

Древаль Ю. Д.

ТЕОРІЯ КОНФЛІКТІВ І ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТІВ

Політичний конфлікт є невід’ємною й чи не найбільш суттєвою рисою «світу політичного»: адже політика як специфічний соціальний феномен якраз і виходить з боротьби за владу та розподілу її ресурсів. Як підкреслює російська дослідниця А. Глухова, «конфлікт — це не лише основна категорія політології, але й мова теорії політики, образ мислення політика»¹. Різноманітні конфліктні ситуації доволі відчутно впливають і на сферу державного управління. Об’єкт конфліктів у сфері державного управління —

розпорядження владою, а зміст утворює переплетіння політичних, правових та організаційно-адміністративних аспектів.

Відомо, що різноманітні конфліктні ситуації доволі зримо виявляються у демократичних суспільствах. Немає сумнівів у тому, що поглиблена соціальна фрагментація і політичний плюралізм властиві будь-яким країнам, але за недемократичних режимів вони перебувають у притишеному стані, вичавлюючись з масової свідомості правовими актами, політичними заходами й офіційною ідеологією. Особливого значення дослідження конфліктних ситуацій набуває у перехідних суспільствах, зокрема, й в Україні. Українські науковці Л. Герасіна та М. Панов, справедливо вказують, що «цивілізовані механізми політичного регулювання й громадсько-політичного діалогу в країні лише формуються, а нові форми здійснення державної влади в той же час запроваджуються дуже не просто і супроводжуються численними конфліктними ситуаціями»².

Разом з тим, у сучасній науці поки що немає однозначного й чіткого погляду на природу і шляхи вирішення соціальних та політичних конфліктів. Систематизуючи розмаїття поглядів та концепцій, можна виділити два основні напрямки або «школи»: так звані «конфліктну школу» й «школу консенсусу».

В основі «конфліктної школи» — концепція чистого (або абсолютного) конфлікту, відповідно до якої суперечність між суб'єктами має невиправний чи «патологічний» характер. На рівні узагальнень така ситуація є моделлю «гри» з нульовою сумою (виграш одного учасника обов'язково призводить до рівнозначного за масштабами й наслідками програшу іншого учасника). У руслі наведених відносин між політичними гравцями обов'язковою умовою виходу з конфлікту має бути «знищення» або супротивника, або наявної ситуації. Наведене положення набуло логічного завершення у теорії класової боротьби в її марксистсько-ленінській інтерпретації. З цього приводу доцільно пригадати Марксову сентенцію відносно власного внеску в розвиток вказаної теорії.

«Школа консенсусу» базується на інших критеріях. Наявність конфлікту в соціальних процесах вважається природною і не обов'язково загрозливою системі (всхідне положення «світу Р. Арона», індивідуалізації і дисперсії конфлікту Е. Дюркгейма, конфліктної моделі суспільства Р. Дарендорфа та концепції позитивно-функціонального конфлікту Л. Козера).

Один з найбільш видних представників французької політичної соціології Р. Арон, зокрема, переконливо обґрунтував неспромож-

ність теоретизувань щодо наявності у капіталістичному суспільстві непримиренної боротьби між класами й натомість пропонував говорити про «здорове суперництво» між різними соціальними групами³. Знаний німецький політичний соціолог Р. Дарендорф у зв'язку з таким баченням проблеми наголос робив на суспільному договорі, який, на його думку, «не складається раз і назавжди», а раз за разом «пишеться наново за допомогою соціальних конфліктів»⁴.

Природно, що згідно з наведеними принципами первісні вимоги чи запити сторін не вважаються сталими та незмінними, і в процесі визрівання й протікання конфлікту вони можуть змінюватися. Більше того, відповідно до визначення німецького дослідника Р. Преторіуса конфлікт містить тенденцію не лише до переваги, а й до балансу та гармонізації інтересів⁵. Отже, характер конфлікту визначається не лише протиборством чи суперництвом, а й взаємозалежністю суб'єктів, а його наслідки не обов'язково призводять до чистої перемоги чи поразки (за одним з авторів концепції «конфліктних ігор» Т. Шеллінгом, «гра з ненульовою сумою»⁶).

Позиції прихильників «школи консенсусу» та «гри з ненульовою сумою» видаються доволі привабливими і перспективними. Але в українській фаховій літературі поки що доволі поширеними є погляди прихильників «гри з нульовою сумою». За баченням С. Бобровник, наприклад, «оскільки підґрунтям конфлікту є суперечність між інтересами суб'єктів, то правомірним є висновок про те, що найрезультативнішим вирішенням конфлікту є усунення цих суперечностей»⁷. Проте поступово набирають сили й погляди прихильників «гри з ненульовою сумою». Зокрема, як відповіддю на наведену вище сентенцію можна скористатися зауваженнями О. Картунова та О. Маруховської стосовно того, що доцільно відмовитись від термінів «вирішення конфліктів» та «завершення конфліктів» (оскільки «вирішити» їх можна лише шляхом повного знесилля чи знищення одного з суб'єктів), замінивши їх за умови «гри з ненульовою сумою» термінами «управління конфліктами», «врегулювання конфліктів» та «розв'язання конфліктів»⁸.

Будь-яка модель є штучною конструкцією. Її сенс має полягати в наданні методологічного підґрунтя для з'ясування й вирішення конкретних, у даному випадку — конфліктних, ситуацій. У статті така ситуація змальовується на прикладі організації роботи законодавчої гілки влади, парламенту.

У сучасній літературі причетність парламентів до різноманітних політико-правових конфліктів обмежується, як правило, їхніми відносинами з органами виконавчої влади. Загальноприйнятою є точка зору, що у цій царині виникають найбільш гострі владні конфлікти, що пояснюється передусім нечітким поділом владних повноважень (конфлікти компетенційного характеру).

Проте, очевидно, таке тлумачення не може вважатися справедливим для усіх випадків конфліктів у сфері державно-владних відносин. Перш за все слід зазначити, що за парламентської та парламентсько-президентської форм державного правління основна лінія розколу між політичними силами проходить не між законодавчою та виконавчою гілками влади, а всередині самого парламенту (парламентська більшість — парламентська опозиція). До того ж, парламент як найбільш політизований серед усіх гілок орган державної влади притягує й фокусує чи не всі політичні конфлікти, що визрівають й вирішуються в державі.

Відтак, виходячи з наведених вище аргументів, фахівців з політичної конфліктології, які досліджують процеси визрівання й протікання конфліктів в органах державної влади, передусім мають зацікавити внутрішні конфлікти в парламенті («мікрорівень»), а вже потім і на цій основі — конфлікти між гілками влади (у даному сенсі, «макрорівень»).

Парламент як загальнонародний виборний орган, в якому знаходять представництво різноманітні суспільні інтереси, справедливо вважається найбільш конфліктним органом державної влади.

Первинними суб'єктами чи «збудниками» конфліктних ситуацій в органах народного представництва є парламентарі, які мають право озвучувати і відстоювати різні, інколи діаметрально протилежні позиції. Проте особистісні суперечності можуть набувати рис політичного внутрішньопарламентського конфлікту лише у тому випадкові, коли вони виходять на рівень відносин між окремими групами. Не випадково видний спеціаліст у сфері політичної конфліктології американець Л. Козер вважав за необхідне підкреслити: «Індивідуальна поведінка, яка є досить чутливою до зовнішнього впливу, не може мати місця при аналізі структурованої соціальної системи»⁹. Слід також враховувати, що вирішення конфліктної ситуації — це також в кінцевому підсумку завжди колективне рішення.

Парламент, образно кажучи, наелектризований потенційними конфліктами. У представницькому органі вже «на мікрорівні»

можуть виникати й розгорятися конфлікти між партійними фракціями, між окремими угрупованнями всередині фракцій, між більшістю і меншістю, між окремими комітетами, між нижньою й верхньою палатами. До них додамо й конфлікти парламенту з «оточуючим середовищем», між парламентом і групами тиску, між парламентом і урядом, парламентом і президентом тощо, які також чинять суттєвий вплив на організацію роботи парламенту.

На особливу увагу заслуговують конфліктні ситуації та конфлікти, які пов'язані з інститутами парламентської більшості та парламентської опозиції. Стосунки між цими основними внутрішньопарламентськими політичними групами відзначаються значною зарядженістю на надмірну критичність та на чисту перемогу. Власне, й доцільність існування парламентської опозиції визначається не лише критикою влади, а й бажанням самій стати владою. Разом з тим, стосунки між цими групами не можуть вважатися непримиренними та антагоністичними (основний критерій системної опозиції).

Парламентарі та окремі парламентські групи передусім представляють єдиний орган державної влади, що зумовлює необхідність спільної роботи, компромісів та консенсусів. У демократичних країнах зі стабільними політичними режимами поведінка представників системної опозиції значною мірою залежить не лише від гостроти питань, що обговорюються, а й від політичних традицій та усталених «правил гри». Наприклад, в Іспанії та Італії партії системної опозиції досить часто ведуть жорсткі й, на поверховий погляд, непримиренні дискусії з владою, але у разі виникнення реальної загрози громадському правопорядку й інститутам влади вони, як правило, «поступаються принципами» й з метою врятування системи висловлюють готовність підтримувати владу. Натомість у Великій Британії навіть у перебігу політичних дискусій наголос робиться не на розбіжностях між політичними гравцями, а на лояльності та конструктивізмові. Згідно з визначенням відомого вченого початку ХХ ст. А. Лоуелла, яке в сьогоденній Англії вважається класичним, опозицією називається «партія, яка не перебуває при владі, але є абсолютно лояльною до установ держави і готовою взяти владу без будь-якого ушкодження для політичних традицій влади»¹⁰.

До речі, відповідно до напрацювань конфліктологів політичним силам значно простіше об'єднуватися в опозиційні чи «оборонні» союзи (для виникнення таких союзів досить часто вповні

достатнім є лише наявність «спільного ворога»), аніж в провладну коаліцію (тут вже на перше місце виходять ціннісні орієнтири та бажання більш впливового союзника самостійно розпоряджатися владними ресурсами).

У цивілізованих країнах парламентський конфлікт, як правило, закінчується консенсусом, який свідчить про взаємні поступки між політичними гравцями і визнання ними спільних правил гри. Але так буває далеко не завжди, тим паче — у насичених конфліктними ситуаціями перехідних суспільствах. У таких суспільствах, у тому числі й в Україні, політичні конфлікти досить часто набувають гострого характеру.

Якщо конфлікти в уряді, а також між урядом і парламентом, можуть привести до урядової кризи, то конфлікти в парламенті і навколо нього можуть спонукати парламентську кризу. Її не слід драматизувати, оскільки це може бути не лише якоюсь надзвичайною, а й буденною подією. Але якщо парламентський конфлікт посилюється і його політичне врегулювання стає неможливим, у такому разі виникає криза парламенту як інституту влади. Його проявами можуть бути, по-перше, довготривала відсутність більшості (внаслідок цього проблематичною стає ефективність здійснення парламентом законодавчої функції), по-друге, гостра конфліктність у стосунках найвпливовіших парламентських фракцій, що паралізує роботу парламенту в цілому.

Якщо депутати не можуть дійти консенсусу щодо спільних рішень навіть у найпростіших справах, то це є свідченням того, що парламент втратив дієздатність. Тоді реалізується процедура розпуску парламенту й призначаються нові (позачергові) парламентські вибори. Такі вибори найчастіше призначаються у тому випадкові, коли розпадається парламентська коаліція, що, до речі, далеко не завжди свідчить про наявність глибокої парламентської кризи.

Подолання внутрішньопарламентських конфліктів може здійснюватися за допомогою правових і суто політичних засобів. Правове регулювання виходить з того, що конфлікт має бути подоланий в особливому порядку, який встановлюється законом. Політичне ж регулювання реалізується шляхом переговорів, який базується на домовленостях на компромісах.

За справедливою оцінкою українського правника К. Бабенка, «проблема взаємодії політики та права найбільш гостро постає тоді, коли зміни відбуваються не просто на рівні тих чи інших законів (навіть якщо йдеться про такі важливі закони, котрі визначають

права політичних партій, політичної опозиції, тип виборчої системи, порядок підрахунку голосів виборців тощо), а коли в процесі політичних дискусій предметом «політичного торгу» стає Конституція як Основний Закон держави і суспільства»¹¹.

До речі, доволі поширеною є точка зору, що в країнах західної демократії більшість конфліктів вирішується за допомогою права. Навіть припустивши, що вказане відповідає дійсності, обов'язково слід зауважити, що практика переважання розв'язання конфліктів суто правовими засобами не відповідає ні принципам сучасного народовладдя з акцентами на саморегулювання суспільного життя, ні тенденціям розвитку сучасного конституціоналізму зі стрижнем у відмові від надмірного правового регулювання. Між іншим, до такого розуміння проблеми останнім часом пристають дедалі більше сучасних конституціоналістів. Відомий російський дослідник Л. Ентін, наприклад, під конституційно-правовими відносинами розуміє лише ту частину політичних стосунків, яка може регулюватися і детально регулюється нормами конституційного права¹². Окрім того, необхідно пам'ятати, що соціальна цінність розв'язання конфліктів полягає якраз у збереженні, а не в усуненні різноманітних інтересів.

Збереження таких інтересів можливе засобом як правового, так і суто політичного регулювання. Але немає сумнівів у тому, що узгодження різноманітних інтересів маємо розглядати в руслі переважно суто політичного і лише частково правового компромісу. Російський соціолог А. Дмитрієв, наприклад, вповні справедливо виходить з того, що нормативно-регулятивна система (до якої належить і правове регулювання) перебуває в діалектичній суперечності з реальним життям, а тому в інструментальному плані вирішення конкретного конфлікту, якщо воно й призводить до розв'язання конфлікту і навіть корисне для всіх учасників, супроводжується низкою недоліків — заорганізованістю, посиленням бюрократизму тощо¹³.

Звичайно, нормативні акти не можуть регламентувати усіх аспектів поведінки окремих парламентарів та парламентських груп, що залишає політичним гравцям широкі можливості для маневру і сприяє розв'язанню конфлікту суто політичними засобами (в авторському тлумаченні це — «політичне парламентське право»¹⁴). Але досить часто причетні до парламентських конфліктів сторони діють на межі правового поля, лише стимулюючи генералізацію конфлікту.

Багатогранну палітру співвідношення «політики» і «права» стосовно організації роботи парламентів, за нашою оцінкою, можна звести до наступних закономірностей:

– «політика» доповнює і конкретизує «право» (звичне і природне співвідношення, властиве демократичному врядуванню);

– «політика» заповнює прогалини, тобто ті аспекти повноважень та діяльності парламенту, які внаслідок їхньої значущості мали бути врегульовані «правом», але на поточний момент не були таким чином врегульовані (хоча й не врівноважене, але допустиме співвідношення, яке, проте, потребує термінового вдосконалення правових основ; таке співвідношення загалом властиве країнам з нестійкими традиціями демократичного врядування);

– «політика» домінує над «правом» (кризове співвідношення, яке залежно від деяких чинників може вилитися у внутрішньопарламентську чи загальну політичну кризу).

Отже, парламент як специфічний і доволі складний орган державної влади буквально насичений різноманітними конфліктними ситуаціями. Розв'язання внутрішньопарламентських конфліктів можливе за допомогою правових і суто політичних регуляторів. Політичний статус парламентарів та окремих депутатських груп складає основу для розв'язання таких конфліктів суто політичними засобами. Разом з тим, привабливість і в деяких випадках ефективність такого шляху створюють спокусу для ствердження домінування «політики» над «правом» (а ще точніше, домінування однієї політичної доцільності над іншою політичною доцільністю). Такий спосіб розв'язання політико-правових конфліктів, як зайвий раз підтверджує досвід сучасного українського парламентаризму, дає змогу досягти лише локальних успіхів і породжує ще складніші проблеми (зокрема, стимулює генералізацію конфлікту — тобто перехід в конфлікті від поверхових до глибших суперечностей, до збільшення діапазону різних точок зіткнення, які супроводжуються розширенням ареалу конфлікту). Успішне розв'язання внутрішньопарламентських конфліктів можливе лише за умови поваги до закону та дотримання чинного законодавства.

¹ Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. д. филос. н. Е. И. Степанова. — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — С. 122.

² Конституційно-правові засади становлення української державності: За ред. В. Я. Тація, Ю.М. Тодики. — Х.: Право, 2003. — С. 114.

³ *Арон Р.* Этапы развития социологической мысли: Пер. с фр. — М.: Издат. группа «Прогресс»-«Универс», 1993. — С. 154–156.

⁴ *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Пер. с нем. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. — С. 40.

⁵ *Преториус Р.* Теория конфликта // Полис. — 1991. — № 5. — С. 141.

⁶ *Шеллинг Т.* Стратегия конфликта // Социально-политический журнал. — 1998. — № 6. — С. 193.

⁷ *Бобровник С.* Способи вирішення юридичного конфлікту // Часопис Київського ун-ту права. — 2004. — № 3. — С. 9.

⁸ *Картунов О., Маруховська О.* І спокій тільки снится! // Політичний менеджмент. — 2003. — № 1. — С. 103.

⁹ *Коузер Л. А.* Основы конфликтологии / Учеб. пособие: Пер. с англ. — СПб.: «Светлячок», 1999. — С. 28.

¹⁰ *Лоуэлл А.* Правительства и политические партии в государствах Западной Европы / Пер. с англ. — М.: Изд. С.Скирмунта, 1905. — С. 322.

¹¹ *Бабенко К.* Конституція України як фактор стабілізації та розвитку правового і політичного життя суспільства // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 40.

¹² Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю. И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — С. 13.

¹³ Юридическая конфликтология — новое направление в науке («круглый стол») // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 23.

¹⁴ *Древаль Ю. Д.* Парламентське право: регулює чи декларує? // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. — 2006. — Вип. 33. — С. 398–402.