

РАЗВИТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ И ФОРМИРОВАНИЕ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ ОБЩЕСТВА (80-90 ГГ. XX ВЕКА)

До 80-х годов минувшего столетия ни белорусское, ни польское законодательство не содержало норм о специализированных органах конституционного контроля. Советская правовая доктрина и монополия партийной власти практически исключали возможность их создания. В Польше процесс слома тоталитарной политической системы и, соответственно, движение по пути построения правового государства начались несколько раньше, чем в Беларуси. Опыт нашего западного соседа, связанный с особенностями становления института конституционного контроля в период общественной трансформации, может служить хорошим материалом для сравнительного анализа и представлять интерес для отечественных правоведов.

Обращает на себя внимание уже тот факт, что решение о создании Конституционного Трибунала, наряду с Государственным Трибуналом, принималось во время действия в Польше чрезвычайного положения (окончательно оформлено путем внесения изменений в Конституцию в марте 1982 г.)¹. Поскольку оно явилось определенным политическим компромиссом, то польскому органу конституционного контроля по отношению к Парламенту отводилась не вполне самостоятельная роль. Этот тезис находит подтверждение в части второй статьи 33^a обновленной Конституции, содержавшей норму, согласно которой решения Трибунала о несоответствии законов Конституции не являлись окончательными и подлежали рассмотрению Сеймом. Закон “О Конституционном Трибунале”, принятый по прошествии более чем трех лет, в апреле 1985 г., и вступивший в силу с 1 января 1986 г.², конкретизировал данное положение, установив, что Парламент может отклонять такого рода решения постановлением, за которое отдано не менее двух третей голосов депутатов (квалифицированное большинство, необходимое для изменения Конституции).

Первоначально предметом контроля со стороны Трибунала могли стать законы и иные нормативные правовые акты высших (центральных) государственных органов. Критериями контроля являлись конституционность и легальность (последний термин подразумевает соответствие законам нормативных правовых актов низшего порядка³). Считалось, что осуществление Конституционным Трибуналом функции контроля главным образом правотворчества исполнительной власти будет служить укреплению позиций Парламента и, соответственно, верховенства закона. Такая постановка вопроса имела право на существование, поскольку при “расшатанности”⁴ системы источников права подзаконные акты играли в то время в жизни польского общества непропорционально большую роль, явно не соответствующую их формальному рангу⁵. Представляется, подобная проблема имеет место и в современной Беларуси.

Проверка конституционности международных договоров и исследование соответствия им норм национального права изначально не входили в компетенцию Конституционного Трибунала. Это, однако, не мешало ему в своей деятельности регулярно обращаться к положениям международных договоров, в особенности Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, после ее ратификации Польшей в 1992 году⁶. Обращает на себя внимание то, что в Конституционном Суде Республики

Беларусь к настоящему времени сложилась схожая практика в этом вопросе (правда, по иной причине, он до сих пор не имеет возможности использовать данную Конвенцию в качестве нормативной основы контроля).

Круг субъектов, обладающих правом обращения в польский орган конституционного контроля по поводу абстрактного контроля правовых норм, с самого начала являлся достаточно широким (некоторыми специалистами даже высказывается мнение о том, что в определенном контексте он был и остается чрезмерно представительным)⁷. Его образуют два основных сегмента: один из них составляют центральные государственные органы и группы депутатов Парламента, а второй – общественные организации и органы местного самоуправления, которые могут обращаться лишь по поводу конституционности нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих сферу их деятельности. Таким образом, используя оригинальную польскую терминологию, можно вести речь о субъектах с общими и специальными⁸ (индивидуальными⁹) правомочиями в этой области.

С момента создания Конституционный Трибунал долгое время имел право возбуждать дела по собственной инициативе, которым пользовался достаточно осторожно. Так, за первые десять лет деятельности – в период с 1986 года по 1995 год из 243 рассмотренных им дел лишь 17 были инициированы им самим (причем 15 из них, т.е. почти 90 процентов, приходятся на отрезок с 1987 г. по 1989 г.)¹⁰. Необходимо, однако, констатировать, что обладание органом конституционного контроля такого рода правом всегда потенциально опасно выдвижением в его адрес обвинений в политической ангажированности. Кроме того, это противоречит сущности процессуального принципа контрадикторности, на что уже давно обращали внимание польские ученые¹¹. В связи с этим “лишение” в 1997 году польского Конституционного Трибунала (и белорусского Конституционного Суда в 1996 г.) возможности возбуждать дела по собственной инициативе следует признать оправданным шагом. Но в таком случае иные субъекты этого права должны активно его реализовывать, что, к сожалению, не характерно для нашей страны сегодня.

Заслуживает внимания и то обстоятельство, что Председатель Конституционного Трибунала мог вносить предложения о начале производства по делу о последующем контроле норм в связи с результатами анализа жалоб и обращений граждан (он имел возможность делать это также по иным основаниям). В польской научной литературе встречается мнение, что вышеназванное обстоятельство (наряду с наличием большого числа субъектов, обладающих индивидуальными полномочиями по инициированию абстрактного контроля) явилось своего рода заменителем, а, учитывая последующее развитие событий, – и предвестником института конституционной жалобы¹². Современная практика белорусского органа конституционного контроля, главным образом характеризующаяся рассмотрением дел, основанных на обращениях граждан, в известной степени позволяет распространить данное суждение и на белорусские реалии.

Практика польского Конституционного Трибунала, как и предполагалось законодателем, поначалу состояла в основном из дел, сводившихся к последующему контролю подзаконных нормативных правовых актов. Среди почти трех десятков решений, принятых в 80-е годы, подавляющее большинство имело отношение к проверке правительственного нормотворчества (и только в одном случае было признано, что исследуемые правовые предписания соответствуют Основному Закону)¹³. В большинстве

решений Трибунала того времени оценивалась “легальность” этих документов и лишь опосредованно – их конституционность.

Однако это обстоятельство не только не помешало, но, вполне возможно, даже способствовало нахождению и занятию Трибуналом своего, относительно независимого места в системе государственных органов и выработке им определенной линии в практике, направленной на последовательное отстаивание основополагающих конституционных принципов и защиту прав и интересов личности.

Первое же решение польского органа конституционного контроля (от 28 мая 1986 года, по делу U 1/86¹⁴), на первый взгляд обыденное (о модификации способа расчета и взимания эксплуатационных оплат с владельцев квартир, выкупленных в домах государственного фонда), вызвало большой общественный резонанс и решительную поддержку ведущих теоретиков права¹⁵. Трибунал, полностью разделив позицию заявителя (им был один из советов воеводств в лице президиума), констатировал несоответствие обжалованных положений постановления Правительства¹⁶ Конституции и Закону о землевладении и отчуждении недвижимости¹⁷.

Прецедентным можно назвать не только факт принятия такого решения, но и его обоснование. Содержавшиеся в нем выводы относительно того, что расплывчатость формулировки делегированных законом полномочий не подразумевает неограниченную свободу нормотворчества органов исполнительной власти, были тесно увязаны с фундаментальными принципами правового государства: о равенстве граждан и социальной справедливости, запрещении обратной силы закона и необходимости выработки переходных положений при изменении порядка правового регулирования (последние два, наряду с требованием соблюдения *vacatio legis*, легли в основу актуальной для современной Польши группы принципов о надлежащем, или добропорядочном, правотворчестве). Причем Конституция Польской Народной Республики 1952 года, действовавшая тогда в редакции 1976 года¹⁸, страдая “отсутствием конкретности и нормативности”¹⁹, упоминания о правовом государстве и его принципах не содержала (из смысла ст. 8, например, вытекал принцип законности, но как таковой он сформулирован не был).

В литературе можно встретить высказывания о том, что поначалу деятельность Трибунала порождала впечатление об отрыве ее от текста Конституции и наводила на мысль о развитии им концепции общих принципов права, отыскиваемых вне буквы Основного Закона и дополняющих ее²⁰. Однако впоследствии практика Трибунала все же развивалась в направлении поиска нормативной основы контроля в тексте самой Конституции, что представляется оправданным.

Очередные изменения Основного Закона, внесенные в конце 1989 г., значительно облегчили решение этой задачи. Конституция была дополнена нормой, устанавливающей, что “Республика Польша является демократическим правовым государством, осуществляющим принципы социальной справедливости”²¹. Из этой формулировки Трибуналом затем “был извлечен” целый ряд иных, более конкретных положений, например, о гарантиях права на жизнь и недопустимости вмешательства в жизнь личную, принцип пропорциональности (соразмерности) и др.²².

В том же 1989 году компетенция Трибунала была расширена функцией официального нормативного толкования законов²³. Интересно, что в дальнейшем, осуществляя толкование Закона о Конституционном Трибунале в

связи с обращением омбудсмана, институт которого был введен еще в 1987 году²⁴, польский орган конституционного контроля в значительной мере выхолостил право Парламента отклонять решения Трибунала²⁵. Профессор А. Цолль, участвовавший в принятии решения по этому вопросу в качестве судьи Трибунала, спустя некоторое время, уже будучи Уполномоченным по правам человека, напишет об этом: “Таким совершенно нетипичным способом, – не без помощи локтей, надо признать, польский Конституционный Трибунал отвоевал себе позицию, соответствующую органу конституционного контроля демократического правового государства...”²⁶. Так называемая Малая Конституция 1992 года²⁷, придав концепции разделения властей статус одного из своих принципов, уже не содержала положения о верховенстве власти Сейма, но последний сохранял право отклонять решения Трибунала о неконституционности законов вплоть до конца 90-х годов (за все время, с 1990 г. по 1998 г. он воспользовался этим правом в общей сложности девять раз²⁸).

Проблемы, связанные с официальной (как нормативной, так и казуальной) интерпретацией законов органом конституционного контроля заслуживают отдельного исследования. Здесь же ограничимся констатацией того, что уполномоченные на то субъекты достаточно активно обращались в Конституционный Трибунал за дачей толкования положений тех или иных законодательных актов (так, например, с апреля 1990 г. по декабрь 1996 г. включительно польским органом конституционного контроля было принято 79 постановлений по такого рода вопросам²⁹). Осуществляя нормативное толкование, Трибунал силой своего авторитета не единожды предотвращал перерастание ситуации спорной в кризисную. В 1993 году, например, оперативно устранив возникшую неопределенность в законодательстве о выборах в Парламент, он тем самым дал возможность Верховному Суду вынести заключение о действительности прошедших выборов³⁰. Отмечались, однако, и факты злоупотребления означенным правом, обусловленные политико-конъюнктурными соображениями его субъектов, стремившихся в результате обращения получить “удобное для себя нормативное толкование”³¹. Польский орган конституционного контроля однажды даже отказался осуществлять толкование, сославшись в своем постановлении на правило *clara non interpretanda sunt*³². Со вступлением в силу Основного Закона 1997 года эта составляющая его компетенции стала историей, сыграв свою неоднозначную, но в целом положительную роль.

Принятие Конституции Польши весной 1997 года ознаменовало начало новой эпохи в жизни государства и подвело своеобразную черту в деятельности Трибунала в период трансформации общества, в немалой степени явившись ее итогом и прямым следствием³³ (за первых 11 лет польский орган конституционного контроля рассмотрел в общей сложности 260 дел³⁴).

Заканчивая изложение материала в рамках настоящей статьи, представляется уместным привести слова нынешнего Председателя Конституционного Трибунала Республики Польша профессора М. Сафьяна: “История деятельности любого органа конституционного контроля неотделима от правового, социально-экономического и политического контекста, всегда неразрывно связана с ситуацией в стране. Этот тезис, безусловно, справедлив и в отношении Конституционного Трибунала Республики Польша, судьба которого тесно сплелась с судьбами польской демократии... В то историческое время (1989 – 1997 гг. – О.К.) Трибунал

играл роль, определяющую ход демократических реформ, и вместе с Парламентом и Правительством входил в число государственных институтов, непосредственно формировавших направление, содержание и характер перемен³⁵. Среди факторов, обусловивших это, ученый выделил в первую очередь четыре.

Во-первых, по мнению М. Сафьяна, именно решения органа конституционного контроля наполнили в свое время конкретным содержанием понятие демократического правового государства, что было чрезвычайно важно для выбора оптимального пути развития общества. Во-вторых, практика Трибунала формировала в среде юристов и в широких кругах населения правовую культуру и правосознание, базирующиеся на основополагающих принципах конституционного права. В-третьих, прогрессирующая благодаря его деятельности конституционализация права привела к тому, что впервые в польской юридической практике стала признаваться нормативная ценность положений самой Конституции. И, наконец, в-четвертых, за указанный период Трибунал выработал собственный стиль деятельности, основанный на таких важнейших принципах, как презумпция конституционности закона, являющегося предметом контроля, или правило, предполагающее воздержание от оценки целесообразности экономических либо политических решений законодателя, получивших нормативное закрепление³⁶.

О.Б. Кузнецов,

старший преподаватель

кафедры конституционного и международного права

Академии МВД Республики Беларусь

¹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw z 1982 r. – № 11. – Poz. 83.

² Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym // Dziennik Ustaw z 1985 r. – № 22. – Poz. 98.

³ Garlicki L., Trzeciński J. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz. – Warszawa, 1996. – S. 30.

⁴ Czeszejko-Sochacki Z. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2003. – S. 71.

⁵ Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzeciński J. Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. – Warszawa, 1999. – S. 34.

⁶ См., напр., орешение z dnia 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95 // Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1995 r. – Cz. II. – S. 185, 188.

⁷ См., напр.: Trzeciński J. Kształtowanie się kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa (1985–1987). Zarys problematyki // Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2001. – S. 91.

⁸ Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzeciński J. Komentarz do Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. – Warszawa, 1999. – S. 41.

⁹ Czeszejko-Sochacki Z. Trybunał Konstytucyjny PRL. – Warszawa, 1986. – S. 103.

¹⁰ Nita B. Trybunał Konstytucyjny a proces karny. – Zakamycze, 1999. – S. 106.

¹¹ Łabor-Soroka M. O niektórych zasadach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym // Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrewskiej. Ser. "Studia i Materiały". T. IV. – Warszawa, 1996. – S. 130.

¹² См., напр.: Czeszejko-Sochacki Z. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2003. – S. 60.

¹³ Garlicki L. Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później) // Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2001. – S. 42.

¹⁴ ОТК в latach 1986–1995. T. I. – S. 23–34.

¹⁵ Garlicki L. Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później) // Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2001. – S. 41.

- ¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. // Dziennik Ustaw z 1985 r. – № 47. – Poz. 239.
- ¹⁷ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości // Dziennik Ustaw z 1985 r. – № 22. – Poz. 99.
- ¹⁸ Ustawa zasadnicza z dnia 22 lipca 1952 r. // Dziennik Ustaw z 1976 r. – № 7. – Poz. 36. Zmiany: z 1980 r. – № 22. – Poz. 81; z 1982 r. – № 11. – Poz. 83; z 1983 r. – № 39. – Poz. 175.
- ¹⁹ Czeszejko-Sochacki Z. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2003. – S. 71.
- ²⁰ См., напр.: Garlicki L. Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później) // Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2001. – S. 43.
- ²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw z 1989 r. – № 75. – Poz. 444.
- ²² Garlicki L. La réform de la juridiction constitutionnelle en Pologne // Annuaire International de Justice Constitutionnelle, XIII-1997. – Economica-PUAM, 1998. – P. 20–21.
- ²³ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym // Dziennik Ustaw z 1989 r. – № 34. – Poz. 178.
- ²⁴ Uchwała z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich // Dziennik Ustaw z 1987 r. – № 21. – Poz. 123.
- ²⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93 // Dziennik Ustaw z 1993 r. – № 105. – Poz. 491.
- ²⁶ Zoll A. Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego // Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. Adama Strzembosza. – Lublin, 2002. – S. 244.
- ²⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw z 1992 r. – № 84. – Poz. 426.
- ²⁸ См., напр.: Bakalarski Cz. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oddalone przez Sejm // Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XVIII. – Warszawa, 2001. – S. 16–21.
- ²⁹ Oniszczyk J. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996. – Warszawa, 1998. – S. 8.
- ³⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1993 r., sygn. W 4/93 // OTK w 1993 r. – Cz. II. – Poz. 45.
- ³¹ См., напр.: Zoll A. Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego // Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. Adama Strzembosza. – Lublin, 2002. – S. 252.
- ³² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 1995 r., sygn. W 16/95 // OTK w 1995 r. – Cz. II. – Poz. 49.
- ³³ Interview with Professor Andrzej Zoll, Chief Justice of the Polish Constitutional Tribunal (prepared by Grudzinska-Gross I.) / Feature: Questioning Constitutional Justice // East European Constitutional Review. – 1996. – № 1. – P. 78.
- ³⁴ Oniszczyk J. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996. – Warszawa, 1998. – S. 5.
- ³⁵ Saffjan M. Trybunał Konstytucyjny po 1997 roku – przełom czy kontynuacja? / Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia. Ser. "Studia i Materiały". T. XV. – Warszawa, 2001. – S. 78–79.
- ³⁶ См., напр.: orzeczenie z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94 // OTK w 1995 r., Cz. I. Poz. 2; orzeczenie z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93 // OTK w 1993 r. – Cz. II. – Poz. 42.

* Дзяцэ – OTK.

Summary:

Article studies the formation of the institute of constitutional control in Poland during the period of democratization of society, as well as the relevant alterations of the Constitution of Poland and the current legislation.

The majority of the issues are connected with the relevant aspects of the legal status and activities of the Constitutional Court of the Republic of Belarus.