

УДК 340.130.05

## **З ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ ПОДОЛАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ ФЕДЕРАЛЬНИМ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ ФРН**

*Н. Паславська*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

Проаналізовано історичний досвід діяльності Федерального Конституційного Суду ФРН у ситуації конфлікту між правлячими партіями, спровокованого питанням про створення Збройних сил ФРН. Відтворено хронологію подій, що спричинили кризову ситуацію, та обставини прийняття Судом рішень з метою її подолання.

*Ключові слова:* конституційне право, історія держави і права зарубіжних країн, Федеральний Конституційний Суд ФРН, Основний закон ФРН, державно-правовий конфлікт, конституційне судочинство, конституційна скарга.

У своїй діяльності Конституційний Суд України (далі КСУ) як правова структура з порівняно невеликим досвідом, часто звіряє власне бачення конституційних основ функціонування держави зі стандартами, що були встановлені і активно розвиваються у демократіях з тривалішими конституційними традиціями.

Проблематиці діяльності конституційного судочинства в умовах політичних, економічних чи соціальних конфліктів присвятили низку досліджень українські та зарубіжні вчені, зокрема Ю. Г. Барабаш, А. В. Глухова, М. Гайн, А. А. Єзеров, О. Ю. Годика, Т. В. Мазур, М. Юга, О. Янчук, Т. О. Цимбалістий та ін. Проаналізовано діяльність ФКС ФРН у працях передовсім німецьких правників (К. Адлер, К. Гляйх і Ш. Коріот, М. Єштедт, К. Рат, М. Штольайс, Р. Лампрехт, Ю. Лімбах, К. Песталоцца, А. Заттлер, Г. Форлендер, К. Мьоллерс та ін.). Якщо предметом дослідження була структура, повноваження, регламент ФКС ФРН, то розгляду конкретних державно-правових конфліктів і їх розв'язанню приділено недостатню увагу (Ю. Лімбах, М. Гайн, У. Везель, В. П'яцоло, Р. Лампрехт). Однак аналіз історичного досвіду діяльності ФКС ФРН, який за порівняно короткий час свого існування здобув загальну повагу в німецькому суспільстві завдяки виваженим і політично нейтральним рішенням, поза сумнівом може стати корисним для країн, що розбудовують національні системи конституціоналізму.

Мета пропонованої статті – на конкретному прикладі з історичного досвіду діяльності Федерального Конституційного Суду (далі ФКС) ФРН розкрити механізми конституційного розв'язання можливих державно-правових конфліктів.

Державно-правовий конфлікт розглядаємо у межах юридичної конфліктології [1] як «конфронтацію, яка виникає між владними суб'єктами, владним суб'єктом та інститутами суспільства, соціальними спільнотами внаслідок загрози завдання шкоди авторитету влади, порушення нормального функціонування державного механізму, суттєве відходження в діях (актах) від існуючої конституційної системи організації публічної влади, ухвалення рішень з порушенням процедури, а також у зв'язку із прагненням недержавних суб'єктів розширити (змінити) свій політико-правовий статус, та яка може бути вирішена за допомогою конституційно визначених засобів (форм)» [2, с. 19]. Конституційну конфліктологію вважаємо підсистемою юридичної конфліктології [3, с. 48].

Уже на початку діяльності 1952 р., ФКС ФРН був втягнутий в одну з найбільших за час свого існування криз. Окремі рішення у політичних спорах і до цього викликали багато закидів на адресу Суду. Однак раніше критика виходила переважно від сторони, яка зазнавала поразки, і була почасти справедливою, тому не завдавала особливого клопоту суддям ФКС ФРН. Ця ж справа була принциповою, тому що позивачем проти суду виступив уряд.

Кризову ситуацію спровокувало питання про створення західнонімецьких збройних сил, які сьогодні називають Збройними силами ФРН. У повоєнні 50-ті роки питання поновлення формування національних збройних сил контроверсно дискутували у Західній Німеччині. У перших зовнішньополітичних дебатах 24–25 листопада 1949 р. німецький Бундестаг відхилив озброєння країни [4].

Поштовхом для створення Збройних сил Західної Німеччини у рамках НАТО стало бажання США зміцнити східний кордон з СРСР. Цю ідею без ентузіазму французи сприйняли логічним поясненням, чому були три збройні напади Німеччини на Францію протягом останніх 80-ти років (1870, 1914, 1940). Компромісу було досягнуто, коли міністр закордонних справ Франції Рене Плевен запропонував створити військовий блок із шести західноєвропейських країн – Європейське оборонне співтовариство (ЄОС), тобто не національні, посеред інших і німецькі збройні сили у рамках НАТО, а розчинити національні військові формування в міжнародних збройних силах [5]. Цим закладалося підґрунтя для створення європейської федерації держав, а не простого економічного і валютного союзу, яким сьогодні є Європейський Союз (ЄС). Конрад Аденауер підтримав план Плевена і підписав 1952 р. угоду про створення ЄОС від імені Західної Німеччини разом з іншими країнами «європейської шістки» (Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція) [6, с. 68]. Загалом, 1954 р. він навіть домігся її ратифікації в Бундестазі та Бундесраті. Однак Національні збори Франції не погодилися з частковою втратою суверенітету і відкинули план свого співвітчизника. Відтак це відкрило Західній Німеччині шлях до створення власних збройних сил і вступу 9 травня 1955 р. до НАТО.

Безпосередніми дійовими особами конфлікту стали п'ятеро політичних діячів Західної Німеччини: Конрад Аденауер, Християнсько-демократичний Союз (ХДС), Федеральний канцлер; Адольф Арндт, Соціал-демократична партія Німеччини (СДП), «головний юрист» СДП [7, S. 54] Томас Делер, Вільна демократична партія (ВДП), міністр юстиції, Теодор Гойс, (ВДП), Федеральний Президент, і Герман Гьопкер-Ашоф, (ВДП), Президент ФКС. Усі, окрім Гойса, були юристами і членами Парламентської Ради. Троє представників ВДП знали ще від часів Ваймарської республіки. За свідченнями очевидців, їхня дружба не витримала випробування у цій драматичній сутичці.

Розпочався конфлікт у січні 1952 р. К. Аденауер вів перемовини щодо останніх деталей в угоді про ЄОС. Так він планував зблизитися із Заходом, що означало, водночас, подальше послаблення стосунків з Німецькою Демократичною Республікою (НДР), проти чого активно виступали представники СДП. Ідею щодо звернення до ФКС у Карлсруе висловив Курт Шумахер – голова СДП і противник політики Конрада Аденауера, якому він закидав, що той своєю політикою і, зокрема, договором щодо ЄОС, перешкоджає можливому воз'єднанню обох частин Німеччини. У консультаціях з Адольфом Арндтом, – блискучим правником, головним юридичним консультантом СДП, Шумахер хотів з'ясувати, чи зможе СДП через позов до ФКС запобігти ратифікації Аденауером з його більшістю голосів у парламенті угоди про ЄОС. Відомо було й те, що Аденауер поспішав із підписанням угоди. Шанси її ратифікації Національними зборами Франції ставали дедалі меншими, а успішне проходження угоди в Бундестазі могло б спонукати Париж вчинити подібний крок.

Ардт вважав, що СДП матиме добрі шанси досягти успіху в ФКС, тому що Конституція гарантує лише право громадян на відмову від військової служби та забороняє підготовку до загарбницької війни. Щодо військових блоків вона не містить ніяких вказівок. Однак це не дає Бундестагу жодних підстав для прийняття закону, який би давав право на основі угоди приймати рішення про створення збройних сил. Законотворчі права Бундестагу детально регламентовані в ст. 73 Конституції ФРН [8, Art. 73]. Бундестаг має право приймати закони лише у чітко перелічених там випадках, серед яких немає військових. Тож Бундестаг міг би ратифікувати договір лише після внесення змін до ст. 73 Конституції, а для цього Аденауеру бракувало в парламенті більшості у дві третіх.

Після проведених консультацій Ардт отримав від Шумахера доручення звернутися від імені фракції СДП до ФКС з вимогою заборонити через ФКС ратифікацію Бундестагом угоди про ЄОС. 31 січня 1952 р. до ФКС ФРН надійшла відповідна заява, що спровокувало низку юридичних проблем процесуального характеру, а саме: хто, коли і проти кого має право оскаржувати певні дії, якщо він хоче досягти певної мети, яку ФКС, зрештою, не задовольнив [9]. Протягом 1952 та 1953 рр. ФКС розглянув п'ять позовів щодо питання озброєння країни. Але жодного разу він не розглядав питання по суті – чи суперечить ратифікація угоди про ЄОС Конституції країни. Тричі, коли він приймав свої рішення з цього питання, вони стосувалися лише процедури.

Перша проблема виникла щодо класифікації позову СДП – чи йдеться про процедуру контролю за дотриманням правових норм, чи про спір між органами державної влади. Перевірити закон/угоду на відповідність до Конституції можливо лише тоді, коли вони прийняті. На той час угода про ЄОС ще не була ухвалена. У разі ж прийняття закону про ратифікацію угоди, на відміну від інших законів, він робить незворотними рішення, які супроводжуються зовнішньополітичними зобов'язаннями країни. Отже, питання процедури полягало в тому, чи можна до прийняття закону перевіряти його відповідність до Конституції. Ані Конституція, ані Закон про ФКС не дає роз'яснень з цього приводу. Тому, задля надійності, СДП мала наготові інший варіант – процедуру вирішення спору між органами державної влади. У Конституції ФРН про це згадано у ст. 93, абз. 1, п. 1: суд приймає рішення також «про тлумачення цього Основного закону з приводу спорів про обсяг прав і обов'язків вищого федерального органу чи інших учасників, які цим Основним Законом чи Регламентом вищого федерального органу наділені власними правами» [8, Art. 93, Abs. 1]. Отже, СДП могла оскаржити дії Бундестагу щодо ратифікації угоди в плані невідповідності Конституції, оскільки фракції Бундестагу і є «іншими учасниками», що «наділені власними правами» Регламентом Бундестагу, а запобіжний характер таких дій тут не має значення.

Інша проблема була зумовлена тим, що розглядом питань контролю за дотриманням правових норм займається перший Сенат, тоді як другий – спорами між органами державної влади. Більшість суддів, які входили до першого Сенату, були запропоновані СДП, більшість суддів другого була проурядовою, за що їх називали, відповідно, червоним і чорним Сенатами, відповідно до кольорів їхньої партійної символіки [7, S. 60].

Скарга, подана СДП, була сформульована так, що залишилося відкритим, як її прокласифікує ФКС і який Сенат її розглядатиме. Щодо цього в законі про ФКС було передбачено відповідну інструкцію, § 16, абз. 3: «Пленум вирішує також, який Сенат уповноважений розглянути справу, що перебуває на розгляді суду, якщо за поданими позовами уповноваженими є як перший, так і другий Сенати, або якщо уповноваження є сумнівним» [10, § 16, Abs. 3].

Попри те, що більшість голосів на Пленумі мали проурядові судді, було прийнято рішення, що йдеться про питання контролю за дотриманням правових норм, яке має розглядати перший, «червоний» Сенат. Він мав прийняти два рішення. По-перше, щодо самої процедури розгляду заяви у рамках контролю за дотриманням правових норм. По-друге, чи не суперечить майбутній ратифікаційний закон Конституції ФРН.

У червні 1952 р. Гьопкер-Ашоф, Президент ФКС та голова першого Сенату, попередив свого старого товариша, міністра юстиції Делера, що Сенат підтвердить легітимність заяви СДП, тож можна було очікувати, що вона отримає підтримку в першому Сенаті і по суті. Конрад Аденауер, який до цього часу не сприймав процес серйозно, зрозумів небезпеку і вирішив перешкодити першому Сенату в прийнятті негативного для подальшої угоди рішення. Для цього він скористався наявним тоді в законі про ФКС § 97 положенням (сьогодні скасованим), згідно з яким «Бундестаг, Бундесрат та Федеральний уряд можуть звернутися до Федерального Конституційного Суду зі спільним клопотанням про правовий висновок щодо певного питання з конституційного права. Таке ж право має Федеральний Президент. Правовий висновок надає пленум ФКС» [10, § 97].

У червні 1952 р. Федеральний Президент Теодор Гойс звернувся на прохання К. Аденауера до ФКС з таким запитом про відповідність закону про ратифікацію угоди про ЄОС Конституції ФРН. Мета, яку К. Аденауер переслідував цим маневром, було оминати несприятливий для себе перший Сенат. Наслідок цього звернення став повною несподіванкою для всіх політиків. Перший, «червоний» Сенат відхилив у липні позов СДП з тим обґрунтуванням, що закон ще не прийнято [11], а проурядовий Пленум збирався дати негативний для уряду висновок. За таких обставин уряд здійснив ще один маневр. Після того, як у грудні 1952 р. в Бундестазі у другому читанні закон про ратифікацію договору про ЄОС був проголосований більшістю голосів [12, S. 70], Аденауер несподівано відклав третє заключне слухання і звернувся до ФКС з новим, третім позовом (спір між органами державної влади) – урядові фракції проти фракції СДП у справі можливості ратифікації угоди простою більшістю голосів. Так, за три дні до засідання пленуму ФКС у справі надання правового висновку, знаючи, що розгляд спорів між органами державної влади є першочерговим, уряд спробував штучно призупинити надання негативного для себе висновку по ЄОС і отримати, натомість, швидко позитивне рішення у «своєму» другому Сенаті, який не був обтяжений розглядом багатьох справ. Однак такі маніпуляції уряду, політиків обурили суддів обох Сенатів, незалежно від їхніх партійних симпатій. Вони прийняли спільне рішення: по-перше, позов урядових фракцій не буде розглянуто раніше, ніж зроблено висновок про відповідність до закону про ратифікацію угоди про ЄОС Конституції ФРН; по-друге, усі судді – отож обидва сенати – спільно підготують висновок [7, S. 66]. Витівка Аденауера та Делера була розпізнана, а план зірваний. На прохання уряду засідання Суду було перервано, а уряд після тривалих консультацій висловив незадоволення роботою ФКС і вдався до нової маніпуляції – звернувся до Федерального Президента із проханням забрати назад своє клопотання про висновок ФКС, що той і зробив, піддавшись на цю маніпуляцію. Відповідно, провадження було припинено. Сам Федеральний канцлер, як і міністр юстиції Т. Делер, вважали, що своїм спільним рішенням обох Сенатів ФКС перевищив свої повноваження і порушив закон. Особливо різким у своїх висловлюваннях був Делер. В одній із телеграм – відповідей на прохання журналістів шанобливіше коментувати дії ФКС, він напише: «Ви цілком не розумієте ситуації. Крапка. Федеральний Конституційний Суд жахливим чином збився з правової дороги і спричинив цим серйозну кризу» [13].

Слова Делера стали відомі широкій громадськості. Попри негласну підтримку Делера, Аденауер дистанціювався від його зневажливих оцінок ФКС. Щоб хоча б створити видимість відновлення миру між урядом та ФКС, він прийняв рішення публічно вибачитися перед Судом і заявив, що «кабінет міністрів ніколи не мав на меті посягати на права та гідність Федерального Конституційного Суду чи сумніватися в них. Кабінет міністрів поважає Федеральний Конституційний Суд як інтегруючу складову правової держави. Правова оцінка, яку висловив Кабінет міністрів щодо рішення Федерального Конституційного Суду від 8 грудня 1952 р. про обов'язковість висновку пленуму для обох Сенатів у прийнятті рішень, не завдає шкоди позиціям Федерального Конституційного Суду». [14, S. 67–68].

У березні 1953 р. другий – «чорний» Сенат відхилив позов урядових фракцій проти фракції СДП з обґрунтуванням, що права Бундестагу не порушуються, якщо СДП висловлює свою думку щодо певного питання [15]. Це не стало перешкодою для уряду Аденауера, щоб успішно заслухати закон у третьому читанні [12, S. 70], і відкрило СДП шлях для легітимного звернення до першого Сенату ФКС у справі контролю за дотриманням правових норм. Перевантажений конституційними скаргами, напередодні нових парламентських виборів і на історичному тлі агресивної політики Радянського Союзу, перший Сенат не поспішав розглядати заяви. Сімнадцятого червня 1953 р. відбулося народне повстання в НДР, яке криваво придушили. Після цих подій жорсткий політичний курс Аденауера видався цілком виправданим. Тож він виграв вибори, отримав разом зі своєю коаліцією більше ніж дві третини голосів у Бундестазі та змінив Конституцію так, що Федеральний Президент Т. Гойс зміг підписати закон про ратифікацію. У березні 1954 р. його опублікували у Віснику федерального законодавства [16].

Незважаючи на це, провадження з контролю за дотриманням правових норм за ініціативи СДП тривало. Однак заплановане на 30 серпня 1954 р. засідання не відбулося через те, що 30 серпня 1954 р. Національні збори Франції відхилили ратифікацію угоди про СОС. Однак альтернативний варіант уже було підготовлено – у жовтні 1954 р. на конференції в Парижі приймається рішення про вступ ФРН до НАТО з власною національною армією. Країна отримує майже повноцінний суверенітет із ліквідацією статусу окупаційної зони.

Французькі Національні збори ратифікують «Паризькі угоди» в кінці 1954 р., Бундестаг та Бундесрат, попри опір СДП, – у лютому та березні 1955 р. [7, S. 74]. Відтоді починається відлік в історії Збройних сил ФРН.

Позов СДП втратив свій сенс – на запит ФКС СДП так і не відреагувала, тож справа не закрита і по сьогодні. Окрім СДП і ЄОС, поразки зазнав і Т. Делер, якого більше не захотіли бачити на посаді міністра юстиції в новому уряді ані Федеральний Президент, ані Голова ФКС.

Переможцем у цій історії виявився ФКС ФРН, який гідно подолав кризу, штучно спровоковану політиками, – тричі прийнявши рішення всупереч їхнім очікуванням, чим довів і політичним партіям, і громадськості свою політичну незаангажованість і об'єктивність. У період розбудови молодої української держави, формування її правової системи в непростих умовах політичних протистоянь такий історичний досвід може стати в пригоді і українським політикам, і суддям КСУ.

#### Список використаної літератури

1. Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – 480 с.
2. Барабаш Ю. Г. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права / Ю. Г. Барабаш // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 15–20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08bygnkp.pdf>

3. *Єзеров А.* Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні / А. Єзеров. – Одеса : Юридична література, 2008. – 240 с.
4. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 1, 351 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001351.html>
5. *Газін В. П.* Новітня історія країн Європи та Америки 1945–2002 рр. : навч. посіб. для студ. іст. спец. вищ. навч. закл. / В. П. Газін, С. А. Копилов ; за ред. А. О. Копилова. – Вид. 2-ге, допов. – К. : Либідь, 2004. – 624 с.
6. *Копійка В. В.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посібник для вищих навчальних закладів / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
7. *Wesel U.* Der Gang nach Karlsruhe : das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik / Uwe Wesel. – München : Blessing, 2004. – 412 S.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
9. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 1, 184 (195, 197) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001351.html>
10. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html>
11. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 1, 396 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001396.html>
12. *Ebert F.* Konrad Adenauer, Großbritannien und die deutsche Wiederbewaffnung [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Das deutsch-britische Verhältnis in der EVG-Phase / Richard Oehmig München : GRIN Verlag GmbH 2007. – 86 S.
13. Der Spiegel. – 1952. – № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-21978252.html>
14. Verfassungsrechtsprechung : hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive / Hrsg. Jörg Menzel. Bearb. von Thomas Ackermann. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000. – 692 S.
15. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 2, 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv002143.html>
16. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 26. März 1954 Bundesgesetzblatt. – Jahrgang 1954. – Teil 1. – №6. – 27.03.1954. – S. 45.

**ИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ПРЕОДОЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ  
ФЕДЕРАЛЬНЫМ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ ФРГ**

*Н. Паславская*

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко  
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализирован исторический опыт деятельности Федерального Конституционного Суда ФРГ в ситуации конфликта между правящими партиями, спровоцированного вопросом о создании Вооруженных сил ФРГ. Воссоздана хронология событий, ставших причиной кризисной ситуации, а также обстоятельства принятия Судом решений с целью ее преодоления.

*Ключевые слова:* конституционное право, история государства и права зарубежных стран, Федеральный Конституционный Суд ФРГ, Основной закон ФРГ, государственно-правовой конфликт, конституционное судопроизводство, конституционная жалоба.

**THE HISTORICAL EXPERIENCE  
OF THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT  
OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY  
IN OVERCOMING STATE LEGAL CONFLICTS**

***N. Paslavska***

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article analyzes the historical experience of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in a conflict between the ruling parties, provoked by the issue of establishing the Armed Forces of the Federal Republic of Germany. The chronology of events that led to the crisis and the circumstances of the court decisions aimed to overcome it are reconstructed.

*Key words:* constitutional law, history of law and state of foreign countries, the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, the Basic Law of the Federal Republic of Germany, a state legal conflict, constitutional justice, the constitutional complaint.

*Стаття: надійшла до редакції 18.04.2014  
прийнята до друку 19.06.2014*