальності й конституційне реформування всієї системи органів влади, що може запобігти виникненню кризових явищ у політикумі і виступити формою врегулювання конфліктів. До цієї групи ми включили перш за все ті форми, що можуть бути закріплені в конституційному законодавстві як універсальні інструменти подолання конфронтації між суб'єктами права. Окрім цього, на увагу заслуговують і такі форми попе-



редження і врегулювання конфліктів, як державно-правовий експеримент і публічно-правовий договір. Однак, приступаючи до їх детального аналізу, назвемо вже запропоновані в наукових джерелах засоби зняття конфліктного протистояння.

У першу чергу впадає у вічі достатня аморфність пропонованих систем форм упорядкування розглядуваних нами конфліктів. Найбільш деталізованим, на нашу думку, є перелік способів (конституційних процедур) їх врегулювання, наведений колективом російських дослідників на чолі з В.М. Кудрявцевим, які останніми вважають: (а) систематичні переговори між представниками різних гілок влади, (б) роботу узгоджувальних комісій, (в) парламентські процедури, (г) процедури конституційного судочинства і (д) систему узгодження правових актів [6, с. 146-153]. Взагалі ж прагнення відшукати «чіткі процесуально-процедурні механізми розв'язання конфліктів» [12, с.456] – притаманне багатьом конфліктологічним дослідженням у державно-правовій царині. Так, А.А. Єзеров, поділяючи засоби впливу на конфліктний процес на 3 групи – соціологічні, політологічні і юридичні, – відносить до останніх «узгодження нормативно-правових актів та дій суб'єктів конституційних правовідносин, а також функціонування інститутів

правосуддя [3, с.217]. На пріоритеті судових форм вирішення державно-правових (конституційних) конфліктів наполягає й Т.М. Пряхіна [9, с.24-25].

Погоджуючись із постановкою питання про можливість упорядкування державно-правових конфліктів не тільки конституційними процедурами, а й такими суто політичними засобами, як переговори, посередництво чи консультації [3, с.217], зауважимо, що об'єктом конституційно-правових досліджень мають бути передусім правові форми врегулювання конфліктного протистояння з урахуванням такого ключового завдання науки конституційного права, як опрацювання рекомендацій з найбільш ефективної нормативної регламентації публічно-владних відносин. При цьому на порядок денний постає завдання унормування в конституційному праві вищеперелічених політичних форм розв'язання конфронтацій у владному середовищі. Достатньо сказати, що політологією на сьогодні вироблено біля 40 стратегем ведіння переговорів між суб'єктами останнього [1, с.65-186]. Цікаво, якою ж має бути конституційна формула переговорних форм врегулювання конфліктів, щоб вона дозволила використати політичним акторам увесь цей арсенал стратегем?

Звернімося знову до терміно-



логічного дискурсу щодо розглядуваної проблеми. Найбільш оптимальним, як вбачається, при проведенні конституційно-правових досліджень конфліктних протистоянь між владними суб'єктами є оперування категорією «врегулювання». По-перше, вирішення конфлікту передбачає його завершення досягненням згоди шляхом переговорів. У цьому випадку спостерігається подолання тих обставин, умов, які призвели до виникнення конфронтації. У результаті укладається угода в нових відносинах рівноваги між конфліктуєчими сторонами [11, с.114]. Іншими словами, «вирішення конфлікту передбачає стратегію на усунення основи спору обмеженням або трансформацією конфліктної ситуації і прийняття рішення, прийнятого для всіх учасників конфлікту» [2, с.201] (курсив автора – Ю.Б.). Урегулювання, продовжує О.В. Глухова, є стратегією, спрямованою на певний компроміс у вирішенні спору, який хоча й не повністю відповідає цілям кожної зі сторін, але дозволяє їм досягти деяких (іноді навіть усіх) першочергових цілей [2, с.201].

Отже ключовою відмінністю між 2-ма термінами («врегулювання» й «вирішення») є ступінь позбавлення конфліктного підґрунтя конфлікту: він вирішується, коли усувається основа спору, тоді як його урегулювання

означатиме зняття конфронтаційної напруги *ad hoc* (одноразово), яке може не бути остаточним.

Ми вже неодноразово звертали увагу, що в самій побудові демократичного механізму закладено потенційну можливість конфліктної боротьби (це й поділ влади, і політичний плюралізм, і протистояння політичних сил у парламенті – більшості й опозиції тощо), отже, вирішення конфліктів між владними суб'єктами зможе мати місце лише в разі скасування таких конституційних положень. Натомість у більшості випадків (як це буде продемонстровано нами далі) конфронтаційні протиборства скоріше врегульовуються за допомогою таких форм, як розпуск парламенту, імпічмент Президенту тощо. Інакше кажучи, протистояння між протилежними політичними сторонами на певний час знімається, однак не має гарантії, що воно не виникне у будь-який час, оскільки ліквідувати підґрунтя конфліктності апіорі неможливо.

Ми, звичайно, не заперечуємо, що в державно-правовій сфері може мати місце й вирішення конфлікту, однак такі ситуації трапляються набагато рідше ніж ситуації, коли конфлікт можливо лише врегулювати. Йдеться насамперед про кризові явища в політикумі, які в багатьох випадках вирішуються за допомогою таких кардинальних засобів, як



конституційна реформа. Можемо стверджувати, що прийняття Конституції України на певний час дещо зняло протистояння тандему «парламент – президент».

Не менше значення для державно-правової конфліктології має питання про попередження конфліктних ситуацій. Саме запобігання розглядається науковцями, як вплив на учасників конфлікту, на мотиви їх поведінки, об'єкти, використовувані сили й засоби до того, як протистояння виникло [4, с.201]. Що ж стосується способів (форм) такого попередження, то в цьому питанні конкретного пропонується досить мало. Загалом ідеться про усунення причин конфліктних ситуацій шляхом зміни ціннісних орієнтацій у суспільстві, інституціоналізації конфліктів створення етичного кодексу, конфліктолога, запобігання конфліктам нормативними засобами, зокрема, включенням до договорів положень, які передбачали б поведінку сторін при виникненні спорів [6, с. 181-192].

Хотілось би звернути увагу наукової громадськості на такі більш дійові (з точки зору потенціалу конституційно-правового регулювання) засоби попередження конфронтаційного протистояння, як державно-правовий експеримент. У філософії категорія «експеримент» розглядається як «планомірно проведене

спостереження; планомірна ізоляція, комбінація і варіювання параметрів з метою вивчення залежних від них умов» [13, с.535]. В конституційній практиці України можна навести лише один приклад державно-правового експерименту. Йдеться про розвиток місцевого самоврядування в м. Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області. Цей експеримент було започатковано прийняттям 5 квітня 2001 р. спеціального закону [7]. Він 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). Його метою було: а) 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; б) прискорення соціально-економічного розвитку відповідної території шляхом



удосконалення системи управління, зокрема, управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, розширення доходної бази місцевих бюджетів та ефективного використання місцевих фінансових і матеріальних ресурсів; в) активізація підприємницької діяльності; г) залучення до вирішення соціально-економічних проблем міста й селищ на засадах, передбачених законом, підприємств, установ, організацій державної та інших форм власності; д) зміцнення дисципліни й організованості в усіх ланках місцевого господарства, а також законності та правопорядку на відповідній території (ст. 2 Закону). Сам експеримент було розраховано на 5 років.

Найбільш принциповими його положеннями було те, що на період його застосування створювався своєрідний Ірпінський регіон зі своїм центром – м. Ірпінь, який окрім самого міста включав ще 4 навколишні селища. Акцент 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, однак мажоритарні округи утворювались на території не міста, а регіону. Наступним важливим моментом ек-

сперименту було посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування: на період його проведення до місцевих бюджетів цього регіону мали зараховуватися 100 % податку на доходи фізичних осіб, податку на промисел, що справлялися на відповідній території. А в разі забезпечення органами місцевого самоврядування Ірпінського регіону перевиконання планових надходжень до Держбюджету України від податку на додану вартість 50 % їх сум додатково зараховуються до міського бюджету (статті 22 і 23 Закону).

Однак, як часто буває в нашому житті, таке цікаве й корисне починання виявилось згодом нікому не потрібним, а використані ресурси, сили й 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. Доволі скупі відомості, які ми маємо можливість отримати з відкритих джерел, свідчать, що влада поставилась до цього досить несерйозно, а після бурхливих подій 2004 р. взагалі всі про нього забули [8]. До того ж, не проаналізувавши проміжкові результати експерименту і не давши можливості його завершити, напередодні виборчої кампанії 2006 р. депутати внесли зміни до



розглядуваного нами Законом, якими скасували запроваджену нову процедуру обрання Ірпінської міської ради. На сьогодні бракує як офіційних підсумків проведення експерименту, так і рекомендацій, що мали бути зроблені за його результатами.

Знову ж таки наголосимо на тому, що подібного роду заходи не тільки могли б стати плацдармом для подальшого реформування державно-владних відносин, а й мати серйозне попереджувальне значення в 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 б використати пропорційний принцип при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування на базі окремого регіону (а то й декількох), тобто провели серйозний державно-правовий експеримент щодо зміни виборчої системи на місцях. Тоді б усі могли пересвідчитись у недоцільності запровадження такого кардинального заходу на території всієї України.

**Список літератури:** 1. *Василенко І.А.* Политические переговоры. – М.: Гардарики, 2006. – 271 с. 2. *Глухова А.В.* Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 280 с. 3. *Єзеров А.* Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. – О.: Юрид. літ., 2008. – 240 с. 4. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 344 с. 5. *Курбатов В.И.* Конфликтология: Учебник. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 445 с. 6. Основы конфликтологии / Под ред. *В.Н. Кудрявцева.* – М.: Юристъ, 1997. – 200 с. 7. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.04.2001 р., № 2352-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №29. – Ст.138. 8. Протокол № 2 засідання Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України від 28.10.2003 р. (про результати проведення експерименту) // Ірпінська панорама. – 2003. – № 35. – С. 30-32 9. *Пряхина Т.М.* Конституционные конфликты // Гос-во и право. – 2004. – № 11. – С. 19-25. 10. *Резніченко С.В.* Договір як джерело конституційного права України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська держ. юрид. академія. – О., 1999. – 19 с. 11. Социальные конфликты в меняющемся российском обществе (детерминация, развитие, разрешение) // Политические исследования. – 1994. – № 2. – С. 98-116. 12. *Тодика О.Ю.* Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. – Х.: Право, 2007. – 480 с. 13. Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост.: *Губский Е. Ф., Коралева Г.В., Лутченко В.А.* – М.: ИНФРА-М, 2002. – 576 с.

*Надійшла до редакції 01.04.2008 р.*