

## КОНСТИТУЦІЙНА КРИЗА ЯК ЧИННИК КОНФЛІКТІВ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей конституційної кризи як чинника конфліктів між суб'єктами центральної влади в Україні. У роботі акцентується увага на правових і політичних факторах конституційних конфліктів у державі, низькому рівні політико-правової культури української політичної еліти, нехтуванні принципами верховенства права.*

*Ключові слова: конституційна криза, конституційні конфлікти, верховенство права, конституціоналізм, політична культура, правовий нігілізм, баланс влади.*

*Igor Savchenko. Constitutional crisis as a conflict factor among Ukrainian government agencies. The article is dedicated to the research of the constitutional crisis which has an influence on the conflicts between Ukrainian government agencies. In this paper major and specially emphasized items are legal and political factors of constitutional conflicts inside of the state, low level of political culture among Ukrainian political elite and the neglection of the rule of law principle.*

*Key words: constitutional crisis, constitutional conflicts, rule of law, constitutionalism, political culture, legal nihilism, balance of powers.*

Проблеми, пов'язані з конституційним процесом в Україні, зокрема з його політичними аспектами, нині є одними з найактуальніших у політичному житті держави. Ефективність функціонування суб'єктів центральної влади в Україні за останні п'ять років і на сьогодні розглядається крізь призму змісту та наслідків конституційної реформи кінця 2004 року та її відміни восени 2010 року. Юридична недосконалість положень Основного закону у редакції 2004 року, невизначеність актуального конституційного регулювання та політична конфронтація між основними політичними гравцями зумовлюють політичну та, зокрема, конституційну кризу.

Виникає нагальна потреба визначити вплив конституційної кризи на розгортання конфліктів між суб'єктами центральної влади в Україні, аналізуючи не лише правові, але й політичні фактори конституційного процесу, розглядаючи оптимізацію юридичного змісту Основного закону та повагу до нього з боку політиків як важливі чинники подолання кризових явищ у політиці та збалансування гілок влади в державі зокрема.

У цій статті нашими завданнями буде визначити причини і особливості конституційної кризи як чинника конституційних конфліктів між суб'єктами центральної влади в Україні.

Розв'язанню цієї проблеми присвятили себе багато авторитетних українських науковців, зокрема К. Бабенко, А.Єзеров, Р.Князевич, І. Коліушко, І. Кресіна, Р. Мартинюк, В. Речинський, С. Рябов, О.Сушинський, М.Томенко, Б.Футей, В.Шаповал та ін.

### **1. Конституційна криза в Україні**

Основною характеристикою конституційного процесу в Україні, особливо за останні 7–10 років, є його конфліктність. Особливості розвитку та реформування політичної системи України, рівень політичної культури можновладців свідчать про те, що в державі не лише Конституція й закони, але й Право загалом не є джерелом вироблення політики, а стають інструментом у руках можновладців, які, підминаючи під себе Конституцію й закони, маніпулюючи ними, тим самим виправдовують свою поведінку та політичні рішення.

Конституційний процес, як образно зазначив М.Теплюк, «здійснюється «навпомацки», у повній світоглядно-методологічній «пільмі»» [4, с. 3]. У той час коли, як наголошують дослідники Школи політичної аналітики НаУКМА, неприпустимо, коли конституційний процес реалізовується «методом проб і помилок» [5, с. 4].

Політична еліта відкрито підмінює свої позиції влади та кон'юнктурного інтересу інтересом суспільним, нав'язуючи суспільству власне трактування приписів Основного закону, керуючись політичною доцільністю та враховуючи можливі варіанти розстановки сил у вищих ешелонах влади. Залученість громадянського суспільства до реформування Конституції є недостатньою та неефективною, точніше, суто декларативною. Причому така практика логічно суперечить статті 5 Конституції України, згідно з якою народ є єдиним джерелом влади, носієм суверенітету.

Виходячи з вищезазначених позицій, ми стверджуємо, що джерелом «збоїв» у стосунках між гілками влади є будь-які спроби внесення змін до Конституції, які не мають під собою підґрунтя суспільного обговорення, не стали смисложиттєвими орієнтаціями людей, не містять у собі дійсно консенсусних положень.

Неповага та відкрите ігнорування можновладцями приписів Основного закону, намагання кулуарно провести ті чи інші поправки до нього, падіння авторитету Конституційного Суду мають наслідком зниження рівня довіри та поваги до держави як з боку її громадян, так і з боку міжнародної спільноти. Конституція не може бути предметом «торгу» між вузькими колами найбільш впливової номенклатури. Це має бути договір між державою та суспільством, який би визначав сферу свободи та несвободи обох, легітимував владу, визначаючи сферу її компетенції та механізми діяльності.

Разом з тим, той факт, що політичні інститути, керуючись власними амбіціями та корпоративними інтересами, визначають, трактують і змінюють (або ж впливають на зміну) зміст Конституції та Законів, може мати згубні наслідки, адже в такому разі інші інститути, інтереси яких унаслідок різних причин не були враховані під час формулювання нормотворчих положень, не вважають Конституцію авторитетною підставою своєї діяльності, а отже, знижують її дієвість.

Згідно з принципами правового позитивізму, стабільне функціонування політичної системи зумовлюється наявністю ґрунтовних, чітко прописаних, ефективних законів. Але будь-яка Конституція, з яких «ідеальних» і «потрібних» положень вона б не складалася, не зможе бути чинником стабільності держави, коли саме дотримання цієї Конституції не є цінністю для політичної еліти, яка не демонструє політичної волі для збереження стабільності та уникнення конфронтації з приводу основоположних принципів діяльності вищих органів державної влади. О.Сушинський, зокрема, говорить про існування певних рис кризи національного конституціоналізму [3, с. 26], що полягає у відсутності кореляції між задекларованими в Основному законі принципами функціонування влади та соціальною дійсністю, неможливості юридичних конституційних норм регулювати процес здійснення політики, що порушує баланс влади та має наслідком конфлікти між окремими її гілками.

Отже, якщо узагальнити позиції науковців щодо головних детермінант конфліктогенності конституційної нормотворчості в Україні, то конституційна криза, на нашу думку, може мати під собою дві головні підстави:

• *Юридичні фактори*: нормативні колізії, нечіткість, незрозумілість, взаємозаперечність, неповність, логічні протиріччя самих норм Конституції, що робить неможливим їхнє адекватне впровадження, а отже, регулювання на їхній основі політико-правових процесів у державі. Ці фактори мали особливий прояв, зокрема, у Конституції редакції 2004 року. А на сьогодні взагалі немає достеменної визначеності з приводу легальності відміни політичної реформи та правового поля, яке повинно регулювати діяльність органів влади.

• *Політичні фактори*: свідоме нехтування окремими політичними інститутами положеннями Основного закону, превалювання власних політичних інтересів над визначеним у Конституції політико-правовим порядком у державі.

Справді, дуже часто «точкою спотикання» є принципове небажання певних політиків виконувати Конституцію, якщо логіка її окремих положень суперечить інтересам можливо-владців. Не бажаючи грати за погодженими правилами гри, політики воліють радше змінювати їх під себе. М. Козюбра наголошував: «...навіть найдосконаліші конституційні формування не здатні заповнити дефіцит політичної і правової культури суспільства в цілому та його владних структур зокрема» [1, с. 24]. Образно кажучи, коли автомобіль не їде, не треба в цьому звинувачувати тільки його недосконалу конструкцію, можливо, проблема в тому, що водій або ж не вміє, або ж не хоче ним нормально керувати.

## **2. Конституційні конфлікти та «війна повноважень» між гілками влади**

Зміст і результат конституційних конфліктів є яскравою ілюстрацією нівелювання в Україні принципів верховенства права. Серед найбільш резонансних конституційних конфліктів та «війн повноважень» між гілками влади у період після набуття чинності змін до Конституції України (2006—2010) можна виділити такі:

• *Блокування Верховною Радою можливості Конституційному Суду переглядати конституційну реформу (серпень 2006 р.)*. Політичні домовленості взяли гору над правовим способом регулювання політичних конфліктів.

В. Ющенко не пішов на перегляд конституційної реформи і не зробив подання до Конституційного Суду.

- *Конфлікт навколо розподілу повноважень між Кабміном та Президентом щодо призначення начальників, перших заступників і заступників начальників ГУ МВС (жовтень — грудень 2006 р.).* Сторони конфлікту не дійшли до нормативного врегулювання процесу призначення на посади вищезазначених посадових осіб.

- *Суперечки стосовно застосування норм Конституції України щодо призначення та звільнення з посади міністра закордонних справ України (грудень 2006 р. — січень 2007 р.).* 14 грудня 2007 року Конституційний Суд ухвалив рішення у справі за конституційним поданням 45 нардепів про порядок звільнення з посад міністра закордонних справ та міністра оборони, у якому дозволив Верховній Раді звільняти Прем'єра і міністрів оборони та закордонних справ без подання Президента.

- *Конфлікт навколо ухвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (січень — лютий 2007 р.).* Конфлікт вичерпався шляхом «придушення» інтересів одного з його учасників — Президента України, конституційний статус якого, як вважають деякі дослідники, на той час став більш обмеженим.

- *Перипетії навколо можливості розпуску парламенту через перехід частини депутатів з опозиційних фракцій до коаліції (березень — квітень 2007 р.).* Цей політико-правовий конфлікт поступово переріс у парламентську кризу. На кожний крок політичних акторів їхні опоненти відповідали контрзаходами, підриваючи правові основи функціонування політичної системи. Це мало наслідком проведення дострокових парламентських виборів.

- *Конфлікт навколо намірів Президента В. Ющенка втілити свій Проект змін до Конституції в обхід Верховної Ради (грудень 2007 р. — лютий 2008 р.).* Станом на жовтень 2008 року робота створеної Президентом Національної конституційної ради була загальмована. Діяльність цієї структури не принесла очікуваних результатів — багато в чому через те, що окремі політичні партії блокували її роботу.

- *Перипетії навколо ухвалення Держбюджету на 2010 рік (вересень 2009 р.).* Згідно зі статтею 92 Конституції України Державний бюджет України і бюджетна система України вста-

новлюються виключно Законами України. Оскільки Верховна Рада так і не затвердила бюджет Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко, то, виходячи суто з юридичної точки зору, 2010 рік Україна жила за старим Бюджетним кодексом, а щомісячні видатки до ухвалення нового бюджету здійснювалися з розрахунку 1/12 частини старого бюджету.

• *Конфлікт навколо питання конституційності внесених змін до Регламенту Верховної Ради, що визначають порядок формування парламентської коаліції (березень — квітень 2010 р.).* 6 квітня 2010 року Конституційний Суд у своєму рішенні визнав, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

• *Скасування Конституційним Судом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» №2222-IV (жовтень 2010 року).* Венеціанська комісія скептично сприйняла це рішення і поставила під сумнів легітимність чинної влади в Україні.

Дослідження конституційних конфліктів та «війн повноважень» показує, що в одних випадках політичні домовленості беруть гору над правовим способом регулювання політичних конфліктів, в інших — сторони конфлікту так і не дійшли до нормативного врегулювання механізмів взаємодії між собою; у третіх випадках конфлікт просто вичерпувався шляхом «придушення» інтересів одного з його учасників. Були ж і ситуації, коли конфлікт, поглиблюючись, переростав у кризу, яка вирішувалася радикальними заходами (як, наприклад, розпуск парламенту). У більшості конфліктних ситуацій політики апелювали до Конституційного Суду, наростаюча політична ангажованість якого поступово підривала його авторитетність. У деяких випадках до політичної боротьби долучалися і судді загальної юрисдикції зі своїми ухвалами, тим самим стаючи черговими «картами» в руках політичних гравців.

Разом з тим, результати проведених нескладних спостережень та обрахунків на основі нашого дослідження дають змогу підсумувати, що найбільша кількість конституційних конфліктів та «війн за повноваження» між центральними органами влади відбувається тоді, коли Президент України та Прем'єр-міністр (і, відповідно, коаліція, що його призна-

чила) належать до протилежних політичних таборів, є різко конфронтуючими між собою. Для наочного підтвердження цієї тези була складена наступна таблиця:

Рік перебігу конституційних конфліктів	Період (перше і друге півріччя)	Кількість найрезонансніших конституційних конфліктів та «війн за повноваження»	Особа, яка була Прем'єр-міністром протягом зазначеного періоду	Склад коаліції	Особа, яка була Президентом протягом зазначеного періоду	
2006	січень—червень		Єхануров	БЮТ, блок Наша Україна, СПУ	Ющенко	
	липень—грудень	3				
2007	січень—червень	2	Янукович	Партія регіонів, СПУ, КПУ		
	липень—грудень					
2008	січень—червень	1	Тимошенко	БЮТ, блок Наша Україна— Народна самооборона		
	липень—грудень			БЮТ, блок Наша Україна— Народна самооборона, Блок Литвина		
2009	січень—червень		Азаров	Партія регіонів, КПУ, Блок Литвина		
	липень—грудень	1				
2010	січень—червень	3	Азаров	Партія регіонів, КПУ, Блок Литвина		Янукович

Як бачимо, найбільше конфліктних «спалахів» у сфері боротьби за владні компетенції та неузгодженостей у регулюванні конституційного процесу виникало в період, коли Прем'єром був В. Янукович, з яким «війну повноважень» вів Президент України. У цей час настрої у парламенті були чітко поляризовані. Антикризова коаліція відверто конфронтувала з Главою держави. Тобто цей період характеризується найбільш антагоністичними та конфліктними позиціями, на яких стояли, з одного боку, Президент, а з іншого — парламентська більшість та Прем'єр-міністр.

Найменше конфліктів повноважень виникало тоді, коли Верховна Рада стояла на більш-менш лояльних до Президента позиціях, або ж коли Глава держави просто не мав ресур-

сів і можливостей для впливу на Прем'єра та парламентську більшість (період 2008—2009 рр.).

Загострення конституційних конфліктів у 2010 році пов'язане з рішучістю кроків нового Президента, його команди, уряду та парламентської більшості в імплементації власної політики та принципів управління державою.

Разом з тим, практика показує, що зміст рішень державних інституцій, які мали б бути спрямовані на врегулювання політико-правового конфлікту та бути неупередженими, залежать від інтересів політичних сил, які формують, контролюють та впливають на той чи інший орган (приміром, Міністерство юстиції, РНБО). Політична ангажованість центральних органів влади має наслідком те, що у впливових політичних акторів є «свої» інституції, до яких ті можуть звертатися чи рішенням яких у разі потреби «прикриватися».

У цьому контексті не можна не відмітити наявний рівень неповаги центральних органів влади до інституційних повноважень одне одного, не визнання легітимності дій та рішень одне одного, коли цілком нормальною практикою вважається відмова виконувати те чи інше рішення, що зумовлює «війну» указів, постанов, ухвал тощо. Взагалі, в українських політико-правових реаліях поступово стає нормою, коли політики обоїм боком, відкрито звинувачують одне одного у брутальному нехтуванні Конституцією України, узурпації влади, конституційних переворотів, намаганнях встановити диктатуру тощо. Насправді подібні звинувачення вимагають ґрунтовних нормативних та фактичних підстав, у той час як для представників українського політикуму подібна риторика є частиною політичної гри «на публіку», методом завоювання електоральної прихильності та відстоювання власних корпоративних інтересів.

На сьогодні досить актуальною є позиція Харківської правозахисної групи, яка була висловлена у відкритому листі ще 27 вересня 2005 року і полягає в тому, що «влада вперто намагається понизити рівень конституційного регулювання до своїх плутаних й короткозорих псевдодемократичних уявлень, вкотре демонструє недалекоглядну політичну доцільність, замість поваги до верховенства права» [2, с. 33].

Таким чином, правові спори стають джерелом політичних криз, а напруженість у стосунках між елітами — дже-



релом соціальної напруженості, що є свідченням низької не лише правової, але й політичної культури українського політикуму. Політичні суперечки все більше перетворюються на змагання штабних юристів, які шукають «шпаринки» в законодавстві, що дозволили б легалізувати ті чи інші дії політичних гравців для відстоювання власних інтересів.

### ВИСНОВКИ

Адепти внесення змін до Конституції обґрунтовують перехід до тієї чи іншої форми правління необхідністю демократизації держави та діяльності її владного механізму. Але історичний досвід останніх років показує, що перерозподіл владних повноважень внаслідок «перекроювання» Конституції не має наслідком зміну принципів здійснення влади. Нівелювати недовіру одне до одного різні гілки влади намагалися не виробленням консенсусу щодо цілей і цінностей, а шляхом усунення будь-яких можливостей для своїх конкурентів істотним чином впливати на прийняття стратегічних рішень.

Сучасні політичні реалії є прямим свідченням відсутності культури законності та конституційності в Україні. Основний закон наразі не має під собою міцного базису легітимності. Тобто, будучи легальним, Конституція має небезпеку бути великою мірою нелегітимною через її відчуженість від суспільства загалом.

Принципи конституціоналізму, а отже, і верховенства Закону поки що не властиві для політичної системи України. Закони не є непорушним муром, на основі якого вибудовується діяльність політичних інститутів, а сукупність законодавства не визначає політику. Натомість у характері розвитку політичної системи України превалює принцип інституціоналізму, коли політичні інститути, відповідно до своїх потреб та інтересів, визначають зміст конституційних положень.

Звісно, не викликає заперечень теза щодо об'єктивності впливу суто політичних чинників на формування політико-правових, конституційних основ життя держави. Адже загальновідомо, що консенсус щодо ціннісних орієнтирів та стратегічних векторів розвитку держави — це компетенція політики у значенні *policy*. Разом з тим, *policy* ніколи не

відбувається без politics, адже politics спрямована на те, щоб здійснювати policy. Тому здається логічним і нормальним, коли процес визначення належних основ функціонування держави, закріплених у Конституції, супроводжується політичною боротьбою та лобюванням приватних і корпоративних інтересів. Але проблема насамперед полягає в тому, щоб politics боролася за здійснення policy, а не «прикривалася» нею. Натомість politics для нашої політичної еліти стає самоціллю, адже не має на меті здійснювати policy. Під ширмою задоволення інтересів загально-суспільних відбуваються політичні торги, мета яких — ухопити більший «шматок» влади та повноважень. І у такому разі Конституція не є джерелом і підставою визначення перебігу процесу politics, а навпаки, є інструментом у її руках.

Є політика, а є політична дія. Політика вимагає бачення стратегії. Політична дія часто обмежена у своїх підставах, з яких вона виходить. Українські політики мислять не в просторових межах політики («policy»), а передусім у рамках окремої, обмеженої, недалекоглядної політичної дії, яка відстоює скороминуці, тимчасові інтереси. Це є превалюванням виокремленого Е. Макінтайром характеру бюрократа-менеджера, коли критерії ефективності за задоволення тимчасових інтересів беруть гору над стратегічною метою та кореляцією із ціннісними орієнтирами. Прикро, але доводиться констатувати, що принципи та цінності державотворення замінюються цілями, інтересами, політичною метою.

Отже, суто юридичні чинники реформування політичної системи України будуть недостатніми без належного рівня політичної та правової культури еліти та взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства.

---

1. Козюбра М. 10 років дії Конституції України: проблеми і перспективи // Вибори та демократія. — 2006. — № 2. — С. 21–24.

2. Конституційний процес в Україні (2005–2008) / упоряд. Є.Ю.Захаров; Харків. правозахис. група. — Х.: Права людини, 2009. — 317 с.

3. Сушинський О. Становлення нової доктрини Конституції України // Вибори та демократія. — 2007. — № 4. — С. 25–29.

4. Теплюк М. Правові проблеми зміцнення Конституції України // Право України. — 2007. — №12. — С. 3–7.

5. Якою могла бути українська Конституція: проекти громадян. сусп-ва / за заг. ред. Н.В. Линник. Шк. політ. аналітики при НаУКМА, Ком. виборців України, Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Лікей, 2008. — 63 с.