

**А. А. ЄЗЕРОВ**

*Альберт Анатолійович Єзеров, кандидат юридичних наук, доцент Одеської національної юридичної академії*

**ДИНАМІКА КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ**

Як перспективний напрямок досліджень в рамках науки конституційного права конституційна конфліктологія вивчає сутність конституційного конфлікту – протистояння (конфронтації) у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, що відображується в інституційно нормативованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей. Проблема конфліктів у конституційно-правовій ставала предметом вивчення Ю. Тодики, В. Кудрявцева, Т. Пряхіної, Л. Герасіної, Ю. Барабаша тощо. Ця стаття присвячена дослідженню закономірностей розвитку конституційних конфліктів, які дозволяють виявляти їх сутнісні характеристики, у різний спосіб впливати на конституційний конфліктний процес.

З точки зору статистики, конституційний конфлікт є феноменом політико-правової дійсності з притаманними йому особливостями, суб'єкт-об'єктним складом тощо. Але з позицій динаміки він являє собою процес, що має певні стадії розвитку. На об'єктивність такого підходу вже звертали увагу вчені. Так, за В. Сперанським, «конфлікт – це процес, при якому суб'єкт А прикладає зусиль, аби звести нанівець намагання іншого суб'єкта – Б»<sup>1</sup>. І. Ващенко, розвиваючи це твердження, вказує на те, що «у найзагальнішому вигляді конфлікт можна визначити як процес різкого загострення протиріччя і протидії двох або більше учасників у вирішенні проблеми, що має особисту значущість для кожного з його учасників»<sup>2</sup>. Ю. Барабаш визначає конфлікти у сфері конституційного права через категорію «конфронтація», що має місце між декількома владними інститутами, владним інститутом (інститутами) та інститутами суспільства, соціальними спільнотами<sup>3</sup>. Саме визначення конституційного конфлікту через протистояння (конфронтацію) суб'єктів конституційних правовідносин вказує на те, що це не одномоментний акт, а певний процес. Цей підхід зумовлює розгляд конституційного конфлікту «у русі», виявляючи причини та умови його виникнення, досліджуючи етапи його розвитку, винаходячи оптимальні форми його припинення.

Першою серед стадій конституційного конфлікту слід виділити конфліктну ситуацію – стан, за якого відкритого протиборства ще немає, але хоча б одна із сторін вже усвідомлює неспівпадіння інтересів (потреб, цілей) та, як правило, вживає попереджувальні заходи. Так, у своєму Зверненні з нагоди річниці парламентських виборів Президент в ультимативній формі закликав припинити «антизаконні дії» та звернув увагу на політичну відповідальність за них<sup>4</sup>. Інституційно конфліктна ситуація між Президентом України та коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України з цього приводу оформилася 2 квітня 2007 р., коли Президент розпочав політичні консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. Норма ч. 3 ст. 90 Конституції України є положенням, покликаним формалізувати розбіжності, дати змогу узгодити позиції вже на стадії конфліктної ситуації, знайти шляхи до компромісу.

Для переростання конфліктної ситуації на конфлікт необхідна активна соціальна дія суб'єкта, спрямована на втілення в життя своїх інтересів, що призводить до прямого зіткнення і називається у конфліктологічній науці інцидентом. Такою активною дією з боку Президента України, наприклад, стало видання Указу від 2 квітня 2007 р., з чого власне і розпочався конституційний конфлікт, пов'язаний із достроковим припиненням повноважень Верховної Ради V скликання у 2007 р..

Така дія Президента викликала реакцію іншої сторони, яка, наполягаючи на тому, що «умови сформування коаліції депутатських фракцій, визначені ст. 83 Конституції Украї-

ни, дотримані»<sup>5</sup>, все ж таки унеможливила входження позафракційних депутатів до парламентської більшості в індивідуальному порядку, прийнявши відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України<sup>6</sup>. Отже, у цьому випадку дії коаліції були спрямовані на ліквідацію ключової причини конституційного конфлікту, що виник. Звісно, це не дало очікуваного результату у вигляді скасування Указу, оскільки «аналіз соціальної конфліктності ні в якому разі не може бути зведений до аналізу найближчих причин»<sup>7</sup>. Конституційний конфлікт щодо розпуску парламенту став продовженням конфлікту навколо ухвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Цей Закон був прийнятий у редакції коаліції і набув чинності всупереч волі Президента України – став першим в історії України законом, що набув чинності, не будучи підписаним Президентом України.

Отже, інцидент дає старт конфліктній взаємодії. Після нього починається ескалація конституційного конфлікту. На цій стадії стає очевидною конфліктна поведінка суб'єктів, яка складає основний зміст цієї стадії та являє собою усвідомлені дії учасників конфлікту, спрямовані на досягнення власних цілей і на протидію здійсненню цілей конкурента. Під час ескалації конституційного конфлікту розгортаються дві протилежні тенденції. Перша полягає в тому, що відбувається загальна дестабілізація обстановки, а загострення існуючих протиріч сягає свого апогею. Друга тенденція характеризується більш інтенсивною взаємодією учасників конфлікту, що дозволяє більш адекватно оцінити позиції протидіючих сторін і ступінь гостроти, масштабності самого конфлікту. Ескалація конфлікту призводить до поляризації відносин конфліктуючих сторін, загострює підозрілість до будь-яких спроб врегулювання конфлікту.

Чергування взаємних реакцій, спрямованих на утвердження інтересів кожної сторони і обмеження інтересів супротивника, складає сутність конституційного конфлікту як соціального процесу. Так, намагання Президента реалізувати свій указ про розпуск парламенту наражається на контрдії уряду та коаліції, спрямовані на блокування реалізації даного указу, що яскраво було продемонстровано і 2007, і 2008 року. Користуючись наявними ресурсами, насамперед – владними повноваженнями, суб'єкти конфліктної взаємодії залучають до неї різні інституції: Президент – підконтрольних йому голів місцевих державних адміністрацій, СБУ, РНБО, Генеральну прокуратуру тощо, уряд і коаліція впливали на ситуацію через заборону фінансувати проведення виборів, неявну своїх представників на засідання ЦВК, що позбавляло її кворуму, через звернення до Конституційного Суду та загальних судів тощо\*.

Конфліктний процес може тривати невизначено довгий час, але настання останньої стадії конституційного конфлікту – його припинення – все одно є неминучим. Його обумовлюють ослаблення однієї або обох сторін (вичерпання ресурсів), що не дозволяє здійснювати подальше протистояння; усвідомлення безперспективності продовження конфлікту його учасниками; переважання однієї із сторін та її здатність подавити опонента або нав'язати йому свою волю; поява третьої сторони та її здатність припинити протиборство<sup>8</sup>.

Закінчення конфліктної взаємодії може здійснюватися у різний спосіб, відповідно до чого розрізняються форми припинення конституційних конфліктів. Розв'язання конституційного конфлікту передбачає його завершення силами самих конфліктантів, які спільно досягають певної згоди щодо предмета конфлікту та зближення власних позицій. Умовами для цього є, по-перше, усвідомлення сторонами об'єктивно існуючих між ними протиріч, розбіжність інтересів і неспівпадіння цілей, тобто уявлення про реальне джерело та безпосередні причини конфлікту; по-друге, зацікавленість кожного з учасників конфлікту в тому, щоб на взаємоприйнятній основі подолати протистояння, що виникло; по-третє, пошук і застосування доступних сторонам методів, правил та способів розв'язання конфлікту, що виник між ними<sup>9</sup>. Класичним прикладом розв'язання конституційного конфлікту в українській державно-правовій практиці стало припинення тривалого протистояння Президента України та Верховної Ради України навколо

\* Докладний огляд подій, пов'язаних, зокрема з подіями навколо розпуску парламенту 2007 року, див.: Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: Монографія. – О.: Юрид. л-ра, 2008. – С. 145-151.

розробки і прийняття проекту нової Конституції України у 1995 р. Сторони, «виходячи з того, що відсутність нової демократичної Конституції України є гальмівним чинником на шляху здійснення економічних, а також політичних і державно-правових реформ; ... реформування державної влади на засадах чіткого розподілу функцій між її законодавчою і виконавчою гілками як необхідної передумови подолання економічної, соціальної та конституційної кризи; ... запобігання політичному протистоянню владних структур із його можливими руйнівними наслідками для долі всієї країни і суспільства; забезпечення громадянського миру і спокою в Україні та створення умов для гідного життя і праці людини, консолідації всіх здорових сил суспільства, враховуючи позитивні надбання, здобуті у тривалому процесі узгодження позицій Президента України та Верховної Ради України під час роботи над проектом Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», на основі доброї волі Сторін, взаємних поступок та компромісу», уклали Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. У цьому випадку сторони, розуміючи, що причина постійних суперечностей між ними полягає в неефективній унормованості владних відносин у зв'язку з тим, що Конституція УРСР 1978 року здебільшого не відповідає державно-правовим реаліям, усвідомлюючи, що в інтересах обох сторін є винайдення політико-правового виходу із ситуації, що склалася, знайшли дещо оригінальне з правової точки зору вирішення ситуації – підписання конституційного договору, яким впровадили так званий «закон про владу». Президент України Л. Кучма пізніше констатував: «ця угода припинила на рік суперечки навколо поділу влад та їх повноважень та дала можливість інтенсивно працювати над проектом Основного Закону»<sup>10</sup>. Ця ж форма припинення конституційного конфлікту була застосована при вирішенні конфлікту навколо розпуску парламенту 2007 р., коли конфліктанти домовились про механізм, який задовольнив обидві сторони: парламент припинив повноваження не за волею президента, а через вихід з його складу третини народних депутатів.

Врегулювання конституційного конфлікту означає завершення протистояння шляхом переговорів за участю посередників або шляхом судового вирішення спору чи вирішення спору іншим повноважним арбітром. Передумовою виходу сторонами на таку форму завершення конституційного конфлікту є усвідомлення необхідності його припинити у зв'язку з тим, що наслідки подальшого протистояння можуть стати неадекватними та не вигідними для обох сторін. У цьому випадку сторони зобов'язуються (або вимушені) прийняти рішення посередників та/або суду і виконати його. Так, наприклад, за участю поважних міжнародних посередників та шляхом винесення відповідного рішення Верховним Судом України від 3 грудня 2004 р.<sup>11</sup> було врегульовано конфлікт, пов'язаний з виборами Президента України 2004 р. Звернення сторін конституційного конфлікту до відповідного суду вбачається найоптимальнішим вирішенням конфлікту з огляду на те, що по-перше, дозволить перевести конфлікт в інституційовані рамки конституційного спору, а по-друге, остаточне рішення суду створить умови для припинення конфліктної взаємодії.

Подолання (усунення) конституційного конфлікту являє собою завершення його у спосіб ліквідації однієї із сторін конфлікту або придушення її інтересів. У випадку такого завершення конфлікту одна із сторін виходить переможеною внаслідок нерівності сил чи з інших причин. Так, три місяці тривав конфлікт навколо звільнення з посади Міністра закордонних справ України Б. Тарасюка. Конфлікт спричинила невизначеність норми Конституції України щодо порядку звільнення членів Кабінету Міністрів України, призначених за поданням Президента України, та особистісні стосунки Прем'єр-міністра України В. Януковича та звільненого міністра<sup>12</sup>. Справу про звільнення Міністра розглядали та виносили рішення місцевий та апеляційний суди<sup>13</sup>, конституційне подання щодо порядку звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України було направлено до Конституційного Суду України<sup>14</sup>, Уряд припиняв фінансування Міністерства закордонних справ України, не визнаючи звільненого Верховною Радою України Б. Тарасюка з посади Міністра розпорядником бюджетних

коштів<sup>15</sup>. Врешті, Б. Тарасюк заявив Президенту України про свою відставку, і Президент її прийняв, підписавши відповідний Указ<sup>16</sup>.

За всіх наведених форм припинення конституційного конфлікту через політико-правовий характер цього явища його припинення полягає в певних політичних процедурах (переговори, консультації тощо) та ухваленні відповідних правових актів (договір, рішення суду, указ про відставку тощо). Але слід виділити ще дві форми припинення конституційного конфлікту, які мають певні особливості.

Конституційний конфлікт може припинити своє існування шляхом поступового загасання. При цій формі завершення конфлікту вичерпує себе і втрачає актуальність і значущість для сторін. Причиною тому може стати неможливість ними прийти до компромісу або подолати конфлікт з огляду на рівність сил та ресурсів. Крім того, можуть змінитися ситуація та відносини між конфліктантами за час тривання конфлікту тощо. Так, із часом згас конфлікт навколо імплементації у текст Конституції України результатів Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., на якій наполягав Президент України, але проти якої виступала Верховна Рада України, яка і повинна була впровадити в життя результати референдуму. Шляхом поступового загасання вирішений і конфлікт навколо розпуску парламенту у 2008 р. Указ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради не скасований, але й не реалізований. Президенту, як стороні конфлікту, не вистачило ресурсів для його реалізації, інша сторона не йшла на компроміси, настала фінансова криза, за якої проведення позачергових виборів є недоцільним, – всі ці чинники вплинули на те, що поступово цей конфлікт втратив актуальність. Близьким за змістом до цієї форми припинення конституційного конфлікту є переростання його на інший конфлікт. Таке може статися при розширенні предмета конфлікту, або при інших змінах відносин між опонентами. Так, тривалий конфлікт навколо прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 2006 р. став частиною предмета більш масштабного конфлікту щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України у 2007 р.

Завершення конституційного конфлікту ставить питання про оцінку його результатів. Для суспільства є важливим об'єктивно оцінити результат кожного конституційного конфлікту з огляду на велику соціальну значущість цього виду соціальних явищ з метою винесення певного історичного досвіду та оптимізації подальших процесів державотворення. Поняття наслідків конституційного конфлікту пов'язане із «проблемою «ціни конфлікту», тобто співвідношенням матеріальних, духовних, людських та інших витрат на ведення конфліктних дій з якістю отриманої перемоги, її відповідності очікуванням сторін конфлікту»<sup>17</sup>.

Подальша соціальна поведінка суб'єктів конституційних правовідносин залежить від їх ставлення до наслідків конституційних конфліктів, які завершилися. Так, на переконання Є. Степанова, зародження нових конфліктів здебільшого залежить від сприйняття результатів попереднього конфлікту та змін структури сторін, що брали в ньому участь»<sup>18</sup>. Конституційний конфлікт, який вирішений або врегульований на взаємовигідних для сторін підставах, коли сторони задоволені результатами своєї конфліктної взаємодії, майже не має шансів поновитися. Але при невідповідності засобів досягнення інтересів, потреб, цілей самим інтересам, потребам, цілям суб'єктів, при незадовільних умовах угоди між сторонами завершення конституційного конфлікту стає підґрунтям для нової конфліктної взаємодії. У разі компромісного завершення конфлікту, результат може нівелювати детермінанти конфлікту лише за рахунок справедливого розподілу предмета протистояння. Але якщо одна із сторін нав'язала свої умови іншій, що призвело до погіршення статусу або позицій суперника, то досягнутий результат навряд чи буде тривалим і переросте на нове протистояння.

Наслідки конституційного конфлікту, звісно, здійснюють певний вплив не тільки на самих суб'єктів конституційних правовідносин, що беруть участь у протистоянні, а й на самі конституційні правовідносини як такі, на соціальне середовище в цілому. «Вони представляють прецеденти, моделі майбутніх конфліктів, визначають домінуючі очікування та відповідні позиції різних соціальних груп». Саме за соціальними наслідками конституційних конфліктів визначається їх функціональна роль та здійснюється їхня

градація за типами на соціально-позитивні та соціально-негативні, про що йшлося у попередньому розділі роботи. Наслідки конституційних конфліктів є здебільшого руйнівними. Вони можуть бути позитивними, якщо при цьому руйнується регресивна форма суспільних відносин.

Таким чином, будь-який конституційний конфлікт, що виник під впливом певних соціальних (політичних, правових) детермінант являє собою процес, що має свої початок та завершення. Живу матерію конституційного конфлікту складає його розвиток – одночасне розгортання дій та контрдій, відстоювання суб'єктами конституційних правовідносин власних інтересів та перешкоджання реалізації інтересів опонента, реалізація власних намірів та подолання супротиву опонента. Метою вирішення конституційних конфліктів, а також основним завданням у здійсненні впливу на них має бути спрямованість на соціально-позитивний ефект певної конституційно-конфліктної взаємодії або, принаймні, послаблення її негативних наслідків.

<sup>1</sup> Сперанский В. И. Основные виды конфликтов: проблемы классификации // Социально-политический журнал. – 1995. – № 4. – С. 165.

<sup>2</sup> Ващенко І. В. Конфлікти: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ: Монографія. – Харків: ОВС, 2002. – С. 61.

<sup>3</sup> Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. – Х.: Право, 2008. – С. 24.

<sup>4</sup> Звернення Президента України Віктора Ющенка з нагоди річниці парламентських виборів 2006 року ([www.president.gov.ua/news/data/print/14621.html](http://www.president.gov.ua/news/data/print/14621.html)) // Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – 29.03.2007.

<sup>5</sup> Юридичний висновок Міністерства юстиції за результатами правової експертизи Указа Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» ([www.minjust.gov.ua/0/9214](http://www.minjust.gov.ua/0/9214)) // Веб-портал Міністерства юстиції України.

<sup>6</sup> Про внесення змін до статті 61 регламенту Верховної Ради та постанови «Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні: Постанова Верховної Ради України від 06.04.2007 року № 904-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 26. – Ст. 1038.

<sup>7</sup> Бабосов Е. М. Конфликтология: Учеб. пособ. – 2-е изд., стереотип. – Минск: Тетрасистемс, 2001. – С. 74.

<sup>8</sup> Кильмашикина Т. Н. Конфликтология: социальные конфликты: Учеб. пособ. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 53-54.

<sup>9</sup> Кибанов А. Я., Ворожейкин И. Е., Захаров Д. К., Коновалова В. Г. Конфликтология: Учебник / Под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – С. 113.

<sup>10</sup> Кучма Л. Д. О самом главном. – Киев, 1999. – С. 113.

<sup>11</sup> Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року у справі за скаргою довіреної особи кандидата на Президента України Ющенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України Катеринчука М. Д. на бездіяльність Центральної виборчої комісії, дії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року та на рішення про оголошення Президентом України Януковича В. Ф. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 8 груд. – № 234.

<sup>12</sup> Рахманин С. Когда в товарищах согласия нет // Зеркало недели. – 2006. – № 46 (626). – 9–15 декабря – С. 1-3.

<sup>13</sup> Війні за Тарасюка не видно ні кінця, ні краю ([www.pravda.com.ua/news\\_print/2007/1/10/53069.htm](http://www.pravda.com.ua/news_print/2007/1/10/53069.htm)) // Українська правда. – 10.01.2007.

<sup>14</sup> Тарасюка віддали в суд ([www.pravda.com.ua/news\\_print/2006/12/4/51791.htm](http://www.pravda.com.ua/news_print/2006/12/4/51791.htm)) // Українська правда. – 04.12.2006.

<sup>15</sup> Азаров перекрив міністерству Тарасюка кисень? ([www.pravda.com.ua/news\\_print/2007/1/18/53387.htm](http://www.pravda.com.ua/news_print/2007/1/18/53387.htm)) // Українська правда. – 18.01.2007.

<sup>16</sup> Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 5 грудня 2006 року № 1033: Указ Президента України від 30 січня 2007 року № 59/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 19.

<sup>17</sup> Словник термінів з правової конфліктології: Науково-довідкове видання / За ред. М. Панова, Ю. Битяка, Л. Герасіної. – Харків: «Одіссей», 2006. – С. 101.

<sup>18</sup> Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. Е. И. Степанова. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 67.

Резюме

Чередование взаимных реакций, направленных на утверждение интересов каждой стороны и ограничение интересов соперника, составляют сущность конституционного конфликта как социального процесса. Конфликтный процесс может длиться неограниченно долгое время, но наступление последней стадии конституционного конфликта – его прекращения – все равно неминуемо. Окончание конфликтного взаимодействия может осуществляться различным образом, в соответствии с чем различаются формы прекращения конституционных конфликтов: разрешение, урегулирование, преодоление, постепенное угасание.

**Ключевые слова:** конституционная конфликтология, конституционный конфликт, конституционная конфликтность, конституционно-конфликтный процесс.

Summary

The substance of constitutional conflict as a social process consists of the interchange of reciprocal reactions, aimed to assertion of the interests of each party and restriction of the counterparty's interests. The resolving of the conflict interactions may develop in different ways. In this regard the following forms of the resolving are told apart: resolving, settlement, overcoming, fading away.

**Key words:** constitutional conflictology, constitutional conflict, constitutional conflictness, constitutionally-conflict process.

*Отримано 18.09.2009*

**Ж. М. БОГОСЛОВСЬКА**

*Жанна Михайлівна Богословська, аспірант Навчально-наукового інституту права та психології Київського національного університету внутрішніх справ*

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ  
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ  
НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ**

Проведення дослідження системи організацій, що забезпечують конституційне право громадян України на соціальний захист викликано недостатньою розробленістю проблеми. Адже ст. 1 Конституції України проголошує нашу державу соціальною державою, тобто, покладає на державні органи виконання соціальної функції. Наше завдання дослідити систему таких органів у виконанні вищевказаної функції, оскільки у складних питаннях сьогодення, на жаль, функції соціального захисту приділяється все менше і менше уваги. Особливо це яскраво просліджується сьогодні, в аспекті економічної, політичної та інших криз.

Загальні засади забезпечення реалізації конституційних прав і свобод, їх окремих груп, окремих конституційних свобод та окремих прав вже були предметом дослідження різних авторів (В. Боняк, В. Букача, В. Демиденко, О. Домбровської, А. Олійника, В. Олійника, О. Пушкіної, В. Сивухіна та ін.). Завданнями цього дослідження є необхідність: 1) сформулювати поняття і визначити систему таких суб'єктів, що приймають участь у забезпеченні реалізації конституційного права на соціальний захист; 2) дослідити систему державних органів по забезпеченню конституційного права на соціальний захист; 3) запропонувати висновки і рекомендації.

Щоб сформулювати поняття суб'єктів, які приймають участь у забезпеченні конституційного права на соціальний захист, потрібно охарактеризувати ознаки та дати визначення суб'єктів, показати їх систему, місце і роль у забезпеченні конституційних прав і