
К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»

Роль інституту конституційного контролю в забезпеченні стабільності конституційного розвитку (на прикладі постсоціалістичних країн Східної Європи)

На сучасному етапі важливість органу конституційного контролю у процесі становлення засад правової і демократичної держави не викликає сумніву. Значне місце Конституційного Суду України у механізмі гарантування верховенства Основного Закону всебічно обґрунтоване в працях провідних українських вчених (Ю. Г. Барабаша, В. М. Кампо, В. В. Копейчикова, П. М. Рабіновича, М. Д. Савенко, А. А. Стрижака, А. О. Селіванова, В. П. Тихого, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала та ін.). Разом з тим у вітчизняних наукових колах все голосніше лунають заклики, що необхідно модернізувати його роботу, зокрема в напрямі розширення компетенції¹.

¹ Кампо, В. М. Проблеми становлення і розвитку реалістичної школи конституційного права в Україні / В. М. Кампо // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрями розвитку: матеріали виступів учасників «круглого столу»/ за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2009. – С. 16–17; Крусян, А. Роль конституційної юстиції у системі сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 3. – С. 87.

Одним із шляхів удосконалення діяльності Конституційного Суду України є звернення до найбільш успішної практики функціонування подібних інституцій у зарубіжних країнах. В останній час у науковців особливий інтерес викликає плідна діяльність конституційного судочинства в постсоціалістичних державах Східної Європи. Осмислення перших підсумків роботи конституційних судів Чехії і Словаччини можна знайти в історико-правових працях вітчизняних дослідників В. В. Лемака й І. Є. Переша. Зарубіжні вчені (Д. Бонд, Л. Гарлицький, А. Медушевський, Е. Ковальський, А. Шайо, Л. Шольом та ін.) довели визначну роль інституту конституційного контролю у формуванні засад конституціоналізму на постсоціалістичному європейському просторі. Так, аналізуючи внесок цього інституту в стабілізацію нового демократичного порядку Польщі, Угорщини, Чехії та інших країн, угорський вчений і політичний діяч Л. Шольом підкреслює, що в трансформаційних умовах вказаний орган виявив здатність конституційними засобами вирішувати політичні конфлікти і консолідувати суспільство навколо ідеї правової держави¹.

Застосування органами конституційного контролю усього комплексу своїх прав сприяє збереженню збалансованості дій публічних установ на конституційному просторі. У той же час не можна не підтримати точку зору зарубіжних і вітчизняних науковців, що функція щодо розгляду «компетенційних» спорів у цьому сенсі є визначною, адже більшою мірою сприяє узгодженню інтересів суб'єктів конституційно-правових відносин, зміцнює конституційний лад та підтримує стабільність власного становища конституційного судочинства². Не випадково в резолюції, підготовленій у ході угорських «Круглих столів» (1989 р.),

¹ Sólyom, L. The role of Constitutional Courts in the transition to democracy. With special reference to Hungary / L. Sólyom // *International Sociology*. — 2003. — № Vol 18(1). — P. 142.

² Селіванов, А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селиванов. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 9; Шайо, А. Конституціоналізм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе / А. Шайо // *Конституционное правосудие в посткоммунистических странах : сб. докл.* — М. : Центр конституц. исслед. МОНФ, 1999. — С. 8.

призначення Конституційного Суду сформульовано таким чином: «З метою захисту прав і врегулювання спорів між новими центрами сили (Президентом і Парламентом) комуністи і опозиція домовились про утворення Конституційного Суду за німецьким зразком»¹. Втім, враховуючи «відносну молодість» постсоціалістичного конституційного судочинства, проблематика конституційного провадження у даному напрямі не отримала всебічного дослідження.

Зважаючи на викладене, метою статті є висвітлення впливу права інституту конституційного контролю розв'язувати спори про компетенцію на хід конституційного розвитку постсоціалістичних країн Східної Європи та виявлення особливостей його реалізації конституційним судочинством держав цього регіону.

Відповідно до концепції Г. Кельзена, оспорювання одним конституційним органом законності акта іншого з приводу недотримання юрисдикції є природним процесом, необхідним для функціонування конституційної системи. Конструктивне вирішення конституційного спору можливо при умові утворення державою установи, яка стане місцем проведення діалогу між сторонами спору. Зокрема, угорський науковець А. Шайо зазначає, що конституційний суд є найкращим форумом, який і мусить вирішувати подібні спори². Визначальну арбітражну роль спеціалізованих судів у розв'язанні конфронтації зазначає і Ю. Г. Барабаш, зауважуючи, що самі ці інституції компетентні поставити остаточну крапку у владному протистоянні³. Аналогічної думки додержується російський правник Ю. Юдін, підкреслюючи, що у процесі вирішення спорів між державними інститутами, орган конституційного правосуддя виступає як арбітр у конфліктах між гілками влади⁴. У той же час у сучасній

¹ Bond, J. Concerning constitutional courts in Central and Eastern Europe / J. Bond // International public policy review. – 2006. – Vol. 2. – № 2. – P. 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucl.ac.uk/>

² Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [пер. с венг.] / А. Шайо – М. : Юристъ, 2001. – С. 241.

³ Барабаш, Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – С. 19.

⁴ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Манускрипт, 1996. – С. 200–201.

російській конституційній доктрині існує і інша точка зору. Так, М. С. Бондар вважає, що, реалізуючи вказане повноваження, конституційне судочинство відіграє роль «суду над владою», адже коли Конституційний Суд РФ вирішує гострі питання, що зачіпають компетенційні й інші статусні інтереси вищих органів влади, він викликає до себе негативне ставлення цих органів¹.

Сприйняття іншими органами влади інституту конституційного контролю як форуму й арбітру сприятиме стабільності конституційного розвитку, тоді як уявлення його судом над владою розкручує спір між владними інституціями, який може перерости у державно-правовий конфлікт. Тому в країнах молоді демократії успішність діяльності конституційного судочинства в цьому напрямі залежить від його вміння продемонструвати неупередженість політики прийняття рішень. Одним із засобів визнання легітимності дій конституційного судочинства з боку інших державних інституцій став прийом «суперпозитивіського» аналізу норм. Зокрема, врегульовуючи так звані «тріадні спори» (спори між вищими органами влади), Конституційний Суд Угорщини приймав занадто аполітичні рішення, абстрагуючись від реальності та базуючись на логічних і, можливо, механічних міркуваннях. Вказаний метод дозволяє переконати сторони, що їх спори — правові і тому повинні вирішуватися на основі існуючих правових приписів².

Не можна не підтримати висловлення російського вченого А. М. Медушевського, що обсяг можливостей органів конституційного контролю постсоціалістичних країн Східної Європи врегульовувати спори про компетенцію досить різний і залежить від таких факторів, як форма правління, розстановка реальних політичних сил, статусу самого інституту конституційного правосуддя тощо³. На підставі аналізу конституційного законодав-

¹ Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. — М. : Норма; ИНФРА-М, 2001. — С. 94–95.

² Bond, J. Concerning constitutional courts in Central and Eastern Europe / J. Bond // International public policy review. — 2006. — Vol. 2. — № 2. — P. 5–25. P. 12–13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ucl.ac.uk/>

³ Медушевский, А. М. Кельзеновская модель конституционного правосудия и изменение конституций в странах Восточной Европы / А. М. Медушевский // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах : сб. докл. — М. : Центр конституционных исследований МОНФ, 1999. — С. 21, 30.

ства цих країн можна виділити певні варіанти спорів про компетенцію, які розв'язуються конституційним судочинством: (а) спори щодо повноважень центральних органів влади (ст. 126 Конституції Словаччини, ст. 189 Конституції Польщі); (б) спори, що стосуються повноважень центральних і регіональних органів державної влади (ст. 125 Конституції РФ 1993 р.); (в) спори, що торкаються кола повноважень державних органів влади та місцевого самоврядування (ст. 87 Конституції Чехії) і управління (ст. 1 Закону про Конституційний Суд Угорщини); (г) спори щодо компетенції між вищими органами державної влади, а також між органами місцевого самоврядування та центральними виконавчими органами влади (ст. 149 Конституції Болгарії). Отримавши зазначене повноваження, не в усіх країнах інститут конституційного контролю активно його реалізує. Однак це не зменшує його значущості, адже в кінцевому підсумку, наголошують науковці, вагомість впливу даного повноваження на перебіг конституційних змін визначається не стільки кількістю рішень з цього приводу, скільки значенням, яке воно має для дотримання принципу розподілу влад¹.

Про справедливість цитованого твердження свідчить відповідна практика Конституційного Трибуналу Республіки Польща. Основне завдання Конституційного Трибуналу Польщі науковці бачать у забезпеченні конституційної рівноваги між органами державної влади². У цьому зв'язку закономірним є включення в Конституцію Республіки Польща ст. 189, яка закріпила за Трибуналом право вирішувати спори про компетенцію між центральними органами держави. У Законі про Конституційний Трибунал 1997 року (ст. 53) дається таке поняття «спору про компетенцію»: Трибунал виносить третейські рішення в спорах: (а) між двома або більше конституційними органами держави, які визнали себе повноважними у вирішенні одного і того ж питання або винесли рішення з даного питання (позитивний спір про компетенцію); (б) між двома або більше конституцій-

¹ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 200.

² Пастернак, С. Н. Конституционное правосудие в странах Центральной и Восточной Европы (на примере Польской Республики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / С. Н. Пастернак. – СПб., 2010. – С. 21.

ними органами держави, які визнали себе некомпетентними для вирішення даного питання (негативний спір про компетенцію). Зазначаючи особливість польського варіанту визначення меж втручання Конституційного Трибуналу в державно-правовий спір, колишній суддя Конституційного Трибуналу Л. Гарлицький підкреслює вузькість зазначеного підходу. По-перше, передбачається, що йдеться про здійснення певної дії або прийняття певного рішення, а, отже, Трибунал не може давати абстрактні оцінки загальному обсягу повноважень окремих органів. По-друге, враховуючи, що Основний Закон (ст.192) чітко перелічує суб'єктів звернення до Трибуналу, ймовірно в даному випадку орган конституційного контролю некомпетентний розв'язувати суперечки між іншими конституційними органами держави (Всепольською Радою Радіомовлення і Телебачення, Уповноваженим з громадянських прав), якщо тільки встановлені суб'єкти не виступають від їх імені¹.

Втім, надалі, отримавши це повноваження, більше десяти років Трибунал його не застосовував, оскільки, політичні гравці без звернення до нього підтримували сталість конституційного розвитку. Тільки під час конституційної кризи 2008 року за ініціативою Голови Ради Міністрів у провадження Трибуналу надійшла справа про вирішення позитивного спору про компетенцію, що виник між Президентом і Головою Ради Міністрів з приводу репрезентації Польщі на засіданнях Європейської Ради. Загострення дебатів між Л. Качинським і Д. Туском затримувало підписання Лісабонської угоди, підриваючи репутацію Польщі як надійного партнера на міжнародному рівні². Розгляд реального конфлікту між главою держави і головою уряду щодо визначення належності так званих «спільних повноважень» є класичним питанням у прецедентній практиці конституційних судів країн Східної Європи. Зважаючи на те, що посада президента в цих державах завжди перебувала в центрі уваги політичних і конституційних дебатів про вибір оптимальної форми правління, основне завдання конституційного контролю по-

¹ Garlicki, L. *Polskie prawo konstytucyjne (zaraz wykladu)* / L. Garlicki – Warszawa: Liber, 2004. – P. 391.

² Sustainable Governance Indicators 2011: Poland report // [Electronic resource]. – Режим доступу: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Poland.pdf.

лягає у формуванні конституційних критеріїв розмежування сфер впливу вищих органів влади¹.

У цій справі орган конституційного судочинства проявив сталість у концептуальній лінії своєї діяльності, адже сконцентрував увагу не на вихолощеній констатації факту про належність розглядуваних повноважень Голові Ради Міністрів, а на ключових принципах, які гарантують збалансованість дій органів влади. По-перше, Трибунал сформулював мету розв'язання подібного спору — як здійснення системної нормалізації конституційних відносин. По-друге, орган конституційного контролю підкреслив, що при виконанні своїх конституційних завдань Президент і Голова Ради Міністрів повинні керуватися принципом взаємодії влад, проголошеним у Преамбулі та ст. 133 Основного Закону. Реалізація даної конституційної засади забезпечує цілісність дій публічних установ у взаємовідносинах з Європейським Союзом та його інституціями. По-третє, Трибунал продовжив традицію формування «живої конституції», розкриваючи зміст принципу взаємодії влад, який не отримав детального формулювання в Основному Законі. Так, цей принцип передбачає: (а) сумлінне інформування Головою Ради Міністрів Президента про порядок денний засідань Європейської Ради; (б) двосторонню відкритість у співпраці та готовність ефективно її реалізувати; (в) прийняття зазначеними конституційними інституціями погодженого спільного рішення про особу, яка представлятиме інтереси країни, якщо питання, котрі розглядаються в Європейській Раді, перекликаються з повноваженнями глави держави, викладеними у ст. 126 Конституції².

Заслужує на увагу позитивний досвід вирішення спорів про компетенцію Конституційним Судом Болгарії. Як було вже зазначено, Конституція Болгарії 1991 року статтею 149 наділяє Конституційний Суд правом розв'язувати спори щодо компетенції між Народними Зборами, Президентом і Радою Міністрів, а також між

¹ Sólyom, L. The role of Constitutional Courts in the transition to democracy. With special reference to Hungary / L. Sólyom // *International Sociology*. — 2003. — № Vol 18(1). — P. 143.

² Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej [Офіційний сайт Конституційного Трибуналу Республіки Польща [Electronic resource]. — Режим доступу: <http://www.trybunal.gov.pl>].

органами місцевого самоврядування та центральними виконавчими органами влади. Отже, можливості розв'язувати спори про компетенцію у болгарського конституційного судочинства значне ширше, ніж у польського. Тому закономірною є висока оцінка практики Конституційного Суду Болгарії. Зокрема, характеризуючи діяльність Конституційного Суду Болгарії у цьому напрямі, А. М. Медушевський вказує, що цей орган сприяв збереженню балансу політичних сил¹. Вирішуючи спори про компетенцію, стверджує болгарський науковець С. Стойчев, Конституційний Суд є арбітром, сприяє послідовності застосування принципу розподілу влад і забезпечує нормальну взаємодію органів влади². Наявність арбітражної функції у Конституційного Суду підтверджує норма, згідно з якою вирішення справи по суті можливо лише після попереднього обговорення предмета спору між зацікавленими сторонами (ст. 17, п. 3 Закону «Про Конституційний Суд»). Причому сторони зобов'язані надати Суду письмові докази пошуків примирення (ст. 18, п. 4 вказаного Закону). Це дуже важливе положення, безумовно, сприяє налагодженню плідної співпраці органів публічної влади, дозволяє їм відшукати компроміс, згортаючи потенційний правовий конфлікт, та, тим самим гарантує стабільність конституційного розвитку.

Разом з тим не всі спори про розподіл сфер впливу підпадають під юрисдикцію Конституційного Суду Болгарії. У своїй Ухвалі № 4/14.10.1999 р. орган конституційного контролю виокремив характерні ознаки спорів, які він компетентний розв'язувати: (1) підставою виникнення подібного спору є повноваження, які здійснюються спільно двома органами, або коли орган влади своїми діями втручається в компетенцію іншого; (2) предметом такої конфронтації виступає колізія в повноваженнях органів місцевого самоуправління і центральних виконавчих органів, оспорювання компетенції центральних виконавчих органів, або претензія на компетенцію місцевих органів самоврядування³. Розглядаючи подібні спори,

¹ Медушевский, А. М. Кельзеновская модель конституционного правосудия и изменение конституций в странах Восточной Европы / А. М. Медушевский // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах : сб. докл. — М. : Центр конституционных исследований МОНФ, 1999. — С. 31.

² Стойчев, С. Конституционно право на Република България. В 2 ч. Ч. 2. / С. Стойчев. — София : Ciela, 2000. — С. 252.

³ Офіційний веб-сайт Конституційного Суду Болгарії [Electronic resource]. — Режим доступу: <http://www.constcourt.bg/>

Конституційний Суд Болгарії займає позицію, аналогічну виробленій Конституційним Трибуналом Польщі. Так, Суд не зупиняється на звичайній констатації належності повноважень тому чи іншому органу влади, а одночасно розвиває базові засади конституційного ладу, які підтримують сталість конституційної системи. Наприклад, у Постанові № 6/ 29.09. 2009 р. у справі щодо розмежування компетенції Общинної Ради м. Софія і Радою Міністрів Конституційний Суд деталізував принципи правової і демократичної держави¹. По-перше, при наявності прогалин в Основному Законі щодо видів діяльності обцинних рад реалізація їх повноважень відбувається на основі Європейської хартії місцевого самоврядування і законодавства, що їй відповідає. Ми солідарні з думкою, що на сучасному етапі важливим критерієм реалізації принципу верховенства права в Болгарії є впровадження в правове життя правила, яке передбачає дотримання положень ратифікованих міжнародних угод і приведення у відповідність до них національного законодавства². Так, центральні органи виконавчої влади не мають права видавати акти, що суперечать ратифікованим міжнародним договорам і законодавству. Крім того, Конституційний Суд розтлумачив призначення місцевого самоврядування в демократичній державі. Згідно з його висновком, Конституція Болгарії розглядає місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади. Такий підхід відображає загальноєвропейські тенденції конституційного розвитку та надає можливість місцевій владі право й реальну здібність у рамках закону управляти справами в інтересах муніципалітету.

Отже, на підставі викладеного можна дійти певних висновків. Інститут конституційного контролю в постсоціалістичних країнах Східної Європи, вирішуючи спори про компетенцію, забезпечує стабільність конституційного розвитку, оскільки: 1) відіграє роль форуму й арбітру в регулюванні спорів між конституційними інституціями та не допускає перетворення конфронтації в державно-правовий конфлікт; 2) використовуючи в діяльності позитивіст-

¹ Офіційний веб-сайт Конституційного Суду Болгарії [Electronic resource]. – Режим доступу: <http://www.constcourt.bg/>

² Matthias, H. The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries / H. Matthias // American University International Law Review 7. – 1992. – № 3. – P. 463 // [Electronic resource] – Режим доступу: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/>

ський метод аналізу спірних питань, гарантує політичну нейтральність конституційного провадження; 3) застосовує у своїй роботі механізми, які сприяють попередньому примиренню сторін та згортанню потенційно конфліктної ситуації; 4) одночасно формує принципи, які консолідують дії конституційних інституцій навколо ідеології правової державності, та критерії, які налагоджують системну нормалізацію конституційних відносин.

Е. А. Закоморная

РОЛЬ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СТАБИЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ)

Раскрыто значение права института конституционного контроля регулировать споры о компетенции. Указаны основные виды споров, рассматривать которые уполномочены конституционные суды (трибунал) постсоциалистических стран Восточной Европы. Рассмотрены особенности конституционного производства по делам о распределении сфер влияния органов власти.

Ключевые слова: институт конституционного контроля, споры о компетенции, конституционные суды (трибунал), конституционное производство, постсоциалистические страны Восточной Европы.

E. A. Zakomornaja

THE ROLE OF THE INSTITUTE OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE COURSE OF PROVIDING THE STABILITY OF THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF POST SOCIALIST COUNTRIES OF EASTERN EUROPE)

The value of the right of the Institute of the Constitutional Control to resolve disputes over jurisdiction has been proved. The principle kinds of disputes, which the constitutional courts (tribunal) of post socialist countries of Eastern Europe are authorized to consider, have been considered. The peculiarities of the constitutional proceedings on the distribution of influence areas of government bodies have been shown.

Keywords: the institute of the constitutional control, disputes over jurisdiction, the constitutional courts (tribunal), the constitutional proceedings, post socialist countries of Eastern Europe.