

7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 31 травня 2005 р. № 2594-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 347.
8. Про затвердження Порядку захисту державних інформаційних ресурсів у інформаційно-телекомунікаційних системах: Наказ Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБ України від 24 грудня 2001 р. № 76.

Єзеров А. А., ОНЮА

УЗГОДЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ДІЙ СУБ'ЄКТІВ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ЗАСІБ ЗДІЙСНЕННЯ ВПЛИВУ НА КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНФЛІКТНИЙ ПРОЦЕС

В статье рассмотрены проблемы влияния субъектов конституционно-правовых отношений на конституционные конфликты с целью их предупреждения или прекращения путем гармонизации соответствующих правовых актов и действий. Определены юридические средства влияния на конституционные конфликты и перспективные цели такого воздействия.

The problems of subjects of constitutionally-legal relations influence on constitutional conflicts with the purpose of their prevention or stopping by harmonization of the proper legal acts and actions are considered in the article. Legal facilities of influence on constitutional conflicts and perspective aims of such influence are defined.

Здійснення впливу на конституційні конфлікти вимагає врахування їх суперечливої природи: з одного боку, конструктивна риса робить їх стимулом суспільного розвитку, а з іншого – руйнівний аспект конфліктів дезінтегрує систему конституційних правовідносин. Засоби впливу на конституційний конфліктний процес передбачають: переведення його у річище раціональної діяльності та взаємодії суб'єктів конституційно-правових відносин; продуманий вплив на конфліктну поведінку суб'єктів з метою досягнення бажаних результатів; обмеження протистояння рамками конституційного законодавства. Кінцевою метою застосування засобів впливу на конституційний конфліктний процес є попередження або припинення конституційних конфліктів. Для зручності

теоретичного аналізу засоби впливу на конституційний конфліктний процес можна умовно поділити на три групи – соціологічні, політологічні та юридичні. У рамках даної статті розглянуті лише окремі юридичні засоби впливу.

Узгодження є універсальним засобом впорядкування (розмежування, визнання, захисту) конкуруючих інтересів, що проявляються суб'єктами конституційно-правових відносин або закладені у певних актах законодавства. Узгодження (гармонізація) нормативно-правових актів та узгодження дій суб'єктів конституційних правовідносин тільки з позицій теоретичного аналізу може розмежовуватися, а в практичній площині ці явища постають як єдиний комплекс впливу. Це пояснюється тим, що інтереси та продиктовані ними дії суб'єктів права, як правило, проявляються у виданні правових актів, а правові акти, у свою чергу, є результатом погодження інтересів суб'єктів права. В цілому, “узгодження інтересів є єдиним можливим засобом прийняття нормативного рішення, що характеризується властивістю бути реалізованим” [1]. Дотримання принципу узгодженості інтересів у правотворчій діяльності сприятиме підвищенню соціальної адекватності правових актів, що приймаються.

Гармонізація правових актів, – на переконання Ю. Тихомирова, – служить упорядкуванню нормативно-правових масивів і підтриманню правової системи у стані функціональної рівноваги. “Збалансовані між собою правові акти ніби “гасять” одну з причин юридичних колізій і у такий спосіб вносять свій нормативний внесок у процес подолання колізій та їхніх наслідків” [2]. Те ж саме можна сказати про конституційні конфлікти: їх спричинення, розвиток та подолання пов'язані з виданням, реалізацією та скасуванням нормативно-правових актів. Тому гармонізоване конституційне законодавство є запорукою стабільного розвитку конституційних відносин, їх безконфліктного підґрунтя. Автори вказують на декілька елементів, що складають поняття “гармонізація правових актів”. До них належать: відповідність актів обсягу повноважень суб'єктів, що їх видали; узгодженість між собою; досягнення цілей, завданих державними інститутами [3].

На втілення цих складових у життя мають бути спрямовані програми та концепції розвитку законодавства України. В Україні з цього приводу прийняті Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [4], Концепція удосконалення судівництва для утвердження справед-

ливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [5]. Але на разі є необхідним прийняття на основі консенсусу закону, який регламентував би програмні засади національного поступу України і, на їх основі, – концепцію розвитку всіх без винятку сфер законодавства України, встановлював роль вищих органів влади, громадських організацій та інших суб'єктів конституційного права у цьому процесі. Історія України вже знала акт такого типу – це була Декларація про державний суверенітет України [6]. Прийнята вищим на той час органом державної влади у консенсуальному режимі, вона визначила напрямок перших років становлення України як суверенної держави.

Ймовірно, на таку ж роль в історії вітчизняного державотворення претендував Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року [7] як один серед останніх вагомих документів узгодження позицій основних учасників конституційних правовідносин, який також приділяє належну увагу гармонізації нормативно-правових актів. У цьому випадку сторонами взяті на себе певні самозобов'язання, які орієнтують суб'єктів права на узгоджені дії, на послідовну реалізацію встановлених Універсалом векторів державної політики, на недопущення дій та актів, що суперечать положенням Універсалу. Положення щодо подальшого розвитку національного законодавства закладені у п. п. 3, 6, 7, 11, 21 цього документа. Але цей документ, по-перше, не має сили закону, а, по-друге, не був прийнятий на основі консенсусу. Саме ці чинники зумовили великою мірою наступне невиконання взятих на себе сторонами зобов'язань. Тому Універсал відіграв роль інструменту досягнення короткострокового політичного компромісу, а не “дорожньої карти” подальшого національного розвитку як на це сподівалися його ініціатори.

За встановленою Конституцією України моделлю системи стримувань та противаг “відбувається часткове компетенційне “проникнення” Президента України у сферу повноважень парламенту [8]. В Україні передбачено дві форми участі Президента України у законодавчому процесі – право законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України) та право підписання прийнятих законів України або повернення їх для повторного розгляду (ст. 94, п. 29, 30 ст. 106 Конституції України). Якщо перша з наведених форм участі Президента України в законотворчому процесі (особливо право визначення невідкладних законопроектів, що розглядаються позачергово) покликана до співпраці парламенту та глави держави

у справі прийняття важливих державних рішень, то друга форма є саме засобом взаємного стримування та взаємоконтролю, на підставі чого виникають конституційні конфлікти. Ще одним із способів гармонізації правових актів і одночасно форми узгодження інтересів суб'єктів права, а відтак – підґрунтя для тісної співпраці або гострих конфліктів між ними – є інститут контрасигнації актів Президента України. Дієвим механізмом гармонізації законодавства виступає державна реєстрація нормативних актів, яка полягає у проведенні правової експертизи на їх відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер [9].

Забезпечувальні засоби на кшталт загальних програм діяльності та узгоджень, концептуальних підходів, як відомо, не завжди можуть досягти гармонізації правових актів. Часто гострота конституційного конфлікту або наявні детермінанти його можливого настання зумовлюють застосування більш дієвих, але й більш жорстких засобів – зупинення та скасування правових актів. Проводити зупинення нормативно-правових актів мають право відповідно до законодавства Президент України, міський, селищний, сільський голова та Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Президент України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх неконституційності: зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України (п. 15 ст. 106 Конституції України); зупиняє дію актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ч. 2 ст. 137 Конституції України).

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] сільським, селищним, міським головою може бути зупинено і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада

відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності (п. 4 ст. 59 Закону). Цим же Законом встановлено, що у разі незгоди сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради (п. 7 ст. 59 Закону).

Відповідно до ч. 1 п. 26 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим [11] Верховна Рада Автономної Республіки Крим має право зупинення дії постанов і розпоряджень Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання державних функцій і повноважень у випадках, якщо вони суперечать Конституції України і законам України, актам Президента України і Кабінету Міністрів України, Конституції Автономної Республіки Крим і нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування. Відповідно до ч. 2 п. 2 ст. 44 Конституції Автономної Республіки Крим дія актів органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим з питань виконання делегованих їм повноважень у випадку, якщо вони суперечать Конституції України і законам України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовим актам Автономної Республіки Крим, може зупинятися відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим (акти представницьких органів), Радою міністрів Автономної Республіки Крим (акти виконавчих органів) з одночасним зверненням до суду.

Скасування нормативно-правових актів передбачено Конституцією України, де відповідно до п. 16 ст. 106 Президент України скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а відповідно до ч. 8 ст. 118 рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Частина 2 ст. 43 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [12] розширює конституційну норму, встановлюючи, що розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікувани-

ми чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Отже, право скасовувати акти місцевих державних адміністрацій має й Кабінет Міністрів України. Це узгоджується із п. 6 ст. 23 та п. 9 ст. 25 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, відповідно до якого Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, акти місцевих державних адміністрацій повністю чи в окремих частинах.

Частина друга п. 26 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим відносить до компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим скасування постанов і розпоряджень Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим, у випадку, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законам України і нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим. А відповідно до п. 6 ст. 38 Конституції Автономної Республіки Крим Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень – також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України.

Повноваженнями щодо скасування нормативно-правових актів наділені й міські, селищні, сільські ради. Відповідно до п. 15 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до їх виключної компетенції належить скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень.

Слід зауважити, що практичне втілення конституційних законодавчих положень щодо зупинення та скасування нормативно-правових актів має ґрунтуватися на існуючих правових нормах та бути спрямованим на подолання колізій, вирішення конфліктів з метою оптимізації конституційно-правових відносин, а не для задоволення окремих політичних інтересів та потреб. Правовий інститут зупинення та скасування нормативно-правових актів покликаний здійснювати передусім правову охорону Конституції,

і це мають усвідомлювати суб'єкти конституційно-правових відносин під час реалізації своїх повноважень щодо зупинення та скасування нормативно-правових актів.

Це ж стосується правового інституту припинення повноважень деяких суб'єктів конституційних правовідносин. Законодавство містить норми щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (ст. 90, п. 8 ст. 106 Конституції України), Президента України (ст. 111, п. 10 ст. 85 Конституції України), Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ст. 85 Конституції України), місцевих рад (ст. 78 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), народних депутатів України (ст. 81 Конституції України, ст. 4 Закону України "Про статус народного депутата України" [13]), депутатів місцевих рад (ст. 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" [14], п. 14 ст. 26 та п. 10 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), сільських, селищних, міських голів (ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 115, п. 12 ст. 85, ст. 87 Конституції України), Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 29 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим) тощо, а також норми про примусовий розпуск об'єднань громадян (ст. 32 Закону України "Про об'єднання громадян" [15]) та заборону політичних партій (ст. 21 Закону України "Про політичні партії в Україні" [16]). Дострокове припинення повноважень суб'єкта конституційних правовідносин також виступає засобом впливу на конституційний конфліктний процес (за його допомогою вирішується певний конституційний конфлікт), так і конфліктною детермінантою (факт дострокового припинення повноважень суб'єкта стає причиною виникнення конституційного конфлікту).

Система стримувань і противаг містить ще один правовий інститут, який також характеризується і як засіб попередження конституційних конфліктів, гармонізації конституційно-правових відносин, і як потенційно конфліктний чинник. Йдеться про узгодження кандидатур при призначенні на ті чи інші державні посади та отримання згоди при звільненні посадових осіб. Встановлена конституцією необхідність узгодження кандидатур попереджає узурпацію влади та політичну корупцію, з одного боку, а з іншого – може викликати тривале протистояння. Із цим правовим механізмом пов'язаний порядок формування уряду,

який виступає головним критерієм у визначенні форми правління у державі. Конституція України у своїй первісній редакції від 28 червня 1996 р. передбачала призначення Прем'єр-міністра України Президентом України за згодою більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 2 ст. 114), а припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку Президент України міг одноосібно. Тобто для прийняття рішення про відставку (звільнення з посади) Президентові не потрібні були юридичні підстави: приймаючи таке рішення, Президент України міг керуватися суто міркуваннями доцільності [17].

Хоча презумпція участі парламентської більшості у попередньому визначенні кандидатури Прем'єр-міністра України і була закладена у чинну на той час редакцію Конституції, Президент не в повному обсязі застосовував узгоджувальні механізми. Результатом цього стало ненадання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністром України В. Пустовойтенка за поданням Президента України у грудні 1999 року. Президент України тоді попередив і вирішив цей конфлікт, запропонувавши фракціям Верховної Ради самим визначитися із кандидатурою глави уряду для внесення її Президентом України до парламенту для надання згоди на його призначення. У такий спосіб у стислі терміни без політичного протистояння і соціальної напруженості був сформований новий склад Кабінету міністрів України на чолі з В. Ющенком [18].

Отже, як зазначає В. Шаповал, "участь парламентської більшості у формуванні уряду впливає із самого сенсу Основного Закону, адже в разі "перманентної" незгоди між Президентом України і народними депутатами з приводу номінантів у Прем'єр-міністри України і відсутності юридичних засобів розв'язання такого конфлікту, Кабінет Міністрів України взагалі б не було сформовано" [19]. Із внесенням змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. порядок формування Кабінету Міністрів України докорінно змінився. Відтоді Прем'єр-міністр призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, яке він вносить протягом 15 днів за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (ч. ч. 2 і 3 ст. 114). Конституцією не унормовано, чи має право Президент України не внести подання за пропозицією коаліції, якщо його з якихось причин не влаштовує кандидатура на посаду глави уряду. Але у разі невнесення кан-

дидатури протягом 60 днів, персональний склад Уряду не буде сформовано і Президент матиме право достроково припинити повноваження парламенту.

Схожим є порядок призначення міністрів оборони та закордонних справ України (ч. 4 ст. 114 Конституції України). За поданням Кабінету Міністрів України Президентом України призначаються голови місцевих державних адміністрацій. Важливим є дотримання цих положень: особа є призначеною на посаду не лише за наявності акта про її призначення, але й відповідного подання. Дотримання цього принципу сприятиме узгодженій кадровій політиці, розвитку співпраці суб'єктів конституційних правовідносин, а нехтування ним – створення підґрунтя для конституційного конфлікту. Державно-правова практика України знає приклад публічного нехтування цими вимогами Конституції, коли після надання Верховною Радою України згоди на призначення Ю. Тимошенко Прем'єр-міністром України у 2005 році і підписання Президентом України відповідного Указу, в залі пленарних засідань Верховної Ради України Президент України підписав низку указів про призначення членів Кабінету Міністрів України без письмового подання Прем'єр-міністра України та про призначення голів обласних державних адміністрацій без відповідного подання Кабінету Міністрів України. Цей факт згодом став причиною судового оскарження виданих Президентом України указів щодо призначення голів обласних державних адміністрацій.

Механізм узгодженого призначення на посади та звільнення з посад передбачений також п. п. 12, 12-1 ст. 85, ст. 87, п. п. 11, 14 ст. 106, ч. ч. 9 та 10 ст. 118, ст. 122, ч. 3 ст. 136 Конституції України.

Отже, здійснений огляд показує, що в Україні вироблений вже масивний арсенал юридичних засобів впливу на конституційний конфліктний процес, який, крім судових процедур, включає перелічені форми узгодження нормативно-правових актів та дій суб'єктів конституційних правовідносин. В цілому, слід наголосити, що основною метою здійснення впливу на конституційний конфліктний процес є не стільки вирішення конкретних конституційних конфліктів, що вже існують, скільки попередження майбутніх конфліктів, активізація позитивного потенціалу існуючих конфліктів, оптимізація конституційно-правових відносин в цілому. Саме з таких позицій розглянуті засоби і мають застосовуватися на практиці.

Література:

1. Червонюк В. И., Гойман-Калинский И. В. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 33.
2. Коллизионное право: Учеб. и науч. -практич. пособ. / Ю. А. Тихомиров. – М.: Издание г-на М. Ю. Тихомирова, 2000. – С. 238 – 239.
3. Юридический конфликт: процедуры разрешения / В. Н. Кудрявцев. – М.: Центр конфликтологических исследований РАН, 1995. – С. 94.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України 18 березня 2004 року № 1629-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – Ст. 1028.
5. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
6. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
7. Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року (www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=44333121) // Урядовий портал.
8. Журавльова Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики) // Право України. – 1998. – № 11. – С. 23.
9. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 1 – 2. – С. 28.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 року № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5 – 6. – Ст. 43.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.

13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
14. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
15. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
16. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.
17. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 72.
18. Юрчук А. Ва-банк, или новогодний «заяц» (www.zn.ua/1000/24322/) // Зеркало недели. – 1999. – № 50 (271). – 18-24 декабря.
19. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 71.

Трофімова Л. В., НДІ ФП

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА»

Стаття посвячена всесторонньому аналізу політико-правових аспектів поняття «финансовая политика». Определены основные задачи и содержание финансовой политики, а также ее соотношение с другими видами государственной экономической политики.

The article is devoted the comprehensive analysis of political-law aspects of concept «financial policy». Main tasks and maintenance of financial policy, and also its correlation with other types of state economic policy are certain.

Подальший соціально-економічний розвиток ускладнюється не тільки масштабами правового нігілізму, прогалинами у законодавстві, різними підходами до тлумачення приписів нормативно-правових актів, але і невизначеністю певних, на перший погляд, зрозумілих категорій, неврахування їх змісту при розробці стратегічних напрямів державотворення. За умов фінансової нестабільності у більшості сфер суспільного життя комплексне дослідження теоретичних і практичних проблем формування і реалізації фінансової політики є актуальною справою. В умовах сьогодення фінансове і податкове право набуває все більш по-