

Луис Лопес Гуэрра (Испания)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СУДЫ В РОЛИ АРБИТРОВ В СПОРАХ ПО ПОВОДУ КОМПЕТЕНЦИИ: ПРИМЕР ИСПАНИИ

В рамках федеративной или региональной системы, где политическая власть разделена между территориальными субъектами, разрешение разногласий внутри федерации нередко поручают судебным органам, которые посредничают в спорах между штатами/регионами и центральным правительством, равно как и в спорах между самими штатами/регионами. В некоторых странах эту задачу выполняют верховные суды. В странах Западной Европы, имеющих региональную или федеративную политическую структуру, это поручают конституционным судам или подобным им органам (заметное исключение здесь — Швейцария). Так обстоит дело в Германии, Австрии, Испании, Италии и с недавнего времени — в Бельгии. Как отмечает профессор Дитер Гримм, "похоже, что есть некое родство между конституционной юрисдикцией и федерализмом". В более общем смысле можно сказать, что существует некое родство между конституционной юрисдикцией и существованием систем территориальной автономии — федеративной или региональной.

В различных странах, имеющих сложное территориальное деление, споры между территориями передаются в соответствующие конституционные суды либо с использованием обычных методов контроля за конституционностью законов (то есть при использовании средств абстрактного контроля или путем постановки вопроса о неконституционности — как формы конкретного контроля), либо посредством специфических процедур, в рамках которых можно подвергнуть анализу не только правовые нормы, но и административные акты и нормы. Так, например, обстоит дело в ФРГ и в Испании. В обеих странах существует процедура представления дел в конституционный суд, которая специально приспособлена к разрешению споров

между регионами. Интересная сводка таких процедур была представлена на шестой конференции о конституционном суде по теме "Европейские конституционные суды и территориальная автономия", состоявшейся в Мадриде в 1984 году.

Академическая доктрина в общих чертах отмечает преимущества такого юридического органа как конституционный суд для решения споров между территориями. Эти преимущества в основном состоят в том, что политические конфликты смягчаются или попросту исчезают, преобразуясь в юридические споры, которые могут быть разрешены согласно заранее установленным нормам. Таким образом, конфликты между регионами или штатами федерации (или между ними и центральным правительством) становятся спорами в рамках конституции, а не диспутами о самой конституции. "Юридизация" территориальных конфликтов как правило снижает напряженность, обычно связанную с конфликтами между общинами или коллективными образованиями, и тем самым уменьшает риск разрыва связей или отделения от федерации в случае, если одна из сторон в споре не сможет добиться своего.

Об обязательных условиях, которые могут позволить конституционному суду сыграть свою роль в решении споров между автономными штатами или регионами, написано немало. Первое из таких условий — наличие подлинного конституционного согласия: и федерация, и ее члены должны признать конституцию важнейшей основой своих взаимоотношений. Второе: конституционный суд должен пользоваться доверием всех сторон спора, причем доверие должно быть настолько глубоким, чтобы относительно беспристрастности суда не возникало ни малейших сомнений и подозрений.

Выполнение этих условий особенно затруднено в тех федеративных или региональных структурах, в которых территориальный плюрализм основывается на социальных различиях между общинами с четко выраженными культурными, историческими и даже языковыми особенностями.

С точки зрения культуры можно выделить две системы территориального плюрализма. Простейшая такая система —

та, в которой культурные, этнические и языковые критерии при установлении территориального деления не учитываются. В таких структурах автономные члены федерации или автономные области имеют сходные характеристики: они принадлежат к однородной в принципе социальной общности — по меньшей мере, однородной в культурном и языковом отношении. Здесь федерализм или регионализм — просто средство лучшей организации управления, и в зависимости от степени однородности населения, границы между штатами или регионами могут быть изменены относительно легко. Примерами такого типа политического федерализма (высокая степень национального единства при "федеративной" организации страны) являются США, Австралия, а в Европе — Австрия и ФРГ.

Совершенно по-иному обстоит дело там, где территориальное деление основано на культурных и языковых различиях, где автономные регионы — общины со своей особой культурой, историей, а во многих случаях — со своим языком. В таких случаях федеральная или региональная структура — не только результат стремления создать более рациональную и демократическую организацию управления, но и полное или частичное отражение социальных, исторических, культурных или языковых различий. Так обстоит дело в Швейцарии, отчасти — в Канаде, а также в системах, принятых в Испании и Бельгии.

В таких системах территориальные конфликты создают особые проблемы. Это не просто юридические споры вокруг толкования конституции. Во многих случаях вопрос уходит в глубину, приобретает значение символа, соотносящегося с самосознанием данной социальной общности и ее членов. Например, в таких конфликтах нередко играют большую роль споры о пользовании тем или иным языком, о контроле над образованием и средствами массовой информации, они могут касаться и таких проблем как использование коллективных символов — герба, гимна, флага, а также права отдельных штатов или регионов на установление двусторонних отношений с иностранными государствами.

Особенно острый характер приобретают в таких структурах споры относительно компетенции автономных терри-

ториальных общин и центрального правительства. Во многих случаях регионы, провинции и автономные штаты представляют обособленные культурные или языковые меньшинства (например, Квебек в Канаде, Каталония — в Испании). В этих случаях сфера полномочий и политическая организация провинций, регионов или штатов выражает не только принцип самоуправления, но и рассматривается как гарантия защиты их культурных или языковых особенностей. Вследствие этого конфликты вокруг полномочий и компетенции по существу отражают опасения меньшинства относительно предполагаемых попыток большинства принудить их влиться в единое и однородное "основное русло". Такие попытки рассматриваются как угроза самому существованию меньшинства. С другой стороны, однако, центральное правительство, как и основное население страны нередко подозревают, что культурно-языковые меньшинства на самом деле стремятся не к автономии, а к полной независимости и к отделению от единого государства. Конфликты такого типа являются результатом подозрений и недоверия, возникающих между центральным правительством, представляющим культурно-языковое большинство, и теми провинциями, штатами и регионами, которые представляют культурно-языковые меньшинства.

Вследствие этого в государствах, где существует культурно-языковой плюрализм, существует и постоянная скрытая опасность распада федерации. В качестве последнего средства центральное правительство может попытаться навязать членам федерации единство, отменив ранее существовавший территориальный плюрализм. В то же время меньшинства могут стать на путь выхода из федерации. Трагический пример первого — насильственная отмена автономии басков и каталонцев в ходе гражданской войны в Испании 1936-1939 гг. Пример второго решения — недавний распад Советского Союза и Югославии.

Конфликты по поводу регионально-федеративного устройства принимают особенно острый характер в государствах, где существует культурно-языковой плюрализм. Конституционные положения, разработанные с целью

улаживания таких конфликтов, нередко создают лишь иллюзию согласия, сформулированы слишком обобщенно и неоднозначно и не предлагают конкретных методов решения конкретных проблем. В итоге в рамках конституции дается весьма мало правовых критериев, которые помогли бы наметить пути решения споров о компетенции.

В разногласиях относительно компетенции регионов, населенных культурно-языковыми и этническими меньшинствами, есть еще одна особенность. Здесь существует не только проблема разделения полномочий между территориальными образованиями; нередко здесь возникает вопрос о защите основных прав человека, провозглашенных в национальных и международных документах. К делу примешиваются не только проблемы компетенции в системе "регионы — центральное правительство", но нередко и вопрос о защите прав меньшинства. Это ставит конституционные суды, обладающие юрисдикцией в таких вопросах, в весьма деликатное положение. Их решения имеют не только юридические последствия в сфере разделения властей внутри государства; нередко они оказывают важное политическое воздействие на сам статус граждан, принадлежащих к культурно-языковым меньшинствам. Постановления суда должны содержать по меньшей мере три составляющих:

- Они должны разрешать чисто правовые вопросы, относящиеся к разделению властей или к разграничению полномочий.
- Кроме того, они должны закрепить (или определить по-новому) политическое равновесие между различными общинами в данном государстве.
- Наконец, решения суда должны оказать воздействие на систему защиты прав человека, а не только на правовой статус штатов или регионов.

Испанская система региональных автономий дает пример того, какую роль может сыграть конституционный суд в решении споров о компетенции в обществе, где существует культурный плюрализм. С момента своего создания в 1980 г.

суд призывался к разрешению более чем 850 случаев конфликта между центральным правительством и регионами Испании ("автономными общинами"), в каждом из которых есть свое правительство и парламент. Из 17 автономных общин Испании по меньшей мере пять являются культурно-языковыми группами, отличающимися от большинства — культурно-языкового "ядра" страны. Среди этих пяти у Каталонии и Страны Басков наряду с культурно-языковыми отличиями есть долгая история конфликтов с центральным правительством, поисков политической автономии, а временами — даже полной независимости и отделения от государства. Поэтому для Каталонии и Страны Басков автономия — не только путь к достижению большей демократии и местного самоуправления, но и средство, с помощью которого они, как территориально обособленные меньшинства, могут отстаивать свое коллективное самосознание, имея собственную законодательную систему и исполнительную власть. Для Каталонии и Страны Басков автономия имеет не только политическое и правовое, но и национально-культурное значение.

В итоге, как и следовало ожидать, споры о компетенции между центральным правительством и этими двумя автономными общинами были особенно острыми. К настоящему времени из 850 конфликтов относительно компетенции, представленных на рассмотрение суда, около 600, то есть почти две трети, касались Каталонии и Страны Басков. В этой связи интересно отметить, что Конституционный суд ФРГ за период 1953-1980 гг. рассмотрел всего 43 спора о компетенции земель. Споры с участием Каталонии и Страны Басков затрагивали особенно важные для этих регионов вопросы: право пользования собственным языком в школах, судах, средствах информации и в местной администрации, право демонстрации собственного флага и герба, создания собственных полицейских сил и прямого представительства в институтах Европейского союза.

Весомость решений конституционного суда объясняется по меньшей мере двумя обстоятельствами:

Во-первых, это связано с неоднозначностью определения компетенции центрального правительства и автоном-

ных общин; эта неоднозначность образует пробел в испанской конституции, который должен быть заполнен толкованием Конституционного суда. Пример такой неоднозначности содержится в статье 3.2 Конституции, где провозглашается, что языки Испании (кроме испанского) могут также быть официальными языками в соответствующих автономных общинах согласно законодательству этих общин. Однако Конституция не дает определения понятия "официальный язык" и не указывает точно, могут ли региональные языки использоваться в судах, в армии или в школах. Автономные регионы провели законодательство о "языковой нормализации", горячо обсуждавшееся всеми заинтересованными сторонами. Эта и другие трудные проблемы требовали авторитетного истолкования со стороны Конституционного суда.

Кроме того, испанская политическая система не имеет такого органа как американский сенат или германский бундесрат, в котором представители автономных регионов могли бы участвовать в проведении государственных законов и где представители государства и автономных регионов могли бы приходить к соглашениям по политическим и правовым вопросам. Сенат в Испании существует, но представительство автономных регионов в нем минимально: из 253 сенаторов лишь 46 направлены в этот орган парламентами автономных общин. Отсутствие федеральной или региональной палаты в центральном парламенте создает ситуацию, в которой интересы автономных регионов могут быть защищены или путем двусторонних переговоров между отдельными автономными общинами и центральным правительством, или посредством обращений в Конституционный суд. В течение первых пятнадцати лет конституционного строя в Испании обращения в Конституционный суд были предпочтительным способом решения таких споров; при этом применялись два основных вида процедуры. Это были либо "иски о неконституционности", возбуждавшиеся автономными регионами против государственных законов или центральным правительством — против региональных законов, либо специфическая процедура, известная как "спо-

ры о компетенции", посредством которой могла быть оспорена конституционность административных актов и норм. Лишь в последние годы автономные регионы и центральное правительство стали все больше предпочитать политические, а не юридические механизмы разрешения споров о компетенции.

Решения Конституционного суда в спорах о компетенции, вынесенные как посредством проверки конституционности государственных и региональных законодательных актов, так и посредством контроля над административными актами и нормами, касались широкого круга вопросов, которые затрагивали почти все области права. Так, по делам об использовании иных языков нежели испанский суд вынес до настоящего времени не менее 21 постановления. Четыре решения вынесены по жалобам центрального правительства на неконституционность региональных законов о языках (законов "языковой нормализации"), принятых в Каталонии, Галисии, Стране Басков и на Балеарских островах. Шесть решений касались использования испанского и региональных языков в школах. Три решения относились к использованию языков меньшинств в судах или полиции. Само количество споров и их распределение по темам должно было неизбежно поднять вопрос о легитимности Конституционного суда и его беспристрастности.

Испанский Конституционный суд — государственный орган, и его члены назначаются исполнительными, законодательными и судебными властями. Автономные общины не участвуют в назначении судей Конституционного суда. Это создает ситуацию, в которой автономные общины (по меньшей мере, некоторые из них) могут видеть в Конституционном суде сторонника традиционных "централистских" устремлений государства. Но это не превратилось в проблему. Положительную роль сыграло, во-первых, участие в Суде представителей меньшинств и национальных автономных общин (Каталонии и Страны Басков), а также причастность политических партий меньшинств к процессу назначения судей Конституционного суда. Во-вторых, Суд смог поддержать представление о своей беспри-

страстности и легитимности как правового, а не политического института.

Сделать это было нелегко. Конституционный суд должен функционировать как юридический орган, использующий правовую аргументацию и принимающий решения, которые основываются на положениях конституции, а не на соображениях политической целесообразности. Но в то же время Суд не может игнорировать возможных последствий своих решений для общественного согласия относительно конституции и для самого чувства национального единства. В истории нередко бывало так, что суды, стремясь поддержать конституционные принципы, по существу приводили к крушению конституционного порядка. Так было с постановлением Верховного суда США по делу Дреда Скотта (1857 г.; требование признать свободным раба-негра на том основании, что какое-то время он жил в штате, где рабовладение было запрещено, суд не удовлетворил. — *Ред.*), которое считается одной из причин отделения южных штатов от федерации. Из недавних примеров можно указать на решение Конституционного суда Югославии от 2 октября 1991 г., которое, по мнению профессора Ивана Кристана, судьи из Словении, имело негативные политические последствия, воспрепятствовало мирному урегулированию югославского кризиса и может рассматриваться как одно из причин нынешней гражданской войны в регионе.

Следовательно, конституционный суд обязан не только уважать букву конституции, но и соблюдать требования нерушимости политической системы и конституционного согласия. Отсюда — необходимость особого таланта в толковании конституции. Для определения компетенции государства и регионов недостаточно лишь литературного или логического анализа индивидуальных мнений. Необходимо анализировать и толковать эти мнения в свете ценностей и конечных целей конституции, причем эти толкования должны осуществляться так, чтобы не создавать трудностей для самого существования конституции или для национального согласия, которое и делает возможным конституционный строй. В то же время толкования должны при-

нять во внимание права личности и права культурно-языковых меньшинств, которым может быть нанесен ущерб.

Следовательно, Испанский конституционный суд в своей деятельности должен был применять гибкую творческую технику толкования конституции, рассматривая положения конституции в свете ее конечных целей; эта цель, согласно преамбуле Конституции, состоит в том, чтобы "защищать права человека, культуру и традиции, языки и институты всех жителей и народов Испании". Согласно толкованию Суда, именно эту цель конституции следует прежде всего принимать во внимание при решении вопросов о разграничении компетенции. Это потребовало нового истолкования таких понятий как "автономия" и "суверенитет", а также введения различий между понятиями "международные отношения", которые оставлены в компетенции центрального правительства, и "внешняя деятельность", которая открыта для автономных общин.

Для Испании (а возможно, и для других стран со сходными структурами) это означает, что конституционный суд есть нечто большее, чем просто защитник конституции. Разумеется, он остается таковым, препятствуя прямым нарушениям положений Конституции и поддерживая национальное согласие относительно конституции. Но кроме этой задачи конституционный суд, служа арбитром в спорах о компетенции, принимает на себя реальные законодательные функции. В этом смысле, работая в области толкования законов, конституционные суды могут превратиться из простых отрицательных законодателей, по выражению Ганса Кельзена, в подлинных участников законодательного процесса.