

А.О. ПОТЬОМКІН

**ВИРІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ПРО КОМПЕТЕНЦІЮ
(В АСПЕКТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ)**

В статье рассматриваются вопросы: признания за Конституционным Судом Украины, статуса субъекта обеспечения национальной безопасности Украины; разрешения в ходе конституционного правосудия публично-правовых споров (конфликтов) о компетенции, возникающих между органами государственной власти.

© ПОТЬОМКІН Андрій Олександрович – аспірант Національної академії СБ України

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, компетенционный спор.

The article considers the following issues: recognition of the Constitutional Court of Ukraine as a subject of ensuring national security of Ukraine; settlement of public and legal competence disputes (conflicts) which emerge among state bodies and bodies of local self-government in the course of constitutional justice.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, competence disputes.

З огляду на пройдений історичний шлях розбудови Української держави, незалежність якої проголошена прийнятою Верховною Радою України Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року та Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року і підтверджена результатами Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року, відчується необхідність подальшої розбудови демократичних засад організації і діяльності державного апарату. Наявність різних форм здійснення державної влади, численних державних інститутів і органів, якими реалізуються публічні інтереси, самостійність і мінімальна зв'язаність в середині кожної з гілок державної влади (відповідно до доктрини і практики поділу влади), призводить до боротьби за розподіл владних повноважень, на ґрунті якої, в умовах недосконалості механізмів реалізації державної влади, виникають гострі суперечки щодо компетенції між суб'єктами публічного права, що набувають характер державно-правових конфліктів.

Відомий російський вчений-юрист Ю. Тихомиров, досліджуючи природу компетенції, наводить такі прямі порушення компетенції: втручання в компетенцію інших державних органів і сфери господарюючих суб'єктів; присвоєння владних повноважень, невикористання повноважень; незабезпечення компетенції; перешкодження законній діяльності; гіпертрофія або применшення ролі і повноважень окремих структур; протиправні зловживання владою¹. Недосконалість законодавчого розмежування повноважень гілок державної влади, як головна причина таких порушень, призводить до виникнення публічно-правових спорів про компетенцію найефективнішим правовим засобом врегулювання яких є рішення Конституційного суду. Як зазначає В. Тихий, головною функцією Конституційного суду є розв'язання спорів між законодавчою і виконавчою гілками влади щодо їхніх повноважень у нормотворчій діяльності. Конституційний суд є єдиним органом (арбітром) у вирішенні цих спорів².

Підкреслюючи роль Конституційного суду, Г. Арутюнян зазначає, що для країн молодшої демократії, тим паче якщо вони перейняли напівпрезидентську форму державної влади (Україна напівпрезидентська республіка відповідно до Конституції України 1996 року і парламентська республіка з елементами республіки напівпрезидентської за результатами конституційної реформи 2004 року), життєво необхідно, щоб система правосуддя була компетентна вирішувати конституційні спори про компетенцію. В іншому випадку вся система державної влади не тільки буде недосконалою, але і буде стимулювати розгортання суб'єктивізму, тіньових відносин і корупції³.

У зв'язку з вищевикладеним важливим завданням сучасної юридичної науки є дослідження питання подолання державно-правових конфліктів між гілками влади, шляхом вирішення публічно-правових спорів про компетенцію Конституційним судом.

Проблемні питання подолання державно-правових конфліктів неодноразово були предметом висвітлення в юридичній літературі. Зокрема, дану проблему в

своїх працях досліджували такі вчені-юристи, як: Ю. Тодика, М. Савенко, О. Кушніренко, О. Брежнев, В. Тихий, Ф. Тохян, Г. Арутюнян, Б. Осипян та ін. Незважаючи на наявність теоретичних досліджень у даному напрямку, питання подолання державно-правових конфліктів між суб'єктами публічного права, шляхом вирішення публічно-правових спорів про компетенцію органом конституційного правосуддя мало вивчалось, є досить актуальним і потребує поглибленого теоретичного дослідження та законодавчого вдосконалення. Відповідні проблеми теорії і практики досі не знайшли належного місця в системі науки теорії права, конституційного права.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV (далі – Закон № 964-IV), національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Стаття 4 Закону № 964-IV визначає, хто є суб'єктами забезпечення національної безпеки України, а саме: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян. З наведеного переліку видно, що законодавець чомусь не визнав Конституційний Суд України суб'єктом забезпечення національної безпеки України.

Стаття 147 Конституції України говорить, що єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні вирішуються питання щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України і дається офіційне тлумачення Конституції та законів України, що вказує на вагомий роль і високе значення його діяльності. Конституційним Судом України в процесі вирішення питань щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України осмислюються і конкретизуються конституційні положення в яких закладені межі компетенції гілок державної влади, що потім розкриваються і втілюються в його актах. Зазначене вказує на принципову важливість рішень Конституційного Суду України для нормотворчої діяльності органів державної влади.

Органом конституційного контролю забезпечується стабільність правових норм та єдність в розумінні змісту Основного Закону, що забезпечується, певною мірою, тлумаченням його норм та законодавчих актів. В процесі реформування правової і політичної системи українського суспільства, орган конституційного правосуддя сприяє процесу правового і суспільно-політичного розвитку держави, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини, прагне розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу.

Те, що законодавець в статтях 4, 9 Закону № 964-IV не визнав Конституційний Суд України суб'єктом забезпечення національної безпеки України, щонайменше не узгоджується зі змістом абзацу 27 статті 7 Закону № 964-IV, де зазначається, що на сучасному етапі однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві у внутрішньо-політичній сфері є порушення з боку органів державної влади Конституції Украї-

ни та законів України, прав і свобод людини і громадянина, що є безпосереднім предметом діяльності Конституційного Суду України.

Свідченням здійснення єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні забезпечення національної безпеки України (тісно взаємопов'язаних і взаємозалежних її складових (політичної, економічної, воєнної, екологічної, гуманітарної, демографічної, інформаційної та інших видів безпеки), є такі резонансні рішення у справах щодо внесення змін до Конституції України, позачергового розгляду законопроектів, повноважень Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади, умов дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності та сумісництва посад народного депутата України і міського голови, застосування української мови, зворотної дії кримінального закону в часі, адміністративно-територіального устрою, безоплатності медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, недоторканності та імпідменту Президента України, доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями, запитів народних депутатів України, незалежності суддів як складової їхнього статусу, зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, офіційного тлумачення терміна «член сім'ї», права на пільги, профспілки, що діє на підприємстві, утворення політичних партій в Україні, перерахунку пенсій військовослужбовців, Регламенту Верховної Ради України, граничного віку перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, порядку припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, розповсюдження іноземних фільмів тощо⁴.

Отже, не може бути сумнівів, що Конституційний Суд України є суб'єктом забезпечення національної безпеки України. Тому наступним кроком законодавця після усвідомлення цього має стати внесення відповідних змін і доповнень до статей 4, 9 Закону № 964-IV.

Найбільш деструктивно впливає на національну безпеку України прийняття органами державної влади, державними органами та органами місцевого самоврядування норм права, що не відповідають Конституції та законам України. Поява таких норм пов'язана з перевищенням зазначеними органами, що їх видають, меж своєї компетенції, визначеної в Основному Законі держави. Наслідком стає порушення встановленого правового порядку в державі, поява державно-правових конфліктів між суб'єктами публічного права, публічно-правові спори про компетенцію.

На думку відомого вітчизняного вченого-юриста Ю. Тодики, державно-правові конфлікти були, є і будуть. Головне, щоб вони не переростали в жорстку конфронтацію різних політичних сил, гілок державної влади, інтересів центру і територій⁵. Цю позицію поділяє М. Савенко, зазначаючи, що державно-правові конфлікти неминучі у будь-якому суспільстві. Однак діяльність усіх державних органів має бути спрямована на їх попередження, усунення причин, які можуть призвести до їх виникнення⁶.

Говорячи про конфлікти, слід розуміти, що ідея безконфліктного суспільства є утопічною. Сам по собі конфлікт у демократичній, соціальній, правовій державі, якщо він природний і мирний, свідчить про наявність в суспільстві свободи і демократії, які співіснують у безперервному конфлікті. Французький політолог А.

Турен, говорив, що «свобода і демократія здавна ототожнювались з руйнацією соціальних бар'єрів та інтеграцією суспільства і нації». Тому наявність в Україні державно-правових конфліктів не повинна лякати, бо залежно від намірів конфліктуючих сторін конфлікт може бути джерелом порядку або хаосу. Як показник розвитку суспільства, конфлікт демонструє його «слабкі місця», і лише тоді коли наміри конфліктуючих сторін роблять його джерелом хаосу має втручатись арбітр – орган конституційного контролю.

Родоначальник нормативістської теорії права австрійський юрист Г. Кельзен у своїй книзі «Чисте правознавство» зазначав, що правовий порядок являє собою ступінчасту будову вище й нижче поставлених норм і будь-яка норма належить тільки до котрогось одного правового порядку, оскільки, й поки, вона відповідає тій вищій нормі, котра визначає її створення. Конфлікт між двома нормами вищого й нижчого ступенів, виникає, коли одна норма не відповідає іншій, котра визначає її створення та коли перша не відповідає змісту другої, що задалегідь визначає її зміст⁷. Такий конфлікт норм спостерігається між Основним Законом і законами України, підзаконними нормативно-правовими актами, при прийнятті яких автори нерідко виходять за межі своїх повноважень, не дотримуючись вимог статей 8, 19 Конституції України.

Ю. Тодика вважає, що наявність державно-правових конфліктів обумовлена наступними загальносоціальними і юридичними чинниками: перехідним етапом розвитку суспільства і держави; відходом від однієї домінуючої ідеології (марксизму-ленінізму), від керівництва суспільством однією політичною партією до політичного плюралізму; відсутністю у владних структур на загальнодержавному, місцевому рівнях достатнього досвіду вирішення складних питань державного будівництва в режимі консенсусу; відставанням процесуальних конституційних правових норм від матеріальних; відсутністю достатнього комплексу організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами державно-правових відносин; низьким рівнем політико-правової культури різних прошарків населення, державного апарату; бажанням законодавчої, виконавчої гілок влади, глави держави отримати для себе як найбільше повноважень; втручанням законодавчої влади у компетенцію виконавчої і навпаки; протиріччя у конституційному законодавстві; відсутністю чіткої ідеології державного будівництва; недостатньо якісним правовим регулюванням конституційних відносин; порушенням суб'єктами державно-правових зв'язків норм Конституції і законів, міжнародно-правових актів, ратифікованих парламентом; неоднаковим тлумаченням різними гілками державної влади конституційних норм; спробами окремих територій змінити свій правовий статус або увійти до складу іншої держави та інші⁸. Ці чинники було осмислено Ю. Тодикою ще у 1999 році, проте очевидним є те, що і сьогодні вони істотно впливають на процес українського державотворення.

Державно-правові конфлікти між гілками влади мають чітке політичне забарвлення, оскільки їх джерелом є, як правило, конфлікт інтересів різних політичних сил чи персоналій, наділених владними повноваженнями⁹. О. Кушніренко, зазначає, що в умовах недотримання принципу верховенства права в публічно-владній діяльності, потрібні інституціональні гарантії, із яких головна – конституційний контроль¹⁰.

Конституційним Судом України розглядаються акти на предмет їх тлумачення чи праворозуміння в порядку конституційного правосуддя, нормоконтролю.

Практика такого розгляду демонструє непоодинокі випадки, коли предметом конституційного контролю ставали адміністративно-юрисдикційні акти публічної влади, що носять адміністративно-управлінський характер, хоча апіорі, по своїй природі акти публічної влади, які розглядаються судовим органом захисту конституційності (Конституційним Судом України), в порядку конституційного правосуддя, мають стосуватися суто конституційно-правових відносин. Залежно від природи акта визначається вид спору – про компетенцію чи про повноваження.

Спір про повноваження – це перевищення автором акту, що став предметом конституційного контролю, меж своїх повноважень, передбачених актами законодавства України, наслідком чого стало його втручання у сферу діяльності іншого державного органу, який має тотожні повноваження. Спір про компетенцію передбачає визначення в процесі конституційного правосуддя предмета відання і за своєю природою належить до управлінських відносин.

Заслугує на увагу дослідження О. Брежнев, який розглянув механізм виникнення публічно-правових спорів про компетенцію між суб'єктами публічного права крізь призму теорії державного управління. На його думку, всі державні органи як структурні інституції здійснення державної влади мають самостійність. Це зумовлено і закономірно впливає з принципу поділу влади (отримав своє закріплення в статті 6 Конституції України). Проте, з іншого боку, самостійність органів публічної влади означає, що в рамках їх правового статусу, встановленого Основним Законом, законами та іншими нормативно-правовими актами, вони наділені «свободою бачення», свого роду дискреційними повноваженнями. Їх дії і рішення в рамках окресленої нормою права компетенції розглядаються як легальні та доцільні. Але при цьому всі державні органи діють не ізольовано один від одного. Їх об'єднує спільність вирішуваних завдань державного чи суспільного значення, внаслідок чого повноваження органів публічної влади перетинаються. Їх реалізація неможлива без взаємодії даних органів на основі конституційно та законодавчо встановленої компетенції. В такому випадку виникає і найважливіше для цієї категорії справ питання щодо балансу, обсягу самостійних і погоджених дій органів публічної влади та щодо їх правової обумовленості¹¹.

Наочним прикладом вирішення Конституційним Судом України публічно-правового спору про компетенцію, що безпосередньо торкається питань забезпечення національних інтересів і безпеки України, підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства, є Рішення № 2-рп/2009 від 15 січня 2009 року у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави». В цій справі розглядалось питання повноважень Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньоекономічною діяльністю держави (пункт 3 частини першої статті 106 Конституції України), втручання внаслідок видання Указу Президентом України в передбачені статтею 116 Конституції України повноваження Кабінету Міністрів України та повноваження Верховної Ради України (пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України). Причиною конфлікту стало те, що повноваження Президента України, Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України у сфері зовнішньоекономічної діяльності держави є взаємодоповнюючими і функціонально взаємопов'язаними, що ускладнює визначення їх меж. Проте Конституційний Суд України, використовуючи притаманний йому системний підхід дослідження пра-

вових норм Конституції України та законів України, прийняв неупереджене і об'єктивне рішення, яким вирішено складний публічно-правовий спір про компетенцію у взаємовідносинах згаданих суб'єктів публічного права.

Вирішення публічно-правових спорів про компетенцію Конституційним Судом України відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (далі – Закон № 422/96–ВР) здійснюється в межах загальної процедури вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дачі офіційного тлумачення Основного Закону та законів України, і в цьому полягає одна з головних проблем конституційного правосуддя. В Україні відсутня інституалізація конституційної юрисдикції. Конституція України не закріплює спеціально передбаченого повноваження Конституційного Суду України, а Закон № 422/96–ВР не передбачає порядку та процедури розгляду публічно-правових спорів про компетенцію, що призводить до розбіжностей в думках вчених-юристів щодо компетенції самого органу конституційного контролю при вирішенні таких спорів¹².

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що, вирішуючи публічно-правові спори про компетенцію, Конституційний Суд України зміцнює підвалини молодой української державності, пильнуючи за неухильним пануванням принципу верховенства права в суспільстві, спрямовує розвиток українського законодавства до розбудови демократичної, соціальної, правової держави. Виконуючи функції щодо захисту інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, орган конституційного контролю реалізує стратегічні пріоритети нашої держави, що вимагає поглибленого наукового осмислення ролі Конституційного Суду України в системі забезпечення національної безпеки України.

Законодавство України, і зокрема статті 4, 9 Закону України «Про основи національної безпеки України», потребують змін і доповнень, з метою віднесення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні до числа суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Україні потрібна інституалізація конституційної юрисдикції, напрацювання змін і доповнень до чинного законодавства України, створення процесуального конституційного законодавства, яке передбачатиме повноваження, порядок і процедуру розгляду публічно-правових спорів про компетенцію в конституційному правосудді.

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–32. 2. Тихий В.П. Проблемы институализации конституционной юрисдикции // Концепция развития законодательства Украины: Материалы наук.-прак. конф. (травень 1996 р., Київ). – 1996. – С. 178. 3. Арутюнян Г.Г. Актуальные проблемы разрешения споров о компетенции // Конституционное правосудие. – 1999. – № 3(5). – С. 5–19. 4. Рішення Конституційного Суду України: № 8-рп від 9 червня 1998 р.; № 2-рп від 28 березня 2001 р.; № 2-рп від 28 січня 2003 р.; № 11-рп від 19 травня 2004 р.; № 1-зп від 13 травня 1997 р.; № 7-рп від 6 липня 1999 р.; № 10-рп від 14 грудня 1999 р.; № 6-рп від 19 квітня 2000 р.; № 11-рп від 13 липня 2001 р.; № 10-рп від 29 травня 2002 р.; № 19-рп від 10 грудня 2003 р.; № 5-рп від 4 березня 2004 р.; № 1-рп від 29 січня 2002 р.; № 4-рп від 19 травня 1999 р.; № 19-рп від 1 грудня 2004 р.; № 1-рп від 9 лютого 1999 р.; № 5-рп від 3 червня 1999 р.; № 8-рп від 6 липня 1999 р.; № 14-рп від 29 жовтня 1998 р.; № 2-рп від 12 червня 2007 р.; № 3-рп від 14 червня 2007 р.; № 4-рп від 1 квітня 2008 р.; № 8-рп від 16 жовтня 2007 р.; № 12-рп від 11 грудня 2008 р.; № 13-рп від 20 грудня

2008 р. **5.** *Тодыка Ю.Н.* Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 279. **6.** *Савенко М.Д.* Конституційний суд як інституція стримувань і противаг у системі влади // Роль Конституційного Суду в державі та суспільстві: Міжнар. семінар, 10–11 травня 2001 р., м. Київ, Україна. – К., 2002. – С. 30–46. **7.** *Кельзен Г.* Чисте правознавство. – К., 2004. – С. 292. **8.** *Тодыка Ю.Н.* Цит. праця. – С. 266–267. **9.** *Шуліка М.* Наскільки реальні гарантії суддівської незалежності у суддів КСУ? // Юридична практика. Судовий випуск. – 2008. – № 5. – С. 5. **10.** *Кушніренко О.Г.* Конституційний Суд України як гарант охорони і захисту засад конституційного ладу держави // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2003. – Вип. 6. – С. 40–45. **11.** *Брежнев О.В.* Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 35–37. **12.** *Савенко Н.Д.* Компетенционные споры между главой государства и парламентом, юрисдикция Конституционного Суда Украины в их разрешении // Конст. правосудие. – 1999. – Вып. 4 (6). – С. 14–30.