

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Ю. Барабаш, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Про використання терміна «конфлікт» у конституційному законодавстві

Звичним явищем для державно-правових досліджень стало використання терміна «конфлікт» при встановленні окремих аспектів взаємодії суб'єктів політичних процесів, насамперед вищих владних інституцій. У межах юридичної та політичної конфліктології поступово почали виділяти такий специфічний вид конфліктного протистояння в конституційно-правовій площині, як «державно-правові конфлікти». Попри наявність певної спрямованості у теоретичних дослідженнях у цьому напрямку поза увагою науковців залишається важливе питання — використання терміна «конфлікт» у конституційно-правовому регулюванні.

Актуальність цього моменту полягає в тому, що попри використання в конституційному законодавстві багатьох країн терміна «конфлікт» його точний зміст дотепер залишається мало зрозумілим. Усе це відбувається на фоні того, що час від часу при прийнятті рішень органами конституційної юрисдикції причинами ухвалення оскаржуваних рішень визнається наявність конфліктів між вищими органами влади.

Це мало місце при розгляді Федеральним конституційним судом Німеччини справи, пов'язаної із розпуском Бундестагу в 1982 році. Нагадаємо події, які передували цьому достатньо показовому для німецького конституціоналізму рішенням. 1 жовтня 1982 року відбувся давно очікуваний розпад коаліції у складі Соціал-демократичної партії Німеччини та Вільної демократичної партії. Це сталося внаслідок прийняття Бундестагом конструктивного вотуму недовіри, у результаті замість Віллі Брандта посаду Федерального канцлера обійняв тогочасний лідер Християнсько-демократичного союзу Гельмут Коль. При цьому була утворена нова коаліція, складовими якої стали ХДС/ХСС та «вільні

демократи». Причини розпаду старої коаліції були достатньо об'єктивними: союзники по коаліції давно не знаходили спільної мови з питань лібералізації ринку праці та нової стратегії НАТО.

Після перебування на посаді Коля звернувся до нижньої палати парламенту з питанням про довіру і незважаючи на наявність існуючої коаліції, яка мала переважну більшість голосів, Бундестаг відмовив Г. Колю у довірі. Це було очікуване рішення, якого прагнув канцлер. Своєї дії він пояснював достатньо просто. Він вважав, що існуюча коаліція має нетривкий характер, вона виконала головне невідкладне завдання, затвердивши державний бюджет. І відтепер, усі політичні сили мають звернутись до народу для отримання нового мандату, точніше кажучи, встановити, наскільки виборці підтримують курс нового канцлера. Тут слід додати, що згідно зі ст. 68 Основного закону ФРН Федеральний президент в разі відмови парламентом у довірі Уряду може прийняти рішення про розпуск Бундестагу. І глава держави, на той момент це був Карл Карстенс, скористався своїм правом, однак, як потім він згадував, це було найскладніше рішення за час його перебування на цьому посту¹. Противники Коля звинуватили його в тому, що він просто скористався позитивними кроками очолюваного ним Уряду для отримання більшої кількості мандатів (до речі, так і сталося й на позачергових виборах у березні 1983 року, блок ХДС/ХСС отримав 48,8 % голосів виборців).

Звернення деяких опозиційних депутатів до Федерального конституційного суду з приводу неконституційності дій канцлера та президента не дали очікуваного результату. Суд у своєму рішенні від 16 лютого 1983 року встановив, що на час ухвалення главою держави рішення про розпуск Бундестагу існувала «парламентська криза» або ж «серйозний політичний конфлікт» (саме таку термінологію вжили судді при оцінці політичної ситуації (п. 129 Рішення)². Однак така позиція органу конституційної юрисдикції не дістала однозначної підтримки серед юридичної громадськості. Спір набув нового «звучання» після винесення Федеральним конституційним судом схожого рішення в 2005 році у справі про розпуск Бундестагу через відмову останнім у довірі канцлеру Г. Шредеру.

¹ Heckötter U., Spielmann C. Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public // European Constitutional Law Review. – 2006. – № 2. – P. 8.

² Рішення розміщено на веб-ресурсі: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv062001.html>

Слід зазначити, що питання конфліктів у державно-правовій площині були предметом дослідження таких учених, як В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, М. І. Панов, Л. М. Герасіна, О. В. Глухова, Т. М. Пряхіна та ін. Метою цієї статті є аналіз використання в конституційному законодавстві України та зарубіжних країн терміна «конфлікт» та супутніх термінів, функціональне та змістове навантаження цього терміна, як інструмента нормативної техніки.

По-перше, що стосується вітчизняної правової системи, то цей термін у конституційному законодавстві використовується не так часто. Насамперед, слід сказати про появу нового терміна, який уже достатньо давно застосовується в конституційно-правових дослідженнях, однак, не став частиною нормативної техніки. Мова йде про «конфлікт інтересів». Така категорія часто зустрічається в парламентських статутах зарубіжних країн, насамперед країн вестмінстерської системи. Що стосується вітчизняного законодавця, то він уперше вдався до його використання при прийнятті Закону «Про Кабінет Міністрів України». Згідно з ч. 3 ст. 48 Закону, члени Уряду за вчинення ними корупційних діянь та порушення вимог сумлінної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України.

Загалом же, як уже наголошувалося, використання терміна «конфлікт» саме в актах конституційного законодавства має достатньо обмежений характер. Серед нечисленних прикладів можна навести такі норми Закону «Про основи національної безпеки України». Так, законодавець серед принципів забезпечення національної безпеки вказав і такий, як «пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів» (ст. 5 Закону). А серед загроз безпеці — регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад. В основному, виходячи з детального аналізу законодавства, термін «конфлікт» у публічно-правовій сфері використовується найчастіше стосовно воєнного протистояння чи щодо протиборства на основі національно-етнічних чинників.

Лише одного разу на нормативно-правовому рівні термін «конфлікт» використовувався стосовно суперечок у діяльності вищих органів влади.

Відповідно до ст. 51 Регламенту Верховної Ради, у разі якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції, головуєчий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Народний депутат або представник депутатської фракції, на адресу яких були виголошені образливі слова, може звернутися до головуєчого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для репліки. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для репліки народному депутату або представнику депутатської фракції відразу після звернення або після завершення обговорення питання. Якщо ж народний депутат, депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. Таким чином, як ми бачимо, саме явище конфлікту розглядається законодавцем, як достатньо звична для міжлюдського спілкування ситуація, коли емоції інколи переважають над розумом.

Поряд з цим законодавець вживає щодо суперечок між вищими державними інституціями дещо «м'якшу» термінологію. Ми маємо на увазі окрему процедуру конституційного судочинства під назвою «Проведення у справах щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування». Саме цьому провадженню в конституційному судочинстві присвячена Глава 10 Закону України «Про Конституційний Суд України». При цьому зазначається, що ключовою ознакою наявності такого спору є те, що суб'єкт конституційного подання вважає, що оспорювані ним правові акти, конституційність яких вправі перевірити Конституційний Суд та якими встановлено повноваження вищих органів, не відповідають Конституції (ст. 75 Конституції). Слід зазначити, що у практиці вітчизняного органу конституційної юрисдикції не часто трапляються випадки розгляду конституційних подань саме за такою процедурою. Загалом же мова йде про такі особливості цього провадження. По-перше, кожен із суб'єктів права на конституційне подання може звернутися до суду з поданням стосовно повноважень конституційних органів публічної влади на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо він вважає, що рішення суду у справі може вплину-

ти на обсяг їх повноважень (ст. 76 Закону). А по-друге, у резолютивній частині рішення суд повинен дати висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження конституційних органів публічної влади.

Заслуговує на увагу розгляд Конституційним Судом конституційного подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої ст. 11, ст. 25 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Ключовим питанням було те, що глава держави наголошував на відсутності у парламенту права визначати структуру та загальну чисельність Управління державної охорони, а також контролювати діяльність цієї інституції. Аргументами на користь цієї позиції було те, що Управління державної охорони не віднесено до військових формувань, а згідно з п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції України компетенція Верховної Ради поширюється на затвердження загальної структури, чисельності та визначення функцій тільки військових формувань. Конституційний Суд України відкрив провадження у справі, встановивши наявність спору щодо компетенції. Однак потім своєю Ухвалою № 12-уп/2001 від 12 липня 2001 року припинив провадження у цій справі. Мотивація суду полягала в тому, що на момент розгляду справи парламентом були внесені зміни до чинного законодавства і Управління державної охорони набуло статусу військового формування. Більше того, Президент України у своїх подальших Указах, керуючись указаними новелами у законодавстві, регламентував діяльність Управління вже як військового формування. З огляду на це Конституційний Суд зробив висновок, що з урахуванням вищенаведеної аргументації «спір між суб'єктом конституційного подання і Верховною Радою... вичерпано». Звертаємо увагу також на те, що в контексті вищеназваного провадження орган конституційної юрисдикції вдався до практичного отождолення двох термінів «спір» та «конфлікт»: «Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» завданням Конституційного Суду України у справах щодо конституційності законів та інших правових актів є вирішення відповідних спорів (конфліктів) між суб'єктами конституційних подань і органами влади, правові акти яких оспоруються за конституційними поданнями щодо їх конституційності» (п. 4 мотивувальної частини Ухвали).

Таким чином, можемо зробити попередній висновок, що в конституційному законодавстві та практиці його реалізації термін «конфлікт»

живається та розглядається з достатньо широких позицій. Ми говоримо саме про «термін», оскільки важко дати однозначне визначення «конфлікту» як категорії конституційного права.

Що стосується зарубіжного досвіду використання в практиці нормотворення терміна «конфлікт», то він також є достатньо неоднозначним. Насамперед зазначимо, що такий термін використовується щодо суперечок між федерацією та її суб'єктами стосовно компетенції цих суб'єктів, між двома палатами парламенту, як правило, під час законодавчого процесу, між різними вищими державними інституціями стосовно їх повноважень та щодо колізій між різними нормативно-правовими актами.

Стосовно першої ситуації можна навести такі приклади. Так, згідно з ч. 1 ст. 143 Конституції Бельгії «при здійсненні своїх повноважень федеральна держава, спільноти, регіони та Спільна комісія спільнот діють, дотримуючись вірності Федерації, з метою уникнення конфліктів інтересів». Сенат визначається органом, який приймає мотивований висновок щодо конфлікту інтересів між різними органами через акти, прийняті ними, які відповідно до ст. 134 Конституції мають силу закону (маються на увазі акти, видані в межах делегованої законотворчості). Простіше кажучи, мова йде про суперечку, яка виникає по лінії взаємодії федерація — регіон — спільнота. Мабуть, така пильна увага законодавця до питання конфліктів у цій сфері пов'язана із непростим шляхом «федералізації» Бельгії, який на конституційному рівні почався наприкінці 80-х років минулого століття і має ще багато невирішених проблем на сучасному етапі державотворення (достатньо згадати останні події із піврічним створенням Уряду після дочасних парламентських виборів, де ключовим питанням був статус автономних утворень у складі Бельгії).

Іншим прикладом із цієї групи є конституювання компетенції Верховного Суду Бразилії: відповідно до п. f ч. 1 ст. 102 Конституції Бразилії до повноважень суду віднесено розгляд спорів та конфліктів між Республікою та Штатами, Республікою та Федеральним (столичним) округом, чи між одним одним. Звертаємо увагу, що це чи не єдиний випадок, коли на рівні Конституції використовуються одночасно два терміни — «спір» та «конфлікт». Утім, як буде продемонстровано нижче, у практично абсолютній більшості випадків термін «конфлікт» значно поступається «спору» у використанні в нормативному матеріалі.

В окремих випадках на рівні Конституції вказані конкретні механізми подолання конфліктних явищ, що виникають між центром та автономними утвореннями. Відповідно до ч. 3 ст. 149 Конституції Іспанії,

«компетенція з питань, не включених у статуту автономії, буде належати до відання держави, норми права якої у випадку конфлікту мають більшу юридичну силу, ніж норми автономних спільнот з усього, що не передано у виключну компетенцію останніх». Таким чином, по суті мова йде про колізійність між актами органів влади різного територіального рівня, яка вирішується достатньо просто на користь рішень федеральних (центральных) органів влади.

Іншим варіантом використання терміна «конфлікт» є ситуації із суперечками між палатами парламенту. Прикладом є норма вже згадуваної нами Конституції Бельгії: «Парламентська узгоджувальна комісія, яка складається на паритетних засадах із членів Палати представників та Сенату, врегулює конфлікти у сфері компетенції між двома палатами і може при спільній згоді продовжити в будь-який момент строки розгляду законопроектів» (ч. 1 ст. 82). Така ситуація протистояння між палатами парламенту має свою суттєву специфіку порівняно із звичайними компетенційними конфліктами, оскільки в силу принципу «парламентської автономії» Конституція відводить питання про врегулювання такого роду конфліктів до компетенції самого парламенту.

Ще одним варіантом використання терміна «конфлікт» є врегулювання питання про протистояння між різними вищими державними інституціями. Наприклад, як це має місце в конституційному законодавстві Кіпру. Згідно з ч. 1 ст. 139 Конституції цієї країни, до компетенції Верховного Конституційного суду належить розгляд звернень, які стосуються конфліктів між будь-якими органами чи владами Республіки. Слід зазначити, що розгляд подібного роду конфліктних ситуацій є предметом діяльності органів конституційної юрисдикції в деяких інших країнах. Однак у багатьох випадках законодавець при конструюванні повноважень органів конституційного контролю намагався уникати такої термінології. Більш звичним явищем є вжиття терміна «спір» стосовно подібних ситуацій.

Достатньо цікавим з цього приводу є досвід ісландського конституціоналізму. Згідно зі ст. 60 Конституції Ісландії судді розглядають усі спори про компетенцію державних органів. При цьому, що не менш важливо, звернення до суду з такого питання не звільняє зацікавлену особу від обов'язку виконувати оскаржуване рішення органу державної влади. Повертаючись до вітчизняного законодавства, звернемо увагу на певну своєрідність української моделі конституційного судочинства з точки зору провадження у справах про спори між органами влади

з приводу їх компетенції. Своєрідність полягає в тому, що суб'єкт права на конституційне подання може звернутися до суду лише у разі, якщо орган влади, на думку суб'єкта оскарження, видавши акт, вийшов за межі своєї компетенції. І лише в процесі аналізу цього акта на предмет його конституційності Конституційний Суд має право висловити свою правову позицію стосовно належності відповідних повноважень тій чи іншій державній інституції.

Утім, органи конституційного контролю зарубіжних країн у подібних випадках мають право розглядати питання про «компетенційний» конфлікт без будь-якої прив'язки до правового акта, прийнятого в межах спірного повноваження. Так, відповідно до ст. 160 Конституції Словенії, до повноважень Конституційного суду належить вирішення спорів про повноваження між Державними зборами, Президентом Республіки та Урядом. У Законі Словенії «Про Конституційний суд»¹ (ст. 61) передбачається, що подання про вирішення подібного спору може бути подане зацікавленою стороною протягом 90 днів, коли вона встановить, що інша інституція втручається в здійснення нею «оскаржуваних» повноважень чи привласнила їх. При цьому у разі якщо компетенційний спір виникає через те, що одночасно декілька вищих владних інституцій відмовляються від повноважень з певного питання, скаргу до суду може подати суб'єкт, на якого було покладено завдання із вирішення цього «компетенційного» питання і який вважає, що розв'язання подібних питань лежить поза межами його компетенції. І, що найголовніше, за результатами розгляду такого спору Конституційний суд встановлює, до чієї компетенції належить вирішення того чи іншого питання, а також може скасувати або оголосити недійсними нормативні акти чи акти загального характеру з підстав їх неконституційності чи незаконності внаслідок відсутності у органу, який ухвалив цей акт, відповідної компетенції.

Ми можемо лише припустити, що поява саме такої моделі провадження в Розділі 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» пов'язана з відсутністю у суду самостійної, закріпленої на рівні Конституції, компетенції по вирішенню спорів (конфліктів) між різними державними інституціями. До речі, частково на підтвердження цієї версії свідчить і той факт, що в проекті Конституції України, винесеному 1 липня 1992 року Верховною Радою на всенародне обговорення, компетенція Конституційного Суду була ширше і включала, зокрема, дачу

¹ Zakon o Ustavnem sodišču // Uradni list RS. – 2007. – № 64.

судом висновків про «межі компетенції органів законодавчої і виконавчої влади України, державних органів України та Республіки Крим, органів державної влади, місцевого і регіонального самоврядування в разі виникнення відповідних спорів між ними» (п. 2 ч. 2 ст. 244 проекту).

Інколи ж на рівні Конституції чітко встановлюється, що формою розв'язання конфліктів між різними державними інституціями є дострокове припинення повноважень однієї з них. Звичайно, мова йде насамперед про розпуск парламенту. Так, відповідно до ст. 51 Конституції Гаїті, «у випадку серйозного конфлікту між Палатами парламенту або між однією чи обома Палатами та виконавчою владою Президент Республіки має право розпустити Парламент». Своєрідним «замінником» терміна «конфлікт» слід вважати використання на рівні Конституції терміна «криза». Як приклад, саме наявність «політичної кризи в результаті непереможних суперечностей між палатами Парламенту або Парламентом та іншими гілками державної влади» є підставою для прийняття Президентом Казахстану рішення про розпуск парламенту (ч. 1 ст. 63 Конституції Казахстану).

В окремих випадках у Конституції вказаний конкретний суб'єкт, наділений дискреційним правом вирішувати конфлікти між різними державними інституціями. Наприклад, у ст. 177 Конституції Коста-Рики, яка присвячена засадам бюджетної діяльності в країні, зокрема вказується, що підготовка звичайного бюджету покладається на виконавчу владу через відомство, що спеціально займається такими питаннями. Це відомство вправі скорочувати чи ліквідувати будь-яку із статей, яка присутня в попередніх проектах, що представляються міністрами, парламентом, Верховним судом чи Верховним судом з виборчих справ. У разі якщо з цього приводу виникає конфлікт, остаточне рішення приймає Президент Республіки. Отже, мова йде про звичайні суперечки з приводу розміру державного фінансування тієї чи іншої інституції. І глава держави по суті виступає останньою інстанцією із підготовки проекту бюджету.

Повертаючись до питання про більш часте використання на рівні Конституції терміна «спір», зазначимо, що законодавці (конституанти) зарубіжних країн «охоче» вдавалися до застосування цього терміна на рівні Конституції, особливо в частині суперечок, що виникають між вищими державними інституціями, федерацією (центром) та суб'єктами федерації (автономними утвореннями). Так, окрім уже згаданих Ісландії

та Словенії, розгляд саме «спорів» між указаними суб'єктами є конституційною компетенцією конституційних (верховних) судів таких країн: Австрії, Болгарії, Венесуели, Індії, Мексики (суд вирішує «політичні спори»), Польщі (спори врегульовуються адміністративними судами), Словаччини, Чехії.

Проведений аналіз дає підстави зробити такі висновки.

1. Використання терміна «конфлікт» як у вітчизняному, так і у зарубіжному конституційному законодавстві, є достатньо суперечливим і не дає можливості зробити остаточний і чіткий висновок про його змістовне і функціональне навантаження. Найбільш загальний висновок може бути зроблений лише з приводу того, що цей термін вживається стосовно ситуацій, коли суперечка між державними інституціями набула відкритого (зовнішнього) характеру, наприклад через прийняття ними взаємовиключних актів, і може бути вирішена лише шляхом звернення до відповідних владних суб'єктів. У окремих випадках формою вирішення може стати можливість включення додаткових «компетенційних» механізмів, насамперед стосовно непорозумінь між палатами парламенту.

2. Найчастіше цей термін на рівні Конституції використовується щодо суперечок між федерацією та її суб'єктами стосовно компетенції цих суб'єктів, між двома палатами парламенту, як правило, під час законодавчого процесу, між різними вищими державними інституціями стосовно їх повноважень та щодо колізій між різними нормативно-правовими актами.

3. Більш частим порівняно із використанням терміна «конфлікт» є застосування терміна «спір», особливо щодо суперечок між різними вищими державними інституціями. У цьому контексті зауважимо, що спеціальне провадження у вітчизняному конституційному судочинстві стосовно розгляду судом такого роду конфліктних ситуацій потребує при проведенні конституційної реформи свого удосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду.

4. Правова позиція Конституційного Суду України стосовно врегулювання спору (конфлікту) полягає в тому, що спір (конфлікт) є вичерпаним, коли владна сторона, яка звернулася до суду з приводу його вирішення, у подальшому вдалася до дій (наприклад через прийняття відповідних актів), що свідчать про прийняття нею позиції протилежної сторони.