

ВІСНИК



КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Загальнодержавне
періодичне видання**

**Виходить шість разів на рік
Засноване**

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 252220,

Київ, вул. Банкова, 5-7

Видавець:

Юридична інформаційна
компанія – «Юрінком Інтер»
Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 252001,

Київ, а/с 546

Редакційна рада:

В. Німченко – голова
П. Мартиненко
О. Мироненко
В. Тихий
Л. Чубар

Відповідальний секретар –
Г. Сурначова

Тел. 293-11-90

СПЕЦІАЛЬНИЙ ВИПУСК

У номері:

Матеріали Міжнародного семінару

“Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління”

Організовано:

Конституційним Судом України, Європейською Комісією “За демократію через право” (Венеціанська Комісія) за сприяння Київського регіонального центру Академії правових наук України

**Видано за сприяння Європейської Комісії
“За демократію через право” (Венеціанська Комісія)**

ВІТАЄМО З НОВИМ 1999 РОКОМ!

Шановні читачі!

Конституційному Суду України нещодавно виповнилося два роки. Усі ми є свідками становлення нового інституту, покликаного стати стабілізуючим чинником у функціонуванні всіх владних структур. Діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції нашої держави підпорядкована забезпеченню верховенства Конституції України як Основного Закону на всій території України.

За умов європейської інтеграції Конституційні Суди розв'язують спільне завдання формування демократично-правової свідомості, високої конституційної культури, не обмеженої національними рамками і політичними програмами, працюють в єдиному полі європейського прецедентного права.

Питання незалежної діяльності Конституційних Судів є досить актуальним, і це не суто юридична проблема. Для належного здійснення судового контролю Конституційні Суди повинні мати реальну самостійність і незалежність. Це невід'ємна складова будь-якого правосуддя, один з основних принципів його функціонування. Конституційні Суди мають бути незалежними в організаційному, фінансовому, кадровому, матеріально-технічному, соціально-побутовому відношенні. Досвід подібної діяльності вже набуто країнами з більш високим рівнем розвитку демократичних засад.

З огляду на важливість порушеного питання пропонуємо Вам, шановні читачі, добірку матеріалів Міжнародного семінару "Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління", який відбувся у Києві в 1998 році.

Редакційна рада

ВСТУПНЕ СЛОВО

Іван ТИМЧЕНКО,

Голова Конституційного Суду України

Маю честь відкрити наш семінар і радий привітати його учасників і всіх присутніх у цьому залі. Сподіваюсь, що висловлю загальну думку, якщо відзначу ту, без перебільшення, велику роль, яку відіграли Венеціанська Комісія і особисто її секретар Джанні Букіккіо, а також адміністратор Каролін Мартін у тому, що ця зустріч відбулася в Києві.

Нам, суддям Конституційного Суду України, створеного лише восени 1996 року, особливо приємно бачити тут представників Конституційних Судів, що мають уже значний досвід роботи, — це колеги з Бельгії, Вірменії, Грузії, Італії, Російської Федерації, Румунії, Словенії, Франції, Чеської Республіки.

Їх кваліфіковані виступи будуть, безумовно, дуже корисними для нас. Тим більше, що, по суті, етап організаційного і матеріально-технічного становлення Конституційного Суду України досі триває.

Кілька слів у зв'язку з цим для ознайомлення колег з ситуацією, в якій ми перебуваємо.

Передусім, ми з самого початку змушені працювати у тимчасовому приміщенні, яке далеко не повною мірою відповідає необхідним умовам.

Внаслідок цього ми не можемо повністю укомплектувати апарат Суду, оскільки просто ніде розмістити нових працівників.

Такого ж роду проблеми виникають з розміщенням технічного обладнання, літератури для нашої бібліотеки, документів структурних підрозділів Суду тощо. Ті ж самі перешкоди не дають можливості створити належне інформаційне забезпечення роботи Суду.

Але це одна сторона проблеми. І оскільки у бюджеті на поточний рік на решті виділено потрібні кошти для завершення будівництва постійної резиденції Конституційного Суду, ми розраховуємо, що зможемо вирішити зазначені проблеми вже у наступному році.

Інша сторона справи — це цьогорічне фінансування безпосередньої роботи Конституційного Суду. З цим, на жаль, виникли настільки серйозні труднощі, що взагалі ставиться під загрозу нормальне функціонування нашої установи.

Йдеться про «урізання» майже на 40 процентів бюджету Конституційного Суду на цей рік, рішення про що було прийнято Верховною Радою України.

Втім, про це розповість у своєму виступі на семінарі суддя Микола Селівон.

Я ж навів цей факт для того, щоб підкреслити, наскільки актуальною виявилася для нас сьогодні тема семінару — «Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління».

Звичайно, питання незалежності судової влади взагалі і Конституційного Суду зокрема не обмежується проблемою їх бюджету.

Це питання багатоаспектне, особливо для країн молодшої демократії, ідеали якої – свободу і можливість висловлювати свої переконання, поважання прав людини і визнання їх невідчужуваними та непорушними, сумлінне виконання громадянських обов'язків та інші демократичні цінності – і покликаний захищати Конституційний Суд.

А це – надзвичайно складна і відповідальна робота. І без належного її фінансування годі говорити про її ефективність.

Тому ми з великим інтересом вислухаємо виступи наших іноземних колег про те, як до цього питання ставляться в їхніх країнах, як конкретно вирішують у них цю проблему.

Переконаний, що наш семінар пройде плідно і з обопільною користю.

Дякую за увагу та із задоволенням передаю слово Секретареві Венеціанської Комісії панові Джанні Букіккіо.

ПРО ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ МІЖНАРОДНОГО СЕМІНАРУ “БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ”

Джанні БУКІККІО,
секретар Європейської Комісії “За демократію через право”
(Венеціанської Комісії)

З великим задоволенням я вітаю всіх учасників семінару “Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління”. Цей семінар включено до загальної програми Ради Європи та Комісії Європейських співтовариств щодо реформи правової системи і місцевих органів, а також трансформації системи застосування законів в Україні. Венеціанській Комісії було доручено виконати частину цієї програми, тому секція конституційного права із задоволенням здійснила свої повноваження, зокрема за допомоги ефективної мережі завжди готових до співробітництва уповноважених Венеціанської Комісії, для підготовки теми, яку обрав Конституційний Суд України.

Користуючись нагодою, хочу нагадати, що цей семінар є першим у 1998 році з циклу організованих за спільної роботи з новоствореними Конституційними Суди семінарів, які протягом року відбудуться в Узбекистані, Боснії та Герцеговині, Киргизстані і в країнах Кавказу.

Тема, що нас сьогодні об'єднує, крім технічних моментів, що розглядаються, стосується також одного з найважливіших питань конституційного права, а саме — незалежності й автономії Конституційного Суду. Європа демократичних країн створена і створюється тільки з поважанням і шляхом поважання права, оскільки демократія невід'ємна від правової держави.

Класичне поняття правової держави — результат роздумів великих німецьких правознавців — стало чимось подібним до політичного постулату, або навіть опосередкованої необхідності. Під правовою державою сьогодні звичайно мається на увазі держава, в якій права кожної людини — від самої могутньої до самої непомітної — гарантовані від свавілля з боку як політичної, так і адміністративної влади. Держава, яка підкоряється праву і здатна примусити всіх поважати право, — ось що таке правова держава. Правова держава заснована на принципах верховенства народу і прав людини, поділу влади і додержання юридичних норм.

Саме необхідності утримання рівноваги відповідає існування Конституційних Судів, покликаних захищати фундаментальні права громадян від будь-яких посягань, у тому числі з боку органів державної влади, а також стежити за рівновагою між гілками влади. Доречно нагадати, що майже в усіх демократич-

них країнах, які виникли в Європі протягом останніх десятиріч, були утворені Конституційні Суди, оскільки державу з сучасним правом не можна уявити без такої гарантії свобод. Конституційний Суд повинен діяти і діє як незалежна влада, це є обов'язковою умовою сучасної правової держави.

Доповіді, з якими тут виступлять шановні учасники семінару, проілюструють зв'язок між незалежністю і автономією Конституційного Суду та його бюджетними питаннями. Доповідачі, які представляють Конституційні Суди, що вже міцно стоять на ногах, — Бельгії, Італії та Франції — ознайомлять нас з тим, як їх Суди змогли відстояти в минулому і захищають, гадаю, ще й сьогодні свою незалежність, автономію та специфічні особливості, зокрема у сфері бюджетних питань. Та буде також дуже цікаво дізнатися про шляхи, що їх пройшли новостворені Конституційні Суди. Так, доповідачі з Конституційних Судів Чеської Республіки, Росії, Словенії, України, а також, сподіваюсь, присутні тут інші учасники, яких ми щиро запрошуємо виступити, повідомлять про свій недавно набутий досвід у цій сфері.

Розробляючи програму цього семінару, ми також сподівалися, виходячи з теми, почути доповіді про порядок ведення державних бюджетів, юридичний режим фінансів Суду, проблеми управління та контролю, з якими стикаються спеціалісти і практики, які вирішують питання діяльності подібних установ.

Ці доповіді допоможуть нам також визначити ступінь фінансової автономії такої установи, як Конституційний Суд. Фінансова автономія не може розглядатися як самоціль, і тому можна вважати чи не вважати, що вона відповідає глобальній логіці такої установи. Ми зможемо також обговорити, якою мірою фінансова автономія є необхідною для функціонування такої автономії, як Конституційний Суд. Фінансова автономія, звичайно, ніколи не є наслідком випадку або збігу обставин. Вона ґрунтується на рішучому бажанні, щоб Суд був абсолютно не залежним від законодавчої та виконавчої влади і, таким чином, мав можливість виконувати покладені на нього обов'язки.

На цьому семінарі не передбачено безпосередньо торкатися великих юридичних проблем, демократичних ідеалів, котрі Рада Європи та Венеціанська Комісія відстоюють з моменту свого утворення.

Семінар надасть нам можливість скористуватися досвідом різних країн у питаннях необхідної незалежності та автономії Конституційного Суду в правовій державі під специфічним кутом зору його бюджетної організації.

Кожен з нас, тут присутніх, знає, за який короткий проміжок часу організовано цей семінар. Тому я хочу висловити подяку як доповідачам і учасникам, які швидко відгукнулися на наше запрошення і доклали великих зусиль щоб підготуватися до нього, так і Конституційному Суду України за практичну допомогу в організації цього семінару.

Бажаю присутнім інтенсивно попрацювати у ці дні й збагатитися досвідом.

БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ У СВІТЛІ ПИТАНЬ НЕЗАЛЕЖНОСТІ І САМОСТІЙНОСТІ СУДУ

Арне МАВЧИЧ,

Генеральний секретар Конституційного Суду Словенії

У доповіді представлені структура і форми регулювання фінансової бази діяльності Конституційного Суду взагалі, а також у зв'язку з принципом його незалежності. Ця тема висвітлюється шляхом загального порівняльного огляду з посиланням на відповідні джерела, що діють у ряді європейських країн і, в першу чергу, в Україні та у Республіці Словенія.

1. БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЯК ОСНОВА ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Порівняльні характеристики

Більшість органів конституційної юрисдикції європейських країн мають незалежний бюджет у формі окремої частини загальнодержавного бюджету з можливістю його абсолютно незалежного контролю. Фінансування деяких з нещодавно створених Конституційних Судів (наприклад, у Російській Федерації, Литві, Білорусі) регулюється у цілому в такий самий спосіб, як фінансування інших судів, що були створені раніше.

Коротко охарактеризуємо основні риси такого регулювання.

Австрія. Тут законодавчих або процедурних правил, або інших документів, які регулювали б бюджет Суду, не існує. На практиці Суд розпоряджається власним бюджетом, узгодженим з Міністерством юстиції. Суд вправі здійснювати управління своїм бюджетом як частиною загальнодержавного бюджету, прийнятого Парламентом. Так само, як і бюджети інших державних органів, бюджет Суду становить спеціальну статтю Державного бюджету.

Бельгія. Кошти, необхідні для функціонування Арбітражного (Конституційного) Суду, виділяються у межах державних бюджетних асигнувань (ст. 123.1 спеціального Закону про Арбітражний Суд від 6 січня 1989 р.).

Білорусь. Фінансування Конституційного Суду здійснюється з коштів бюджету Республіки і гарантує повну незалежність юридичних процедур Суду. Кошти, необхідні для забезпечення його роботи, виносяться до окремої статті річного бюджету Республіки, і Суд вільний використовувати ці кошти так, як він вважає доцільним (ст. 24.1 Закону про Конституційний Суд від 30 березня 1994 р.).

Приміщення, яких потребує Конституційний Суд для виконання своїх функцій, є власністю Республіки; Суд відповідальний за поточне управління цим майном (ст. 24.1 Закону про Конституційний Суд).

Болгарія. Конституційний Суд має незалежний бюджет (ст. 3 Закону про Конституційний Суд від 30 липня 1991 р.).

Грузія. Відповідно до ст. 4.2 Закону про Конституційний Суд від 31 січня 1996 р., витрати, пов'язані з організацією та діяльністю Конституційного Суду, визначаються як окрема частина Державного бюджету. Голова Конституційного Суду подає проект документа про витрати, пов'язані з діяльністю Суду у визначеному законом порядку.

Іспанія. Згідно з додатковою статтею Закону про Конституційний Суд від 3 жовтня 1979 р., Конституційний Суд виходить з пропозицією щодо свого бюджету, управління яким здійснюється як часткою загальнодержавного бюджету. Генеральний секретар Конституційного Суду розробляє бюджет за сприяння адміністрації; крім того, він забезпечує виконання бюджету та складає остаточний бюджетний баланс.

Італія. Відповідно до ст. 14.2.1 Закону про організацію та процедуру Конституційного Суду від 11 березня 1953 р. Конституційний Суд може самостійно управляти своїми витратами у межах коштів, що бути затверджені згідно з чинними нормами.

Латвія. Фінансування Конституційного Суду здійснюється з коштів Державного бюджету (ст. 37 Закону про Конституційний Суд від 5 липня 1996 р.).

Литва. Свобода та незалежність Конституційного Суду від інших установ забезпечується гарантіями фінансового, матеріального, технічного, а також організаційного характеру, що надаються чинним законодавством (ст. 5-1.1 Закону про Конституційний Суд від 3 лютого 1993 р. з поправками, внесеними Законом від 11 липня 1996 р.). З метою забезпечення Конституційному Суду можливості здійснювати функції незалежного розгляду конституційних питань належним чином його фінансування здійснюється коштом Державного бюджету. Кошторис витрат затверджує Конституційний Суд. Суд самостійно розпоряджається наданими йому коштами (ст. 5-1.2 Закону про Конституційний Суд). Будівлі та інше майно, яким користується Суд, є власністю держави, яка надає їх у довірче управління, володіння та використання Конституційному Суду. Без згоди Конституційного Суду це майно не може вилучатися або передаватися іншим суб'єктам (ст. 5-1.3. Закону про Конституційний Суд). Забороняється накладати будь-які обмеження на юридичну, організаційну, фінансову та іншу діяльність Конституційного Суду, передбачену Законом про Конституційний Суд (ст. 5-1.5).

Німеччина. Згідно із ст. 1 Закону про Конституційний Суд (редакція від 12 березня 1951 р., з поправками), Конституційний Суд має більш незалежне та самостійне становище, ніж інші конституційні органи. Таким чином, Консти-

туційний Суд як конституційний орган непідвладний у фінансовому відношенні жодному з міністерств, управляє самостійно та володіє фінансовою незалежністю. Бюджет Суду може прийматися виключно як окремий незалежний план витрат, що включається до загальнодержавного бюджету. Суд може розпоряджатися коштами з власного бюджету на засаді незалежності. Обговорення та прийняття бюджету відбувається на пленарному засіданні Суду (ст. 1.2 Правил про процедуру Конституційного Суду від 2 вересня 1975 р., включаючи поправки, внесені 5 грудня 1978 р.). Відповідно, до участі у пленарному засіданні Суду залучається спеціальна Рада з питань бюджету.

Португалія. Відповідно до ст. 5 Закону про організацію, діяльність та процедуру Конституційного Суду від 15 листопада 1982 р. Конституційний Суд має у своєму розпорядженні власний бюджет, який приймається у рамках "загальних витрат" Державного бюджету.

Російська Федерація. Згідно із ст. 124 Конституції РФ фінансування судів здійснюється виключно з Федерального бюджету, що забезпечує повне і незалежне здійснення правосуддя у відповідності до федерального законодавства. Крім того, Федеральний конституційний Закон про Конституційний Суд Російської Федерації від 24 червня 1994 р. містить вичерпні положення, що гарантують забезпечення діяльності Федерального Конституційного Суду (ст. 7 Закону). В організаційному, фінансовому та матеріально-технічному відношенні він є повністю незалежним від будь-яких інших органів. Фінансується Суд за рахунок Федерального бюджету, в якому щорічно окремою статтею передбачається виділення необхідних для забезпечення діяльності Суду коштів, котрими він розпоряджається самостійно. Кошторисні витрати порівняно з попереднім фінансовим роком не мають скорочуватись. Інформаційне та кадрове забезпечення своєї діяльності Суд здійснює самостійно та незалежно. Майно, яке потрібне Суду для здійснення своєї діяльності і яке перебуває в його розпорядженні, є федеральною власністю. Суд має право на управління зазначеним майном у своїх структурних підрозділах, де працюють його службовці. Обмеження юридичних, організаційних, фінансових, інформаційних, матеріально-технічних та інших визначених чинною Конституцією умов діяльності Суду не дозволяється.

Румунія. Згідно із ст. 50 Закону про організацію та діяльність Конституційного Суду 1992 року Суд має власний бюджет, що є частиною загальнодержавного бюджету. Проект бюджету Суду приймається більшістю голосів на засіданні суддів та подається до уряду з метою його затвердження та включення до загальнодержавного бюджету.

Словаччина. Конституційному Суду належить окрема глава у Державному бюджеті (ст. 77 Закону про організацію Конституційного Суду Словацької Республіки, про слухання справ у Конституційному Суді та про статус суддів від 20 січня 1993 р.).

Туреччина. У межах загального бюджету Конституційний Суд отримує свій власний бюджет (ст. 56 Закону про організацію та судову процедуру Конституційного Суду від 1 листопада 1983 р.). У першій інстанції за покриття витрат бюджету відповідає Голова. У другій інстанції відповідальність за витрати покладається на Генерального секретаря Суду. Бухгалтерський облік здійснюється відділом бухгалтерського обліку, який організується у межах структури Конституційного Суду. Виплатами у відповідності з витратами розпоряджається Управління фінансового відділу Суду. В обговоренні питань фінансування, яке проводиться у Парламентській Асамблеї, бере участь Міністр юстиції або — за погодженням — Генеральний секретар Суду. Голова або члени Суду не обов'язково викликаються до Асамблеї для усних пояснень.

Угорщина. Конституційний суд розробляє проект власного бюджету і подає його на затвердження Парламенту як частину Державного бюджету (ст. 2 Закону 1989 року про Конституційний Суд).

Україна. Фінансування Конституційного Суду передбачено окремою статтею Державного бюджету (п. 1 ст. 31 Закону про Конституційний Суд України). Пропозиції щодо обсягу фінансування Суду, так само як проект відповідного кошторису, подаються Головою Суду до Кабінету Міністрів і до Парламенту у ході формування Державного бюджету, котрий планується на кожний наступний рік (п. 1 ст. 31 Закону про Конституційний Суд).

Франція. Кошти, необхідні для діяльності Конституційної Ради, визначаються у рамках загальнодержавного бюджету в цілому. Голова Конституційної Ради уповноважений здійснювати витрати у межах бюджету (ст. 16 Декрету про Конституційну Раду від 7 листопада 1958 р. з поправками).

Хорватія. Згідно з Законом про Конституційний Суд 1991 року, з поправками, Конституційний Суд має свій власний бюджет, який приймається як особлива частина Державного бюджету Палатою представників Парламенту за поданням Конституційного Суду.

Короткий огляд бюджетного режиму Словенії

Незважаючи на принцип незалежного бюджетного режиму Конституційного Суду, у тому, що стосується розпорядження власними бюджетними коштами, Суд повинен враховувати основні засади режиму Державного бюджету.

Особливий характер Закону про бюджет. Системою, що є чинною у Словенії (Закон про референдум та громадську ініціативу), на референдум не можуть виноситися Закони, що були прийняті за прискореною процедурою, до яких, крім інших, належать закони, за якими набирає чинності прийнятий Державний бюджет (ст. 10 Закону про референдум та громадську ініціативу).

Державний бюджет приймає Національна Асамблея як представницький орган (ст. 148 Конституції; ст. 215–228 Правил процедури Національної Асамблеї).

Основні принципи Державного бюджету. Принцип *щорічності* Державного бюджету: бюджет приймається на один рік і є чинним у тому році, на який він складений (ст. 14.2 Закону про фінансування державних фондів споживання).

Принцип *законності* Державного бюджету: щорічно бюджет, а також бюджетний звіт затверджуються Національною Асамблеєю.

Принцип *універсальності* бюджету: всі елементи доходної та витратної частин бюджету, пов'язані з державними програмами, враховуються у відповідних частинах держбюджету (ст. 148.1 Конституції). За тими статтями бюджету, які не були своєчасно і належним чином затверджені, витрати держави тимчасово фінансуються згідно з положеннями останнього попереднього бюджету держави (ст. 148.2 Конституції).

Принцип *спеціалізації*: виплати можуть здійснюватись тільки у тих цілях, для яких відповідні витрати були санкціоновані Законом про бюджет (ст. 20 Закону про фінансування державних фондів споживання).

Відкритість бюджету та звітів для громадськості: бюджет і звіти проходять усі етапи законодавчої процедури, включаючи публікацію в "Офіційній газеті Республіки Словенія" (ст. 154 Конституції).

Процедура прийняття Державного бюджету та заключного балансу. Правила процедури Національної Асамблеї передбачають спеціальну процедуру, пов'язану з прийняттям Державного бюджету та заключного балансу (ст. 215–228 Правил процедури Національної Асамблеї).

Загальний Державний бюджет пропонується урядом на розгляд Національної Асамблеї не пізніше 1 жовтня поточного року у вигляді пропозиції, до якої додається бюджетний меморандум (ст. 215 Правил процедури Національної Асамблеї). До запропонованого бюджету можуть вноситися поправки (ст. 217–221 Правил процедури Національної Асамблеї). Після голосування з окремих частин бюджету, залежно від ситуації, відбувається його узгодження. Крім того, Національна Асамблея проводить голосування з Державного бюджету у цілому (ст. 222 Правил процедури Національної Асамблеї). Протягом року Уряд може запропонувати поправки до бюджету, які приймаються за прискороною законодавчою процедурою (ст. 225 Правил процедури Національної Асамблеї).

Остаточний баланс щодо попереднього року пропонується Урядом не пізніше червневої сесії Національної Асамблеї (ст. 226 Правил процедури Національної Асамблеї). Національна асамблея голосує за прийняття Заключного балансу у цілому (ст. 228 Правил процедури Національної Асамблеї).

Методи фінансового управління. Це – традиційний метод здійснення контролю шляхом голосування з питань податків, а також затвердження Державного бюджету та звіту (ст. 148 Конституції).

Бюджет Конституційного Суду. Реальна самостійність та незалежність Конституційного Суду ґрунтуються на самостійному розпорядженні бюджетними

коштами. Тому законодавчим актом було встановлено, що обсяг коштів, необхідних для роботи Конституційного Суду, не буде визначатись Національною Асамблеєю за поданням Конституційного Суду, а самі кошти будуть частиною бюджету Республіки Словенія (ст. 8.1 Закону про Конституційний Суд). Пропонуючи свій власний бюджет, Конституційний Суд не залежить від Уряду, який, у свою чергу, виходить з пропозиціями про Державний бюджет. Рішення щодо використання зазначених коштів приймаються Конституційним Судом (ст. 8.2 Закону про Конституційний Суд).

Контроль за використанням таких коштів здійснюється Судом Аудиторів (ст. 8.3 Закону про Конституційний Суд), який є органом, що несе повну відповідальність за аудит державних фінансів, Державного бюджету та коштів, витрачених на державні цілі (ст. 150.1 Конституції).

Як додаткове джерело фінансування у деяких країнах передбачається державний збір, пов'язаний із слуханням справ у Конституційному Суді. Втім, з огляду на матеріальне становище громадянина, Суд може звільнити його від сплати державного збору або ж зменшити розмір останнього (див. наприклад, ст. 39 Федерального Конституційного Закону про Конституційний Суд Російської Федерації від 24 липня 1994 р.). У деяких випадках збір може виключатися або ж позивачів може бути звільнено від податків, мита та інших видів фінансових зборів (наприклад, ст. 52 Закону Туреччини про організацію та процедуру судового розгляду справ Конституційним Судом від 12 листопада 1983 р.). У більшості країн такий збір принципово не запроваджується. З іншого боку, такий збір у разі зловживання правом позову або для покриття витрат на судовий розгляд однозначно передбачається у випадках подання необґрунтованих заяв (наприклад, у Німеччині, Австрії, Португалії, Іспанії, Швейцарії, на Мальті, в Грузії).

В Україні витрати, пов'язані з участю сторін у конституційному судовому розгляді, компенсуються за рахунок бюджетних коштів за рішенням Конституційного Суду (ст. 59 Закону про Конституційний Суд України).

У Конституційному Суді Словенії кожна із сторін покриває власні витрати, пов'язані із слуханням справи, якщо Суд не приймає іншого рішення (ст. 34.1 Закону про Конституційний Суд). У разі, якщо сторона процесу не в змозі надати необхідну інформацію Суду через свою відсутність без поважних обставин, непідготовленості або з будь-якої іншої причини, що призводить до відкладення слухання справи, Суд вправі прийняти рішення про покриття витрат, пов'язаних з перенесенням слухання, за рахунок цієї сторони (ст. 34.2 Закону про Конституційний Суд). Сторона, що ініціювала судовий процес, сплачує Суду суми, які визначаються спеціальним законодавчим актом (ст. 34.3 Закону про Конституційний Суд). Однак до сьогодні такий законодавчий акт не прийнятий.

2. ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЯК ДОКАЗ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Повноваження органів конституційної юрисдикції мають певні межі. За традиційною концепцією орган конституційної юрисдикції не наділений прямими повноваженнями законотворення. Він має право відхиляти законодавчу ініціативу, у той час як функція прямої законодавчої ініціативи належить Парламенту. Втім, повноваження Конституційного Суду, пов'язані з відхиленням законодавчої ініціативи, також мають певні межі, отже, касаційна функція конституційного правосуддя обмежена на користь певних прав, що належать законодавчій та виконавчій владі (наприклад, принцип самообмеження судової влади колом справ, віднесених до її юрисдикції, доктрина політичного питання).

Проте, сьогодні процес прийняття рішень конституційною судовою владою вже не обмежується виключно касаційною функцією, і поступово набирають ваги такі рішення Конституційного Суду, що не підлягають запереченню.

Одним з видів останніх є *рішення про звернення* (Німеччина, США), коли Конституційний Суд звертається до законодавчої влади з проханням (явно або неявно висловленим, з обмеженням або без обмежень у часі) прийняти певні правила у відповідній галузі. Нещодавно окремі держави навіть розробили спеціальні положення стосовно права органів конституційної юрисдикції звертатися до законодавчого органу. Санкції проти таких "незаборонених" дій конституційної судової влади у досить обмеженій формі відомі у німецькій, австрійській та польській, а у більш розширеній формі — в італійській, португальській, угорській та бразильській системах конституційної юрисдикції.

На Конституційний Суд Португалії безпосередньо покладена конституційна функція виявляти неконституційність, пов'язану з *умовчанням*. Це не викликає виявленням умовчання у законодавстві через неповне або неправильне вирішення певного питання у ході абстрактного розгляду законодавчих правил, однак націлює Суд на пряму та незалежну оцінку умовчання, яке виникло внаслідок діяльності законодавчого органу. Сам характер Португальської Конституції, яка покладає на законодавчий орган зобов'язання законодавчої ініціативи, сприяв тому, що португальський Конституційний Суд отримав зазначені повноваження. З огляду на досить складний характер таких повноважень, Конституційний Суд може проявляти активність у відповідній сфері, спираючись на роль вузького кола законних позивачів.

До юрисдикції угорського Конституційного Суду також належить право коригувати неконституційну ситуацію, яка виникла внаслідок умовчання, спричиненого діями урядового органу; судовий процес може ініціюватися як власне

Конституційним Судом, так і за пропозицією будь-якого урядового органу чи потерпілої особи.

У бразильській системі конституційної юрисдикції також відома практика особливого абстрактного позову, пов'язаного з умовчанням, коли головними законними позивачами у процесі виступають урядові органи, представлені у Парламенті політичні партії та політичні організації. Водночас у цій системі відома практика особливого індивідуального позову у зв'язку з умовчанням, спричиненим діяльністю законодавчого органу.

Італійська система конституційної юрисдикції характеризується тим, що Конституційний Суд є правомочним навіть змінити або доповнити формулювання акта, поданого на його розгляд.

Іншою формою прийняття рішень є *рекомендація*, що виробляється у результаті конституційного судового розгляду. Така рекомендація для майбутніх дій законодавчого органу, уряду та адміністрації може також містити рішення про звернення, і — частково — інші види рішень (рішення про скасування, рішення про анулювання, можливо, також рішення декларативного характеру, пов'язане з відповідністю Конституції). У певних випадках такі рішення вже містять чітку вказівку на суттєвий момент юридичного акта, і тоді законодавчому органу залишається тільки розробити деталі та забезпечити формальне прийняття законодавчого акта. Це явище іноді називають заборонною законодавчою діяльністю Конституційних Судів або ще — паразакондавчою чи надзакондавчою діяльністю. Незалежно від цього, з загальної точки зору, незаборонні рішення конституційної судової влади мають характер заміщення. Межа цієї функції перебуває у прямій залежності від того, наскільки значною мірою порушується конституційне право.

Ще одним з видів розглядуваних рішень є рішення про неконституційність з зауваженням або з інтерпретацією самого Конституційного Суду, тобто *рішення інтерпретації*. Таким рішенням, шляхом власної інтерпретації, Конституційний Суд забезпечує подальше запровадження законодавчого акта відповідно до Конституції.

Відмітною рисою системи конституційної юрисдикції Словенії є використання так званих судових рішень щодо звернень, які приймаються Конституційним Судом, а також рекомендацій щодо їх змісту. Фактично новим положенням у Законі про Конституційний Суд є те, що цей орган має можливість також оцінити, чи не виникло умовчання внаслідок того, що законодавчий орган не розробив необхідних законодавчих правил, які впливають з Конституції.

У разі, якщо Конституційний Суд визнає, що законодавчий акт, норма або загальний акт щодо здійснення державної влади був неконституційним або незаконним через те, що певне питання, яке він мав регулювати, урегульовано не

було, або ж регулюється таким чином, що його зворотне або перспективне скасування неможливе, виноситься декларативне судове рішення. Законодавчий або інший орган, що прийняв таку неконституційну незаконну норму або акт (або загальний акт, що регламентує здійснення державної влади), вдається до заходів для усунення ситуації неконституційності або незаконності протягом терміну, встановленого Конституційним Судом (ст. 48 Закону про Конституційний Суд).

Таким чином відкрито нові можливості (методи, типи) прийняття рішень Конституційним Судом, коли він має право вибору адекватної форми свого рішення. Так, рішення інтерпретації є необхідним та доцільним у ситуаціях, коли положення однієї й тієї самої норми (акта) розуміють по-різному і реалізують різними шляхами, з яких одні є прийнятними з конституційної точки зору, а інші — ні. У такому випадку не завжди скасування положення видається доцільним, оскільки це негативно позначиться на тих, хто застосовував це положення відповідно до Конституції. Отже, з'являється необхідність використання рішення інтерпретації, за допомогою якого Конституційний Суд зберігає в юридичній системі положення, яке викликало різночитання, у тій його частині і в тому значенні, котрі відповідають Конституції, водночас усуваючи у непрямий спосіб з юридичної системи та з практики дискусійне положення в тій його частині, яка не узгоджується з Конституцією (враховуючи обов'язок усіх урядових органів діяти згідно з рішеннями, прийнятими Конституційним Судом)¹.

Незважаючи на викладене вище, Конституційний Суд у своїх стосунках із законодавчим органом звичайно дотримується принципу самообмеження колом справ, віднесених до його юрисдикції: інтерпретація певного положення не виходить за його межі, тобто Конституційний Суд не вносить безпосередніх поправок або змін до положення.

¹ Таке повноваження у непрямій формі визнається за Конституційним Судом Конституцією 1974 року у ст. 410 та 417. Втім, що стосується законодавчої влади, у попередній системі не були відомі випадки скасування норми або більш суворі форми ставлення Конституційного Суду до законодавства. Згідно зі ст. 410 Конституції 1974 року Конституційному Суду було надано певну "превентивну функцію", тобто — право та обов'язок розвивати важливу для запровадження конституційності та законності практику, а також інформувати Парламент про стан справ та проблеми у відповідному секторі та забезпечувати його аналітичним матеріалом і пропозиціями для видання, зміни або коригування норм, так само як і для здійснення заходів на забезпечення конституційності та законності. Це стосувалося ситуації, у якій опинявся Конституційний Суд у випадках, коли після прийняття ним конкретного рішення виявлялося, що практичне запровадження Конституції або норми призводить до певної двозначності або умовчань, у зв'язку з чим норма чи інші юридичні акти мають бути зміненими чи відкоригованими або заміщеними відповідними актами. Згідно зі ст. 417 Конституції 1974 року це також стосувалося випадків, коли Конституційний Суд виявляв, що компетентний орган не видав норм для практичного запровадження положень Конституції, законодавчого акта або іншої норми, незважаючи на те, що така дія була обов'язком цього органу.

3. СУДДЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: ІМУНІТЕТ, НЕСУМІСНІСТЬ ЗАНЯТЬ, МАТЕРІАЛЬНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, РАНГ ЗА ПРОТОКОЛОМ

Три характерних підходи

Більшість правових систем визнають імунітет конституційних суддів, а деякі системи визнають за ними парламентський імунітет (наприклад, в Італії, Іспанії, Чеській Республіці, Болгарії, Словенії). Незалежна позиція конституційного судді передбачає визнання за ним матеріальної незалежності, так само, як і відповідного рангу за протоколом. Такі питання регулюються, головним чином, актами, що приймаються Парламентом, а в окремих випадках — внутрішніми актами, які приймає Конституційний Суд.

Відмітною рисою посади конституційного судді є несумісність з певними видами діяльності. Майже в усіх системах посада конституційного судді вважається сумісною з науковою і творчою діяльністю, але несумісною з діяльністю політичною та комерційною. Щодо політичної діяльності, тут можуть існувати декілька різних ступенів обмеження, починаючи з повної заборони членства у будь-яких політичних партіях (наприклад, у Чеській Республіці) і закінчуючи заборонаю членства на певний передвиборний період (наприклад, в Австрії) або ж заборонаю участі в органах політичної партії (наприклад, у Словенії). Домінуючим поглядом на проблему спілкування конституційних суддів з громадськістю є той, згідно з яким вони не можуть замикатися виключно у межах власної установи, а їх суспільна діяльність має сприяти прозорості діяльності Конституційного Суду та плюралізму думок.

Наводимо приклади найбільш характерних чинних систем.

Грузія. Згідно зі ст. 4.3 Закону про Конституційний Суд від 31 січня 1996 р., з метою забезпечення незалежності члена Суду держава зобов'язана гарантувати йому/їй певний рівень життя. Держава гарантує безпеку члена Конституційного Суду, а також його/її сім'ї (ст. 4.4 Закону про Конституційний Суд). Соціальні гарантії для членів Конституційного Суду визначаються спеціальним Законом від 25 червня 1996 р.

Білорусь. Незалежність суддів Конституційного Суду гарантується Законом шляхом надання їм таких прав, умов та пільг, як довічне призначення, імунітет, рівні права як суддів, процедура тимчасового усунення від обов'язків та звільнення з посади, право на пенсійне забезпечення, обов'язковий характер установленої процедури конституційних юридичних процесів, заборона будь-якого втручання у діяльність Суду, умови матеріального та соціального стану суддів, а також забезпечення безпеки відповідно до їх високого статусу (ст. 25.1 Закону про Конституційний Суд).

Заробітна плата Голови, заступника Голови та суддів Конституційного Суду визначається за тією самою шкалою, яка використовується для визначення заробітної плати, відповідно, Голови, першого заступника Голови Верховної Ради (ст. 25.1 Закону про Конституційний Суд).

Судді Конституційного Суду, які не мають житла, або мають квартири, де мешкають декілька осіб, або які потребують поліпшення житлових умов з інших причин, отримують комфортабельне житло у місті Мінську за рахунок бюджету Республіки не пізніше, ніж через чотири місяці після їх обрання на пост судді, або ж внаслідок виникнення обставин, про які згадувалося вище (ст. 25.3 Закону про Конституційний Суд).

У разі, якщо термін виконання обов'язків судді Конституційного Суду закінчується до досягнення ним пенсійного віку або в інших специфічних випадках, передбачених Законом про Конституційний Суд, за суддею зберігається право на повернення, за власним бажанням, на попередню посаду або ж – у разі, якщо ця посада не є вакантною, – на отримання еквівалентної посади (ст. 25.4).

Відповідальність за працевлаштування колишніх суддів Конституційного Суду покладається на Верховну Раду Республіки Білорусь. При цьому термін роботи судді у Конституційному Суді зараховується до стажу роботи на попередній посаді (ст. 25.2).

Судді Конституційного Суду, включаючи тих, хто звільнився за власним бажанням або у зв'язку з виходом на пенсію, користуються гарантіями, передбаченими законодавством щодо суддів судів загальної юрисдикції. У разі появи інших законодавчих актів, що надають суддям Конституційного Суду більші гарантії незалежності аніж ті, що передбачаються Законом про Конституційний Суд, силу матимуть положення таких актів (ст. 25.6).

Україна. Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні (ст. 1.1 Закону про Конституційний Суд України від 16 жовтня 1996 р.). Діяльність його суддів забезпечується такими гарантіями: незалежність суддів (ст. 27 Закону), імунітет особи судді (ст. 28), соціальне та матеріальне забезпечення суддів (ст. 29).

Практика Словенії

Історія питання. У Словенії як суб'єкті колишньої Югославської Федерації існування Конституційного Суду було передбачене Конституцією 1963 року ("Офіційна Газета" Соціалістичної Республіки Словенія, № 10/63) відповідно до принципу єдності гілок влади. Юрисдикція Конституційного Суду детально визначена Законом про Конституційний Суд ("Офіційна газета", № 39/63 та 1/64). У світлі цього закону Суд почав працювати 15 лютого 1964 р.

Відповідно до Конституції 1974 року місце та юрисдикція Конституційного Суду зазнали деяких змін ("Офіційна газета", № 6/74). Більш докладні положення щодо юрисдикції та процедур були закладені у новому Законі про Конституційний Суд Соціалістичної Республіки Словенія ("Офіційна газета", № 39/74 та 20/76). Також були прийняті нові Правила процедури Конституційного Суду ("Офіційна газета", № 10/74). Втім, протягом наступних років функції Суду щодо захисту конституційності та законності були здебільшого формальними.

У 1991 році Словенія стала незалежною державою, яка отримала міжнародне визнання. Її колишній державний устрій було зруйновано, і нині країна перебуває на етапі переходу від фактичного соціалізму до сучасної політичної та юридичної системи. Новою Конституцією 1991 року ("Офіційна газета", № 33/91) запроваджено принцип поділу влади, а також встановлено, що вищим органом захисту прав людини є Конституційний Суд. Юрисдикція Суду та його процедури детально визначені у новому Законі про Конституційний Суд ("Офіційна газета", № 15/94). Згідно зі ст. 1 Закону про Конституційний Суд останній є вищим органом судової влади з питань захисту конституційності, законності, прав людини та її основних свобод.

Внаслідок певних традицій у цій сфері нова система конституційного розгляду справ була відносно швидко пристосована до зміненого юридичного порядку. У цих рамках Суд набув повноважень скасовувати конституційні законодавчі акти, а також приймати рішення щодо конституційних скарг з приводу порушення прав людини.

Несумісність занять та імунітет. Несумісними з функціями судді Конституційного Суду є такі види діяльності (ст. 166 Конституції та ст. 16 Закону про Конституційний Суд):

- діяльність в урядових органах;
- діяльність у місцевих органах влади;
- діяльність у політичних партіях;
- інші види діяльності та функції, що вважаються несумісними з функціями судді Конституційного Суду згідно з Законом про Конституційний Суд.

Що стосується імунітету, то члени Конституційного Суду користуються таким самим імунітетом, як і члени Національної Асамблеї (ст. 167 Конституції).

Суддя Конституційного Суду не несе юридичної відповідальності за висловлену на публічному слуханні або на сесії думку, так само, як і за свою позицію при голосуванні. Він не може бути затриманий і не може бути суб'єктом кримінального переслідування без згоди Національної Асамблеї, за винятком випадків, коли суддя вчинив злочин, за який передбачається покарання у вигляді ув'язнення на термін більше п'яти років (ст. 18 Закону про Конституційний Суд).

Матеріальне забезпечення та умови роботи суддів.

Заробітна плата і розмір утримання. Голова Конституційного Суду має право на заробітну плату та посадове утримання у розмірі, який визначено для Голови Національної Асамблеї, а суддя — у розмірі, визначеному для заступника Голови Національної Асамблеї. Розмір заробітної плати секретаря Конституційного Суду є пропорційним розміру заробітної плати судді (ст. 71 Закону про Конституційний Суд).

Суддя Конституційного Суду має право на компенсацію у розмірі однієї заробітної плати за період щорічної відпустки, а також за перші 30 днів відсутності на роботі через хворобу або травму (ст. 72).

Стаж і соціальне забезпечення. Час, протягом якого суддя Конституційного Суду займає цю посаду, зараховується до загального трудового стажу. Протягом терміну перебування на посаді судді він користується соціальним забезпеченням відповідно до положень про соціальне забезпечення постійно працевлаштованих осіб (ст. 73).

Інші види особистого доходу та компенсацій. Суддя Конституційного Суду має право на:

- компенсацію витрат, пов'язаних з проїздом до робочого місця і назад;
- компенсацію витрат, пов'язаних з відрядженнями (витрати на проїзд, добові, проживання у готелі);
- компенсацію витрат на харчування у робочий час;
- виплати на щорічну відпустку;
- виплати, пов'язані з переїздом на інше місце;
- компенсацію витрат, що мали місце протягом днів, проведених у переїздах з місця службового помешкання до місця постійного помешкання і назад;
- компенсацію витрат, пов'язаних з переїздом з місця постійного помешкання до місця службового помешкання і назад;
- відшкодування витрат на навчання;
- надбавки за стаж;
- пенсійну надбавку (ст. 74.1).

Умови, що визначають розмір утримання та компенсацій, встановлюються Конституційним Судом (ст. 74.2).

Щорічна відпустка та інші неробочі дні. Суддя Конституційного Суду має право на:

- щорічну сорокаденну відпустку (ст. 75.1);
- оплачувану позачергову відпустку через особисті обставини протягом не більше 7 днів один раз на рік (ст. 75.3);
- у виняткових випадках — дозвіл на позачергову відпустку терміном не більше 30 днів один раз на рік (ст. 75.3).

Зазначені у попередніх пунктах умови та розміри конкретно визначаються Конституційним Судом (ст. 75.4).

Права суддів Конституційного Суду по закінченні терміну їх повноважень. Ті, хто до свого обрання суддями Конституційного Суду працювали у судах загальної юрисдикції або обіймали посади у державних органах, по закінченні терміну своїх повноважень мають право повернутися на попереднє місце за умови відповідності всім вимогам щодо роботи на такій посаді, а також за умови, що протягом трьох місяців після закінчення терміну зазначених повноважень вони повідомляють відповідний орган про бажання повернутися до своїх попередніх функціональних обов'язків (ст. 76).

Ті, хто до свого обрання суддями Конституційного Суду, працювали у державних органах, державних компаніях або державних установах, протягом трьох місяців після закінчення терміну своїх повноважень мають право повернутися на попередню роботу або зайняти іншу посаду, яка відповідає рівню їх освіти та професійної підготовки (ст. 77).

Судді Конституційного Суду, термін повноважень яких закінчився і які з об'єктивних причин не мають можливості продовжувати роботу на своїй попередній посаді або не можуть знайти іншої прийнятної роботи, але не досягли загальновстановленого пенсійного віку, мають право на отримання компенсації у розмірі, що відповідає заробітній платі, котру вони отримували як судді, до того моменту, поки не знайдуть нової роботи або не набудуть статусу, що відповідає загальновстановленим вимогам виходу на пенсію; така компенсація сплачується протягом періоду, що не перевищує одного року після закінчення суддівських повноважень (ст. 78.1).

Право на одержання такої компенсації може зберігатися і довше, до моменту настання загальновстановлених обставин, що дозволяють вихід на пенсію, але не довше ще одного року додатково (ст. 78.2).

Періоди часу, про які йдеться у двох попередніх абзацах, зараховуються у робочий стаж судді, термін повноважень якого закінчився. Протягом цього періоду судді користуються соціальним забезпеченням відповідно до положень законодавства про соціальне забезпечення осіб, які працюють на постійній основі. Якщо протягом цього періоду суддя має право на щорічну відпустку, йому належить сума за період щорічної відпустки. Після виходу на пенсію судді мають право на отримання пенсійної набавки (ст. 78.3).

Заробітна плата, утримання, інші види доходів та компенсацій персоналу, що працює у Конституційному Суді. Правила, якими регулюються права службовців державних органів, застосовуються *mutatis mutandis* при визначенні права на отримання зарплати, грошового утримання, інших видів доходу, компенсацій, так само, як й інших прав Секретаря Конституційного Суду (ст. 79), Директора спеціальної служби та радника (ст. 79.2), інших службовців Конституційного Суду (ст. 79.3).

4. ПРИЗНАЧЕННЯ/ВИБОРИ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

С тупінь впливу конституційних органів на призначення або вибори членів Конституційного Суду є різним у різних країнах. Розглянемо відмінності у системах виборів або призначення суддів Конституційних Судів.

1. Системи на основі призначення (без участі представницького органу). У Франції три члени Конституційного Суду призначаються Президентом Республіки, три — Головою Національної Асамблеї і три — Головою Сенату. В Японії, Швеції та багатьох африканських країнах, де існує система конституційного/судового розгляду справ, судді (Верховного Суду) призначаються виключно урядом. У Данії, Ірландії, Туреччині, США, Південній Африці, на Кіпрі та у Сенегалі судді Конституційного Суду призначаються виключно сувереном або керівником держави. В аргентинській провінції Тукуман частину суддів Конституційного Суду призначає орган виборців, що складається з суддів Верховного Суду, а решту суддів — виконавча влада.

2. Системи на основі виборів. Як правило, порівняно з виборами суддів судів загальної юрисдикції, на вибори суддів Конституційного Суду Парламент має більший вплив. У Німеччині, Словенії, Швейцарії, Бельгії, Хорватії, Естонії, Ліхтенштейні, Литві, Угорщині та Польщі судді Конституційного Суду обираються виключно законодавчим органом. Такий самий принцип застосовується у Португалії, де судді Конституційного Суду, затверджені Парламентом, кооптують на цю посаду певну кількість інших осіб. У разі, коли за такої системи має місце участь виконавчої влади, її роль обмежується підготовкою кандидатур.

3. Змішані системи (призначення та вибори). В Андоррі призначення суддів Конституційного Суду залежить від впливу президентського органу та Парламенту. В Австрії, Албанії, Болгарії, Канаді, Румунії, Чеській Республіці та Словаччині одна частина конституційних суддів обирається Парламентом або призначається керівником держави чи Головою Парламенту, а решта — виконавчою владою. В Італії, Перу, Україні та Іспанії частина конституційних суддів обирається Парламентом, частина — призначається урядом, а решта — вищими судовими зборами. За змішаної системи роль Парламенту також є домінуючою, а роль виконавчої влади у деяких випадках обмежується виключно підготовкою кандидатур.

4. Система заздалегідь визначеного складу з числа вищих судових службовців. Оскільки у Греції і в ряді інших країн (наприклад, Руанда, Судан, Маврикій) орган, який має компетенцію конституційного/судового розгляду справ, складається з представників вищих судових органів країни, ні Парламент, ні уряд не мають прямого впливу на призначення конституційних суддів.

Незалежність позиції Конституційного Суду підкреслюється й символічно — шляхом призначення його Голови. Незалежність Суду зростає, якщо його Голову призначають колеги — самі конституційні судді (наприклад, в Італії, Іспанії, Бельгії, Словенії); у протилежному випадку Голову Конституційного Суду призначає кваліфікований орган, що не входить до складу Суду (наприклад, у Франції, Австрії, Німеччині, Польщі).

5. ВІДКРИТИЙ ХАРАКТЕР ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

Відкритий характер діяльності Конституційного Суду може декларуватися Конституцією, але, переважно, він декларується Законом про Конституційний Суд.

Відповідно до Закону про Конституційний Суд Республіки Словенія (ст. 3) діяльність Суду здійснюється публічно. Принципу відкритого характеру діяльності, проголошеного цим актом, додержуються у процесах усіх типів; зазначений принцип має на меті забезпечити контроль за діяльністю Суду не тільки з боку учасників процесу, а й з боку інших громадян (необмеженого кола осіб). Ця функція також забезпечується, наприклад, нормативним положенням про публічні слухання у Конституційному Суді (ст. 35 та 36). Конституційний Суд має право заборонити доступ громадськості на слухання або на частину слухань, виходячи з міркувань захисту суспільної моралі, громадського порядку, національної безпеки, права на власність та особистих прав (ст. 37 і 38).

Публічний характер діяльності Конституційного Суду Словенії є також результатом внутрішніх правил, прийнятих цим органом конституційної юрисдикції¹.

6. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І САМОСТІЙНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

У більшості систем конституційного/судового розгляду організаційна самостійність уповноваженого органу дозволяється на основі або Конституції, або Закону про Конституційний Суд. Це означає, що відповідні органи конституційної юрисдикції мають право застосовувати власні правила у своїй внутрішній організації. Спеціальні служби Конституційних Судів організуються аналогіч-

¹ Статті 4 та 39 Правил Процедури Конституційного Суду; ст. 39–41 Положення про внутрішню адміністративну роботу; Висновки Конституційного Суду про забезпечення публічного характеру діяльності Конституційного Суду за допомогою засобів масової інформації.

Запроваджена у 1987 р. система юридичної інформації Конституційного Суду Словенії містить комп'ютеризовану базу даних щодо конституційних судових справ, відкриту для широкого загалу усіх користувачів юридичної інформації.

ним чином: вони складаються з клерків і секретарського персоналу, при цьому голова спеціальної служби, як правило, має статус генерального секретаря¹.

Якщо акти про Конституційний Суд не містять інших положень, то щодо співробітників Конституційного Суду застосовується загальне законодавство про працю (наприклад, у Чеській Республіці — ст. 10 Закону про Конституційний Суд). Крім того, у деяких країнах Конституційні Суди можуть самостійно регулювати питання заробітної плати клерків і секретарського персоналу за умови, що статус суддів регулюється Конституцією або Законом про Конституційний Суд (наприклад, у Словенії — ст. 71–79 Закону про Конституційний Суд; у Латвії — ст. 38, 39 Закону про Конституційний Суд; у Японії — ст. 50, 51 Закону про організацію суду від 16 квітня 1947 р.; у Туреччині — ст. 59 Закону про організацію процедур судового процесу Конституційного Суду від 12 листопада 1983 р.), або одним актом (наприклад, у Словацькій Республіці — ст. 17 Закону про організацію Конституційного Суду Словацької Республіки, про судовий розгляд у Конституційному Суді та про статус суддів від 20 січня 1993 р.), або низкою спеціальних актів (наприклад, у Грузії, Узбекистані), або ж загальними нормами щодо положення (статусу) державних службовців.

Деякими з характерних чинних систем є такі.

Білорусь. Конституційний Суд займається забезпеченням необхідних для його діяльності інформаційних систем та наймає персонал самостійно (ст. 24.3 Закону про Конституційний Суд).

Ресурси матеріально-технічного характеру, необхідні для діяльності Конституційного Суду, включаючи транспортні засоби та засоби зв'язку, надаються відповідними державними органами згідно з процедурою, встановленою Президентом Республіки Білорусь за узгодження з Конституційним Судом.

Існуючий рівень матеріально-технічних ресурсів, необхідний для діяльності Конституційного Суду, може бути зменшеним тільки за згодою Верховної Ради Республіки Білорусь (ст. 244 Закону про Конституційний Суд).

Латвія. Конституційний Суд займається інформаційним та організаційним забезпеченням своєї діяльності на засадах свободи та незалежності (ст. 5-1.4 Закону про Конституційний Суд).

Україна. Конституційний Суд приймає акти, що регламентують організацію його внутрішньої роботи, у відповідності до Закону України про Конституційний Суд (ст. 3.2) з урахуванням нормативних положень про консультантів-дослідників та помічників судді Конституційного Суду (ст. 25), про організацію та діяльність Суду (ст. 30–37), його фінансування (ст. 31), організацію

¹ У деяких Конституційних Судах створено також додаткову спеціальну службу, що забезпечує їх діяльність, наприклад, у Конституційному Суді Республіки Узбекистан згідно з Положенням про науково-консультативну раду при Конституційному Суді Республіки Узбекистан від 5 липня 1996 р.

та діяльність Секретаріату (ст. 32), постійні комісії (ст. 33), тимчасові комісії (ст. 34), архів (ст. 35), бібліотеку (ст. 36), а також друкований орган (ст. 37).

Організація та діяльність Суду визначаються Конституцією, Законом про Конституційний Суд, а також внутрішніми актами Суду.

Словенія. Конституційний Суд Республіки здійснює регулювання своєї організації та роботи внутрішніми розпорядженнями та іншими загальними актами (ст. 2.2 Закону про Конституційний Суд).

Адміністративні служби Конституційного Суду Словенії: секретар Суду (питання організації та правових знань); директор/помічник секретаря (організаційно-фінансові питання) (ст. 7 Закону про Конституційний Суд).

Спеціальні служби Конституційного Суду: Центр юридичної інформації з юридичною бібліотекою; службовці-фахівці; секретарський персонал. Конституційний Суд призначає радників з числа юристів і фахівців інших профілів (ст. 7.3). Відповідно до норми Конституційний Суд може брати на роботу службовців з випробувальним строком (ст. 7.4 Закону про Конституційний Суд).

БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ

Люсьєн ПОТОМС,

Генеральний секретар Арбітражного Суду Бельгії

Арбітражний Суд Бельгії (бельгійський Конституційний Суд) створено згідно із Законом від 28 червня 1983 р. про структуру, повноваження і функціонування Арбітражного Суду.

У п. 1 ст. 106 Закону визначено, що кошти, необхідні для функціонування Арбітражного Суду, включені до Бюджету асигнувань.

У п. 1 ст. 123 спеціального Закону від 6 січня 1989 р. про Арбітражний (Конституційний) Суд, прийнятого замість Закону від 28 червня 1983 р., міститься таке саме положення: "Кошти, необхідні для функціонування Арбітражного Суду, включаються до Бюджету асигнувань".

Під асигнуваннями мається на увазі сума, затверджена законодавчими палатами, використання якої, однак, регулюється органом, якому її виділено.

У Бельгії подібні асигнування виділяються на такі цілі:

королівській сім'ї (і на утримання глави держави);

Сенату і Палаті представників;

Рахунковій палаті;

Арбітражному Суду.

Арбітражний Суд, який наділено згідно з Конституцією і Законом від 6 січня 1989 р. особливими функціями, а саме — контролем за конституційністю норм, що мають силу закону, повинен задля належного виконання своїх завдань бути незалежним. Виходячи з цього принципу, Суд має розпоряджатися власним бюджетом, визначеним ним самим без будь-якого втручання уряду або Рахункової палати.

Щорічно Суд складає бюджет своїх витрат на наступний рік. Зрозуміло, що цей бюджет готується якнайточніше, на підставі витрат попередніх років і поточного року з урахуванням прогнозів на наступний рік.

Після схвалення зазначеного бюджету Арбітражним Судом голові Палати представників направляється повідомлення про суму асигнувань на наступний рік. У повідомленні ця сума розшифровується лише за такими статтями, як витрати на утримання персоналу, адміністративні витрати і витрати на матеріально-технічне забезпечення (див. додаток 1).

Асигнування Арбітражному Суду мають щорічно затверджуватися Парламентом.

При розгляді бюджету Арбітражного Суду на 1985 бюджетний рік у комісії з фінансів Палати зазначалося, що хоч за Конституцією цей Суд і виконує

специфічні функції, однак, це не виключає для нього можливості при обґрунтуванні своїх бюджетних пропозицій використовувати існуючі схеми і класичні бюджетні моделі і, у такий спосіб, полегшити комісії з фінансів виконання її завдань. Більше того, комісія з фінансів твердо наполягала на тому, щоб, починаючи з 1986 бюджетного року, Суд надавав докладніше обґрунтування своїх бюджетних пропозицій: витрати на утримання персоналу, витрати на оренду будинку, витрати, пов'язані з функціонуванням різноманітних служб, а також витрати, що випливають з вимог запроваджених законом процедур.

На пленарному засіданні Палати представників 12 березня 1985 р. зазначена думка комісії з фінансів була знову підтверджена. Зокрема, було заявлено, що асигнування Арбітражному Суду стали предметом поглиблених обговорень у комісії з питань фінансів. Незважаючи на те, що заявлена Судом сума не викликала суперечок, було висловлено думку, що з вищенаведеної статті Закону від 28 червня 1983 р. про структуру Арбітражного Суду не випливає, що останній не зобов'язаний обґрунтовувати різні статті проекту свого бюджету. Зазначалося також, що при розгляді бюджетних пропозицій треба враховувати, що згідно з Конституцією і Законом Арбітражний Суд виконує особливі функції, однак це не стає на заваді тому, аби для обґрунтування своїх бюджетних пропозицій він користувався існуючими формами і класичними бюджетними моделями з метою забезпечення нормального виконання завдань комісією з фінансів Палати представників.

У результаті обговорень, що відбулись у 1985 році в комісії з фінансів і на пленарному засіданні Палати представників, між головою Палати і головами Арбітражного Суду було домовлено, що лише голова Палати правомочний при потребі вимагати від Арбітражного Суду додаткової інформації щодо асигнувань, на які останнім подається заявка.

З того часу Суд не вносив змін до порядку подання заявки на щорічні асигнування. Суд повідомляє лише загальну суму необхідних асигнувань, а також її розбивку за зазначеними статтями, тобто витрати на утримання персоналу, адміністративні витрати і витрати на матеріально-технічне забезпечення.

Варто зазначити, що в уже згаданому Законі про Арбітражний Суд нічого не сказано з приводу розпорядження фінансами і відповідного контролю за ними. Суд самостійно врегульовує ці питання своїм внутрішнім регламентом, який він має право приймати згідно з директивою від 15 грудня 1987 р., підтвердженою 14 лютого 1989 р., якою щодо ведення фінансових справ і контролю за ними передбачається таке:

а) *Здійснення витрат і платіжні доручення.*

Кожний голова Суду має право підпису з усіх здійснюваних витрат і всіх платіжних доручень в межах бюджету, встановленого Судом, і наданих йому

асигнувань. Право підпису платіжних доручень може передаватися членам Суду за його розпорядженням.

б) *Контроль за рахунками та їх затвердження.*

Щорічно Суд призначає двох суддів (по одному від кожної мовної групи) комісарами з перевірки рахунків терміном на один рік, починаючи з 1 січня, з можливістю повторного призначення. Кожний із зазначених комісарів може здійснити будь-яку бухгалтерську перевірку, котру вважатиме необхідною.

Не пізніше 31 березня кожного року голови подають Суду рахунки за попередній календарний рік. Комісари подають Суду звіт про рахунки та управління коштами. Суд схвалює рішення про затвердження представлених рахунків і діяльність голів та комісарів.

Щорічно складається звіт щодо витрат, здійснених упродовж попереднього календарного року.

Цей звіт перевіряється двома суддями-комісарами з перевірки рахунків, які щорічно призначаються Судом з числа своїх членів. За поданими комісарами звітами Суд затверджує рахунки витрат.

Зовнішній контроль за рахунками Арбітражного (Конституційного) Суду (наприклад Рахунковою палатою) не передбачено.

У Бельгії Бюджет асигнувань є складовою частиною Державного бюджету, однак, має специфічний характер. Так, при формуванні звичайних бюджетів (різних галузевих міністерств) відповідний міністр захищає свій бюджет перед членами парламенту, тоді як при обговоренні асигнувань, що виділяються Палаті представників і Сенату, питання можуть ставитися лише до голів і колегій квесторів цих палат. Таким чином, при обговоренні асигнувань Арбітражного Суду питання можуть ставитися лише до нього.

Якщо ця система надає більш-менш повну самостійність Палаті представників і Сенату, то це не стосується повною мірою Арбітражного Суду, оскільки Палата і Сенат затверджують асигнування для себе самих. Щодо Арбітражного суду, то зазначена система дійсно забезпечує його самостійність у питаннях фінансування стосовно виконавчої влади, з чого, проте, не випливає, що він користується повною незалежністю від виконавчої влади. Так, у Законі про Арбітражний (Конституційний) Суд зафіксовані різні положення, за якими виконавча влада може втручатися у функціонування Суду.

Поглиблений розгляд цього аспекту потребує аналізу проблеми поділу влади, що виходить за межі окресленого у даному повідомленні питання.

На закінчення можна зробити висновок, що зазначена система асигнувань забезпечує Арбітражному (Конституційному) Суду Бельгії достатню фінансову самостійність.

P.S. Під час пленарних засідань семінару в Києві 20 і 21 січня 1998 р. деякі з учасників торкалися у своїх виступах проблеми поділу влади і місця Арбітражного (Конституційного) Суду в системі гілок влади. Автор цього повідомлення зазначив, що, згідно з проведеним одним з голів Арбітражного Суду Бельгії дослідженням, цей Суд Бельгії належить до органів установчої влади. Згадане дослідження додається (див. Додаток 2).

Додаток 1

КОРОЛІВСТВО БЕЛЬГІЯ
АРБІТРАЖНИЙ СУД

Голові Палати представників

Вельмишановний пане Голово,

Цим маємо честь сповістити Вас, що Арбітражний суд визначив необхідні йому асигнування на 1998 бюджетний рік у розмірі _____ бельгійських франків.

Зазначена сума розподілена Судом виходячи з потреб внутрішнього управління його фінансами таким чином:

1. Утримання персоналу: _____
2. Адміністративні витрати: _____
3. Витрати на матеріально-технічне забезпечення: _____

Усього: _____ бельгійських франків.

У разі, якщо для обговорення у Парламенті Вам знадобиться додаткова інформація, ми готові її надати.

З повагою _____

Додаток 2

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР АРБІТРАЖНОГО СУДУ БЕЛЬГІЇ

Ян ДЕЛЬВА,
Голова Арбітражного Суду Бельгії

І. ДЖЕРЕЛА АРБІТРАЖНОГО СУДУ І ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР

До 1978 року у бельгійському законодавстві не існувало інших законодавчих норм, окрім національного закону, що був виявом волі суверенної нації. Національний закон як результат спільної законотворчості Палати представників, Сенату і короля (при відповідальності його міністрів), мав зверхність щодо всіх інших правових норм. Законодавець був виключним депозитарієм права тлумачення Конституції Бельгії, у той час як суди утримувалися від будь-якого контролю за конституційністю законів.

Перерозподіл компетенції законодавчих органів.

Протягом двох останніх десятиліть Бельгія переживає період інституційних змін, що дістає вияв у переривчастому процесі федералізації зі зміною первісної моделі унітарної держави, причому шанси швидко завершити цей процес досить сумнівні. У зв'язку з перерозподілом законодавчих повноважень, здійсненим у межах державної реформи шляхом перегляду Конституції в 1970 і 1980 роках, а для німецькомовної общини — у 1983 році, абсолютне верховенство національного закону зазнало кардинальних змін.

До бельгійського законодавства увійшла нова правова норма, що має силу закону, — декрет. Спочатку ця норма мислилась в обмеженому контексті культурної автономії перегляді Конституції 1970 року — першому перегляді, спрямованому на глибинне реформування інститутів влади. Цю норму було закріплено у 80-і роки в рамках розширеного перерозподілу законодавчої влади. Так було покинчено з монополією національного закону. Значна частка законодавчої влади була передана общинам і регіонам. Національний законодавець зберіг при цьому компетенцію з усіх питань, не віднесених до компетенції общин і регіонів.

Поява у бельгійському законодавстві норм з однаковою юридичною силою, але таких, що охоплюють сфери застосування, які відрізняються у матеріально-

му і територіальному планах, неминуче мала призвести до конкуренції юрисдикцій різних законодавців з питань *ratione materiae* і *ratione loci*. У зв'язку з цим постала потреба створити орган, призначений для розгляду під правовим кутом зору питань дотримання чи недотримання норм, встановлених Конституцією чи згідно з нею для визначення відповідних повноважень держави, общин і регіонів. Включена до Конституції Бельгії ст. 107^{'''} мала на меті наділити цією функцією єдиний орган — Арбітражний Суд.

Зазначена стаття 107^{'''} Конституції міститься у новому розділі III["], який стосується "запобігання і врегулювання конфліктів" і включений до частини III, де йдеться про повноваження різних органів. З положень статті випливає, що Засновник наділив інститут Арбітражного Суду функціями, відмінними від функцій законодавчої влади, виконавчої влади, судової влади, децентралізованих адміністративних органів.

Законом від 28 червня 1983 р., за яким набрав чинності § 2 ст. 107^{'''} Конституції, шляхом визначення "організації, компетенції і функціонування" Арбітражного Суду було покладено край тимчасовому врегулюванню конфліктів.

Засновник і законодавець.

Розширення компетенції Арбітражного Суду, здійснене у зв'язку з інституціональною реформою 1988–89 рр. і закріплене у новій редакції ст. 107^{'''} Конституції, є виявом обмеженої довіри Засновника до роботи законодавчих органів і водночас — зростаючої довіри до практики Арбітражного Суду.

Процес передачі освіти у відання общин і, як наслідок, припинення застосування певних загальнодержавних методів (політичних заходів) захисту і збереження рівноваги, можливо, вивело на конституційний рівень прагнення Засновника змусити діючого за допомогою декретів законодавця ретельно зберігати досягнуту рівновагу, у зв'язку з чим і було запроваджено суворий судовий контроль з метою зобов'язати законодавця дотримувати свободи освіти, а також рівноправності у цій сфері. Розширивши норми, що могли б стати предметом контролю, до ст. 6 і 6["] Конституції, і, відповідно, не обмежуючи контроль за конституційністю лише ст. 17 Конституції, Засновник підкреслив необхідність судового контролю щодо всіх представницьких органів, причому такий контроль поширюється на всі прийняті ними законодавчі норми, а саме — закони, декрети та ордонанси, і призначений забезпечити дотримання принципів рівності, недискримінації, свободи освіти і права на освіту.

Такий судовий нагляд за дотриманням основоположних прав різними законодавцями було покладено на єдиний орган — Арбітражний Суд так само, як і у 1980 р., у 1983 р. і у 1985 р., коли нагляд за дотриманням поділу повноважень поміж державою, общинами й регіонами було покладено виключно на той самий Арбітражний Суд, що виявив, на думку Засновника, мудрість при виконанні своїх контрольних повноважень щодо інституційної системи розподілу компетенцій.

Щоб захистити юридичні позиції Арбітражного Суду від можливого перевищення повноважень з боку законодавця (загальнодержавного), Засновник вирішив визначити компетенцію, склад і порядок роботи цього Суду спеціальним законом. Така концепція відповідає прагненню Засновника закріпити основні органічні норми здійснення державної влади, які неможливо детально викласти у самій Конституції, за допомогою квазіконституційних законів, тобто законів, які більш захищені від втручання законодавчої влади (загальнодержавного рівня), аби запобігти надто витратній процедурі внесення змін до Конституції.

У такий спосіб було підтверджено основоположну роль Арбітражного Суду у функціонуванні бельгійських правових інститутів. На виконання ст. 107^{'''} із змінами Конституції було прийнято спеціальний Закон від 6 січня 1989 р.

З наведеної історичної довідки бачимо, що Арбітражний Суд посідає особливе й виключне місце у правопорядку Бельгії.

Відповідь на запитання, як саме вписується Суд у бельгійський правопорядок після здійснення інституційних реформ 1970, 1980, 1983, 1988 і 1989 рр., залежить від певної кількості специфічних факторів. Один з основних моментів дискусії щодо точного місця Арбітражного Суду у внутрішньому правопорядку полягає в тому, щоб з'ясувати, чи є цей Суд у повному розумінні Конституційним Судом. Цим і викликана спроба змалювати як відповідь на це запитання конституційний профіль Арбітражного Суду.

II. ЧИ Є АРБІТРАЖНИЙ СУД ПОВНОПРАВНИМ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ?

Цілоком зрозуміло, що включення до окремої глави Конституції положення про створення Арбітражного Суду не є визначальною характеристикою для Конституційного Суду. І все-таки цим фактором не треба нехтувати. Оскільки, як зазначали Дельпере і Рассон-Ролан, "місце Арбітражного Суду — окремо від трьох гілок влади, утворених на загальнодержавному рівні. Найдоцільніше віднести його до установчої влади. Суд розглядає конституційні спори. Він є офіційним тлумачем тексту Конституції. Відповідно до конституційних норм він скасовує закони і декрети, визначає наслідки виконання чи застосування скасованої норми, які мають розглядатися як остаточні, зобов'язує прийняти у визначений ним термін нові норми, аби уникнути негативних наслідків скасування ...".

Ще більш переконливими є міркування, висловлені при розробці конституційної норми про створення Арбітражного Суду, Закону про структуру Суду, а також наступних змін до цих конституційних і законодавчих норм, у світлі

яких чітко визначився політичний аспект правового становища Арбітражного Суду. Науково-правовий аналіз феномена "конституційного суду" також заслуговує на пильну увагу.

1. ПОЛІТИЧНИЙ АНАЛІЗ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАНОВИЩА АРБІТРАЖНОГО СУДУ

Побоювання "правління суддів", тобто політичного ладу, за якого домінує судовий орган, котрому належить право остаточного рішення щодо конституційності законодавства і який таким чином отримує владу над урядом країни, а в разі зловживання судовим контролем сягає рівня "верховного законодавця", викликало несприйняття політичними колами; як і Засновником у 1980 році, ідеї створення конституційного суду, який здійснюватиме загальний контроль за однозначністю тлумачення Конституції і за конституційністю законів і норм, що мають силу закону. Намір створити єдиного арбітра на випадок конкуренції юрисдикцій переважив ще при укладенні Стуйвенберзьких угод 1978 року. Так, у 1980 році на Арбітражний Суд була покладена не функція контролю за конституційністю всіх конституційних норм, а лише функція врегулювання "конфліктів між законом, декретом і між нормами, передбаченими у ст. 26¹". Водночас стало очевидним, що перерозподіл законодавчої влади викликав сумніви щодо однакового застосування Конституції. Відповідні органи вже тоді застерігали від небезпеки неоднакового тлумачення Конституції різними законодавчими органами, і не лише у сфері розподілу повноважень.

Отже, не було нічого дивного в тому, що, як і в період визначення структури Арбітражного Суду, так і на його урочистому відкритті 1 жовтня 1984 р., про нього завжди говорили як про попередника повноцінного Конституційного Суду і стверджували, що з часом Арбітражний Суд перебере на себе повноту нагляду за конституційністю законів і декретів, оскільки у правовій державі права і свободи є настільки важливими, що їх тлумачення не може залежати від владних рішень різних законодавців.

Навіть за чинності Закону 1983 року Арбітражний Суд міг розглядати, скажімо, питання про те, чи не порушує хтось із законодавців конституційних норм поділу законодавчих повноважень, ігноруючи те чи інше конституційне положення.

Здійснюючи державні реформи, неможливо заплющувати очі на фактичну потребу так званого інтегруючого тлумачення, яке має дати змогу первісним положенням Конституції віднайти своє місце в рамках нового інституційного

контексту общин і регіонів. Така інтеграція спрямована на запобігання розпо-рошенню конституційного середовища. Визначальним для такого способу тлу-мачення є пріоритет, що надається ним новим конституційним положенням щодо старих, до того ж пріоритет цей має місце на основних напрямках консти-туційної реформи.

Неминуче розширення оцінних повноважень Суду щодо перевірки консти-туційності не лише конституційних норм, що стосуються чіткого поділу повно-важень, здатне спричинити відповідне звуження прерогатив законодавця щодо питань визначення відповідності закону Конституції, причому ці прерогативи, що спершу належали Палаті представників і Сенату, поступово поширилися також на інші представницькі органи.

Подібна тенденція дістала вияв також і у галузі права міжнародних дого-ворів, якщо врахувати розвиток судової практики в плані контролю відповід-ності законів і декретів нормам прямої дії міжнародного чи наднаціонального права. До них треба віднести положення Європейської конвенції щодо захисту прав людини і основних свобод, які гарантують основні права, ідентичні чи подібні до тих, що гарантуються Конституцією Бельгії.

Отже, під впливом Закону від 28 червня 1983 р. почався процес, що веде до створення повноцінного Конституційного Суду.

Цьому процесу відповідав і виступ голови Палати представників Дефрєня на відкритті сесії 1984–1985 рр.: “Наша присяга зобов'язує нас поважати Кон-ституцію. То чи можемо ми в такому разі виступати водночас і як судді, і як сторони? Я не поділяю такої думки і рішуче виступаю за те, щоб уже завтра Арбітражний Суд чи будь-який інший судовий орган, який перебере на себе його функції і присвятить себе виконанню цього виключного завдання, став конституційним судом, який забезпечуватиме дотримання загальних прин-ципів і норм функціонування, визначених іншими органами, у тому числі і нами самими, і які нам, безумовно, доведеться розробляти, маючи на увазі майбутню роботу щодо перегляду Конституції. Немає нічого принизливого для законодавців у тому, щоб у подальшому свої акти вони передавали на розгляд судового органу, котрий складається з авторитетних фахівців, які пред-ставляють національну юридичну еліту і здатні, завдяки високій кваліфікації та професіоналізму, тлумачити конституційне право”.

Отже, нема нічого дивного в тому, що ідея створення конституційного суду дедалі прихильніше сприймалася політичними колами. В рамках Установчих зборів 1988 року політичні сили ще більше дистанціювалися від своїх попе-редніх зауважень щодо такого суду, хоч і не повністю позбулися страху перед “правлінням суддів” навіть у період прийняття Закону від 6 січня 1989 р.

Розширення повноважень лишалося досить вузьким і стосувалося лише контролю конституційності трьох основоположних принципів: рівноправності, заборони дискримінації; свободи освіти, включаючи право на освіту. При розгляді питання щодо розширення повноважень постійно у прихованій формі давався ознаки страх перед "правлінням суддів", хоч ніхто не наважувався висунути цей страх як головний аргумент проти розширення повноважень Суду в галузі контролю конституційності щодо всіх статей Конституції. До того ж у пп. 2, 3 ст. 107^{""} Конституції передбачливо було включено положення, згідно з яким Суд ухвалює постанови стосовно "порушення у законах, декретах чи нормах, зазначених у ст. 26", *статей, визначених законом*". Забезпечене у такий спосіб поєднання передбачливості з мудрістю дало змогу зберегти в Конституції можливість за допомогою спеціального закону поширити повноваження Арбітражного Суду на всі конституційні положення, що можуть бути об'єктом контролю. Таким чином в Конституції було створено правову основу, яка дозволила трансформувати Арбітражний Суд в Конституційний Суд з абсолютними повноваженнями щодо питань нагляду за конституційністю.

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ СТАНОВИЩЕ АРБІТРАЖНОГО СУДУ: АНАЛІЗ ПІД КУТОМ ЗОРУ СУДОВОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Теоретично часто-густо стверджувалося, що Арбітражний Суд не є повноцінним конституційним судом. В останніх теоретичних дослідженнях на підтримку зазначених тверджень посилалися на постанову Арбітражного Суду, згідно з якою він сам визначав себе як "конституційний суд з обмеженими повноваженнями". І дійсно, згідно з п. 1 ст. 1 Закону від 28 червня 1983 р. Суд правомочний розглядати лише справи, що стосуються скасування закону або декрету з причини порушення норм, встановлених Конституцією чи згідно з нею для розмежування повноважень, відповідно, держави, общин і регіонів. Отже, спочатку компетенція Суду обмежувалася контролем законів і декретів під кутом зору конституційних норм щодо повноважень, які впливають з перерозподілу виконавчої влади.

Конституційна реформа 1988 року і Закон від 6 січня 1989 р. суттєво розширили компетенцію Суду *ratione personae* (право доступу до Суду) і *ratione materiae* (розширення контрольованих норм і критеріїв контролю). Таким чином отримала підтвердження поступова трансформація Арбітражного Суду на конституційний суд.

У дослідженні, присвяченому порівняльному конституційному праву, Л. Фаворе визначає конституційний суд як "орган, створений спеціально і виключно для розгляду конституційних спорів, який перебуває поза звичним судовим апаратом і не залежить ні від нього, ні від державної влади". До подібного висновку на основі дослідження порівняльного права доходить і Вебер. Л. Гарліцкі, проте, зауважує з цього приводу, що таке широке визначення поняття "конституційний суд" конче необхідне, якщо ми бажаємо розглядати як конституційні суди "незавершені" конституційні суди, подібні до швейцарського... і бельгійського.

Ніхто не може заперечувати, що Арбітражний Суд відповідає визначенню Л. Фаворе, а також, що його можна визначати за іншими критеріями. Напрацьована Судом практика переконала декого з авторитетних конституціоналістів у тому, що "Арбітражний Суд остаточно посів своє місце серед Конституційних Судів".

§ 1. АРБІТРАЖНИЙ СУД ЯК СУДОВА ІНСТАНЦІЯ

Особливе місце, визначене Арбітражному Суду Конституцією, чітко вказує на його відмінність від звичайних судових органів (ст. 92, 93 Конституції) та від адміністративних судів (ст. 93, 94 Конституції). Втім, однієї цієї констатації недостатньо, аби виключити Арбітражний Суд із системи судових органів. Перш ніж розглянути переважаючі теоретичні розробки щодо цього питання, за допомогою яких незаперечно доведено судовий характер Арбітражного Суду, зупинимось коротко на питанні, чи є цей Суд політичним органом.

1. Чи є Арбітражний Суд політичним органом?

Безумовно, це питання викликає надзвичайний інтерес. Існує чимало факторів, завдяки яким Арбітражний Суд має вигляд політичного органу. Розглянемо деякі з них: склад Суду, висунення і призначення його членів, а також власне характер спорів.

а) Склад Суду: принцип подвійної рівноваги

Винятковий характер завдань, які розв'язує Арбітражний Суд в умовах нової для Бельгії ситуації, дістає вияв у подвійному складі цього органу. При підготовці Закону 1983 року щодо цього питання намітився певний компроміс. Чисельна рівновага у складі Суду є подвійною. Вона має місце як у мовному аспекті, що виражає політичне співіснування двох окремих общин всередині однієї й тієї самої держави, так і в паритетних умовах призначення суддів. У даному разі йдеться про дві найвизначніші в демографічному плані групи населення — французьку й фламандську общини.

Мовний паритет

Рівний мовний склад Арбітражного Суду відображає волю законодавця забезпечити Суд виваженою процедурою прийняття рішень з питань, що зачіпа-

ють інтереси общин і належать до сфери його компетенції. Такий мовний паритет продиктований прагненням захистити практику Арбітражного Суду від зовнішньої критики, заснованої на міркуваннях мовних особливостей. Паритетний мовний склад Суду не є чимось унікальним: така сама система прийнята і для Державної ради, і для Касаційного Суду, і при цьому зазначені інстанції не вважаються політичними органами.

Відсутність у складі Суду представників нечисельної німецькомовної общини була компенсована законодавцем у Законі від 6 січня 1989 р., який запроваджує: обов'язкове знання німецької мови принаймні одним із суддів, які входять до групи фахівців права (п. 4 ст. 34 Закону) і не менш як одним з референтів кожної мовної секції (ч. 2 ст. 35); використання німецької мови в оголошеннях і повідомленнях (ст. 74); мова процесу (ст. 62, 3°), синхронний переклад (ст. 64); присяга свідків (ст. 92); звіт експертів (ст. 94); оголошення і опублікування постанов (ст. 65), а також їх виконання (ст. 115).

Рівна кількість колишніх парламентарів і фахівців права

Поділ на дві однакові за кількістю групи — групу колишніх парламентарів і групу фахівців з права — обумовлений специфічними завданнями Суду. Наявність у ньому колишніх членів парламенту була задумана як противага юристам.

З цього приводу висловлювалася думка, що колишні парламентарі можуть відігравати в Арбітражному Суді ефективну роль завдяки своєму політичному досвіду. Та обставина, що свого часу вони брали участь у розгляді багатьох питань державної ваги щодо політики, економіки та ін., як на загальнодержавному, так і на регіональному і місцевому рівнях, могла виявитися дуже корисною. Доповнюючи роботу чистих юристів, вони зможуть компетентно оцінювати смисл і значення понять, якими закріплюються відповідні політичні рішення.

Наявність юридичної освіти свідомо не було обрано за критерій відбору для членів Суду з числа колишніх парламентарів. Адже Арбітражному Суду доводиться займатися не лише суто правовими питаннями, але й конфліктними ситуаціями із значними політичними наслідками.

Міністр інституційних реформ підкреслював у зв'язку з цим, що у даному разі ставилося за мету ввести до Арбітражного Суду осіб, які мають певний досвід у питаннях функціонування законодавчих органів і законотворчості. Були потрібні фахівці, які мали великий досвід у питаннях аналізу діяльності різних гілок влади і рівноваги між ними. Міністр без вагань заявив, що наявність у складі Суду колишніх парламентарів відповідає ідеології проекту. На його думку, такі члени Суду уважніше дослухатимуться до аргументів своїх колег-юристів. І навпаки, юристи більше враховуватимуть політичні аспекти, що наводяться в аргументації колишніх парламентарів.

Це взаємозближення передбачає, що члени Суду — юристи звертатимуть більше уваги на питання управління державою, а колишні члени Парламенту перебудуються в плані дистанціювання від політичних пристрастей і прагнути-муть застосовувати лише правовий і судовий підходи до розглядуваних ними конфліктів. Щодо цього зазначалося, що членам Арбітражного Суду доведеться, зокрема, давати оцінку стосовно “залишених у тіні зон”, тобто вони займатимуться не лише суто технічними правовими проблемами, а їм доведеться враховувати також такий чинник, як доцільність.

Наявність і пропорційний чисельний розподіл у складі Суду колишніх політичних діячів не є чимось новим у публічному праві. Нерідко колишні власники депутатських мандатів посідають місця у таких судових інстанціях. Так, особливістю Конституційної Ради Франції є те, що до її постійного складу з дев'яти членів можуть додатково включатися колишні президенти країни, які мають право бути її членами за посадою. Нове у ситуації з Арбітражним Судом Бельгії полягає в тому, що колишні парламентарі призначаються на таку посаду при збереженні чисельної рівноваги з членами цієї інстанції, які не були раніше політичними представниками.

Спільна робота в Суді політичних діячів і юристів має сприяти розвиткові судової практики, краще інтегрованої до завдань законотворчості. У цьому розумінні “подвійна” рівновага, звичайно, не є виявом політичного характеру такого органу, як Арбітражний Суд, проте, враховуючи особливий характер поданих на його розгляд спорів, вона гарантує нормальне функціонування нової інституції.

Таким чином, ми підкреслили значення роботи членів Суду, які мають досвід парламентської діяльності. Завдання полягає в тому, щоб забезпечити подвійну противагу суддям-юристам. Зазначена система спирається на ряд незаперечних положень, на які ми посилаємося. Жоден розважливий державний діяч не припускає й думки про те, що серед членів Суду знову колись виникнуть старі суперечки, некоректні дебати з ідеологічним чи общинним забарвленням, які сприяють ухваленню рішень на підставі міркувань, не сумісних з принципом спокійної і справедливої судової практики. Станься подібне, і Суду, безсумнівно, довелось б розбиратися з тими конфліктами у житті общин, які через свої конституційні завдання він повинен намагатися саме згладжувати, використовуючи досягнення юридичної науки.

б) Подання й призначення членів Арбітражного Суду

Порядок подання й призначення членів Арбітражного Суду також може створити враження, що Суд цей є політичним органом. Судді призначаються королем з поданого Сенатом подвійного списку, що приймається більшістю у дві третини голосів присутніх членів.

Призначення суддів королем за поданням політичного органу не є якоюсь винятковою процедурою, навпаки, така процедура конституційно закріплена стосовно призначення найвищих посадових осіб у судах. Так, радники апеляційних судів, голови і заступники голів першої інстанції призначаються королем на підставі двох подвійних списків, один з яких подають зазначені суди, а другий – радники відповідної провінції. Радники Касаційного Суду призначаються королем на підставі двох подвійних списків, один з яких подає Сенат, а другий – Касаційний Суд. Державні радники призначаються королем на підставі двох списків, до кожного з яких включено по три кандидатури, висунуті, відповідно, Державною радою і почергово – Палатою представників і Сенатом. При цьому ніхто не піддає сумніву судовий характер судів і Державної ради.

І все ж є очевидним, що така процедура подання й призначення членів Арбітражного Суду досить суттєво відрізняється від відповідних процедур, встановлених для інших судів.

Подання кандидатур суддів до Арбітражного Суду здійснюється на основі більшості у дві третини голосів, тоді як по інших судах для подання кандидатур достатньо простої більшості політичних органів, що їх висувають. Призначення членів Арбітражного Суду відбувається за подвійним списком, поданим виключно таким політичним органом, як Сенат, тоді як згадані вище посадові особи, зазначені у ст. 99 Конституції і у ст. 70, § 1 законів про Державну раду, призначаються за двома списками, що включають, відповідно, залежно від конкретного випадку, дві чи три кандидатури, які висунуті окремо політичним органом і судовим органом.

Ці відмінності, проте, не настільки значні, щоб порушити судовий характер Суду. Вплив політичних партій на призначення членів конституційного суду є неминучим і навіть необхідним у країні з “партійною демократією”. Це явище спостерігається у більшості держав, що мають систему контролю конституційності, зрозуміло, з відповідними відмінностями. Порядок призначення, передбачений ст. 32 Закону від 6 січня 1989 р., спрямований саме на те, щоб зорієнтувати у потрібному напрямі неминучий вплив партій на обрання суддів. Потрібна більшість повинна перешкодити випадковій політичній більшості порушити врівноважене представництво політичних, ідеологічних і світоглядних течій у країні. Цим передбачається, проте, що члени Арбітражного Суду висуваються чи підтримуються переважно трьома традиційними політичними течіями. Це є природним щодо кандидатів, висунутих як колишні парламентарі, але й судді-юристи також вважаються членами певної політичної течії або людьми, які користуються довірою тієї чи іншої партії. Міркування явно політичного характеру позначаються не лише на визначенні складу Верховного Суду США, а й на призначенні членів Конституційних Судів європейських країн. Члени всіх судових конституційних органів певною мірою політично

заангажовані. Їх переконання часто співпадають з поглядами того державного органу, що призначає їх на посаду.

Ця обставина аж ніяк не порушує судового характеру органу, оскільки, з одного боку, незалежність суддів гарантується у майже конституційному порядку спеціальним Законом, а, з другого боку, сувора заборона сумісництва має виключити будь-який зовнішній політичний вплив після призначення кандидата на посаду члена суду.

в) Особливий характер спорів

Особливий характер спорів, розглядуваних Арбітражним Судом, і значення наслідків його рішень становлять третє джерело невизначеності щодо судового характеру Арбітражного Суду. Та обставина, що цей Суд є повноцінним судовим органом, а його постанови – характерне виявлення судової функції, а отже, не впливають з політичних міркувань, не перешкоджає тому, аби рішення, що виносяться Судом, мали політичне значення. На підтвердження цієї тези висуваються такі докази:

1) Арбітражний Суд, як і інші колегіальні судові органи, бере участь у здійсненні державної влади, а отже, у широкому розумінні виконує політичне завдання. Через специфіку притаманних йому функцій він, окрім того, прямо пов'язаний з політичним управлінням країною. Так, Закон від 8 серпня 1980 р. містить ряд розпливчастих норм політичного звучання щодо розмежування відповідних зон повноважень обшин і регіонів, в яких лишаються “темні місця” і з приводу доцільності котрих Суду, цілком можливо, доведеться приймати рішення. Аналогічних висновків можна дійти і щодо ст. 10 Закону від 8 серпня 1980 р., що дозволяє “декретуючому” законодавцеві перевищувати свої повноваження, якщо це необхідно для здійснення ним повноважень.

2) Внаслідок внесених у 1980 р. змін до Конституції та відповідної адаптації Закону про Арбітражний Суд останній було наділено повноваженнями і щодо питань порушення принципів рівноправності і недискримінації. Суду доведеться користуватися цією дуже широкою владою вкрай обережно. Як зауважує А. Маст, принцип рівності такого загального значення має емоційне навантаження і залежить від політичних доктрин, він має відносний характер і може тлумачитися по-різному. Останні теоретичні дослідження прекрасно враховують делікатний характер такої контрольної функції.

3) Повноваження Суду щодо винесення суджень тісно пов'язані з політичним управлінням, зокрема, згідно з частиною 2 ст. 8 Закону від 6 січня 1989 р., що передбачає можливість змінювати у часі деякі наслідки скасованої норми, а також згідно зі ст. 19 того самого Закону, яка уповноважує Суд призупиняти чинність законів, декретів і ордонансів.

4) Зрештою, існує й такий фактор, як вплив рішень Суду. Оскільки будь-яке судове рішення щодо державної влади має політичне значення внаслідок свого неминучого впливу на здійснення цієї влади, постанови Арбітражного Суду — з урахуванням його особливої місії — тим більш можуть істотно позначатися на здійсненні законотворчих функцій державою, общинами і регіонами.

З наведених вище міркувань випливає, що існує безсумнівна взаємодія між, з одного боку, процесом прийняття політичних рішень, закріплюваних у законодавстві, і, з другого боку, судовими функціями Арбітражного Суду. Проте саме цим і обмежується політичне значення судової місії Суду. Його завдання, й насправді, є абсолютно чужим будь-яким міркуванням, спрямованим на зміну змісту політичної реальності, які могли б вплинути на рішення, залежати від політиканських інтересів правлячих кіл чи певних ідеологічних моментів, що формують суспільну думку.

Специфічний підхід до таких протиріч, який засновник і законодавець доручили врегулювати Арбітражному Суду, потребує від усіх членів Суду, які віддають йому свій досвід і знання, самокритичного ставлення, що зобов'язує їх дистанціюватися — кожному зокрема — від тих концепцій і підходів, котрими вони керувались у своїй попередній діяльності. Така ідеологічна перебудова обох груп магістратів, які утворюють Суд, є необхідною, якщо ми прагнемо, щоб він дійсно був неупередженим і самостійним органом.

2. Арбітражний Суд як повноцінний судовий орган

Хоча, як показано вище, деяка невизначеність статусу може створити враження, ніби Арбітражний Суд схожий на політичний орган, таке припущення несумісне з безперечно судовим характером Суду. Адже Арбітражний Суд: а) виконує судові функції; б) процедура врегулювання спорів, що виносяться на його розгляд, є судовою процедурою і до того ж в) Суду надані всі необхідні гарантії для функціонування як судового органу.

а) Судові функції Арбітражного Суду

Арбітражний Суд розглядає клопотання про скасування правових актів і поставлені преюдиціальні питання шляхом винесення остаточних ухвал, що мають обов'язкову силу (ст. 116). Зазначена обов'язкова сила постанов є різною залежно від того, чи йдеться про постанови щодо скасування, які мають абсолютну законну силу (ст. 9, п. 1), чи про постанови щодо відхилення клопотання про скасування (ст. 9, п. 2), чи про постанови щодо преюдиціальних питань (ст. 28). Все це — перший фактор судового характеру місії Арбітражного Суду. Та обставина, що для кращого виконання покладених на нього завдань Суд включає до свого складу й колишніх парламентарів, здатних при розгляді конкретної справи оцінити її політичне значення, не порушує даного принципу і лише підкреслює сутність спору.

Існують і два інших фактори, що визначають судовий характер функції Арбітражного Суду в судовій системі. Так, Суд зобов'язаний (під страхом звинувачення у відмові від правосуддя) (ст. 57) у прийнятні терміни (ст. 25, 109) виносити рішення за розглядуваними ним справами. Окрім того, його рішення мають бути мотивованими (ст. 111) і, відповідно, контролюватися громадськістю, а це — головна особливість будь-якого судового рішення, що приймається у правовій державі.

б) Судовий характер процесу

Процес в Арбітражному Суді повною мірою відповідає звичайному судовому процесу. Забезпечуються основні законні гарантії дотримання прав захисту (допомога, право на ознайомлення зі справою, виклик і допит, участь у письмовому судочинстві, повідомлення), слухання провадяться відкрито (ст. 104) у порядку змагальності, дотримується таємниця наради суддів (ст. 108), постанови оголошуються на відкритому засіданні (ст. 110).

в) Надання Арбітражному Суду гарантій судового органу

Судовий характер новоствореного органу став дороговказом не лише для викладеного вище порядку обговорення і оголошення постанов, а також і для забезпечення незалежності членів Суду, як у плані їх призначення, так і з точки зору їх статусу.

Члени Суду призначаються довічно. Для них передбачається ряд вимог стосовно сумісництва, подібних до тих, які діють щодо посадових осіб судової системи і Державної ради. Передбачений частиною 4 ст. 56 механізм, згідно з яким голос голови має перевагу на пленарному засіданні, сприяє запобіганню розподілу голосів при прийнятті рішення.

§ 2. АРБІТРАЖНИЙ СУД ЯК КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОРГАН З ОСОБЛИВИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Після того, як нами було розглянуто (а) всі аспекти переважно судової функції Арбітражного Суду, з урахуванням яких він постає, безсумнівно, судовим органом, зупинимося на його конституційних функціях. Як відомо, Арбітражний Суд було створено для розгляду в особливому і виключному порядку конституційних спорів.

1. Особлива компетенція Арбітражного Суду

Особливі функції Арбітражного Суду, притаманні йому, можна розглядати в різних аспектах. Так, Суд близький до конституційної і законодавчої гілок влади, і цим обґрунтовується його особливе становище.

а) Арбітражний Суд як співдепозитарій суверенітету народу, захисник законотворчості

Арбітражний Суд виконує покладену на нього місію невіддільно від Конституції, будучи її пульсом та голосом. Він глумачить Конституцію у межах покла-

дених на нього повноважень, він скасовує повністю або частково, знову ж таки у тих самих межах, закони і норми, що мають силу закону, згідно із застосовуваними конституційними правилами і визначає наслідки таких рішень про скасування. Проте, незважаючи на такий тісний зв'язок з установчою владою, Арбітражний Суд не є її частиною.

Хоч Суд і функціонує самостійно поза межами установчої влади, його діяльність спирається на визначення його місії, дане у Конституції. Йому довелося стати першовідкривачем, розвиваючи власний динамізм, продовжуючи цю місію і відкриваючи при цьому шлях до успішної діяльності майбутніх установчих асамблей. Виступ прем'єр-міністра Мартенса на відкритті Суду, 1 жовтня 1984 р., не залишає жодних сумнівів щодо цього: "Ст. 107" Конституції спрямована на те, щоб поширити принцип правової держави на розв'язання певної категорії конфліктів, значення яких не потребує доказів, і покласти це розв'язання на орган, що не лише не входить до конфліктуючих гілок влади і не залежить від них, а й наділений місією особливого охоронця найвищих інтересів і тільки цих інтересів, до якого в обох передбачених випадках законодавець може звертатися лише задля того, щоб забезпечити ці вищі інтереси єдністю судової практики, яка має незаперечний авторитет і спрямована на служіння правовій державі. Проте, якщо Арбітражний Суд і не є, як ми бачимо, конституційним судом у повному розумінні цього слова, таким, як у багатьох інших державах, на нього все ж покладено місію гарантувати дотримання державою, общинами, регіонами, звичайними і адміністративними судами положень Конституції, а також певних законів щодо поділу повноважень між державою та її основними складовими".

Голова Палати пан Ж. Дефрень у своєму виступі схвалив такий позитивний підхід до завдань і майбутнього Арбітражного Суду в тому розумінні, що він вбачає в останньому прообраз конституційного суду, який виконує функцію цензора законодавчої діяльності, причому законодавець не повинен на це ображатися.

Нема потреби доводити, що Закон від 6 січня 1989 р. про Арбітражний Суд став вирішальним етапом на шляху створення повноцінного Конституційного Суду.

Якщо спробувати визначити точне правове місце Арбітражного Суду в перестроєній бельгійській правовій системі, не можна не враховувати концепцію, за якою цей Суд набуває функції учасника нового установчого порядку. Згідно з цією концепцією федеральна структура *поділяється на три види правового порядку*, в т. ч. два види нормативного порядку — порядок федерації і порядок суб'єктів федерації, а третій вид правового порядку призначений для структурування двох перших. Зазначений третій вид правового порядку, у свою чергу, складається з комплексу основоположних норм, що організують центральну державу і суб'єкти

федерації, з норм, що регулюють розподіл функцій і компетенцій, а також з органів, які здійснюють контроль за співіснуванням суб'єктів федерації. Ієрархічне уявлення Кельсена, для якого правопорядок становить монолітну єдність пірамідальної конструкції, не узгоджується з такою концепцією, оскільки вона передбачає вибір на користь державної структури, що включає функції управління до комплексу взаємодіючих правопорядків.

У цьому аспекті такі інститути, як Конституційний Суд Карлсруе і Арбітражний Суд Бельгії, належать до третього виду правопорядку, місія якого полягає у структуруванні держави як уособлення єдиної і неподільної політичної влади. У даному разі ми маємо справу з плюралістичним підходом, котрий "не дозволяє віддавати привілей влади одному з суб'єктів, що утворюють федеральну державу, як такому, а визнає владу лише за самою федеральною структурою, тобто за сукупністю відносин між цими різними, але солідарними видами правопорядку".

За такої схеми завдання третього виду правопорядку є визначальним. На думку М. Ріго, "саме третій вид правопорядку — структуруючий правопорядок — зобов'язує суб'єкт федерації дотримуватися певних норм при здійсненні своїх установчих повноважень. Отже, суб'єкт федерації безпосередньо не підпорядковується центральній державі. Жоден з них двох не має якогось особливого правового статусу, що давав би йому змогу якимось чином панувати над іншим. Вибір федеральної форми передбачає, що народ висловився за плюралістичну федеральну форму влади: ця влада гарантується третім видом правопорядку, в тому розумінні, що він структурує всі види правопорядку, які існують у політичному суспільстві".

Запропонована модель застосовується і щодо бельгійського федерального феномена, який перебуває у стані розвитку. Щоправда, досі суб'єкти федерації не утворювали цілісного правопорядку, зокрема через відсутність власної судової системи. Проте, враховуючи перерозподіл законодавчих повноважень, у зв'язку з чим "декретуючі" органи влади отримали право видавати норми, "які мають силу закону", ми правомочні стверджувати, що у межах наданих їм повноважень зазначені органи влади не підпорядковані центральній державі.

Можна зазначити, що у наших реформованих структурах існує, поряд з двома видами нормативного порядку (центральною державою і суб'єктами федерації), третій вид правопорядку — регулюючого типу — покликаний забезпечити дотримання двома іншими винятково їм властивих повноважень у тому вигляді, як вони визначені Конституцією.

Саме в цьому — квінтесенція створення Арбітражного Суду. Виходячи із своєї конституційної місії він працює обов'язково самостійно як орган структуруючого порядку.

Вищезазначене є водночас як критерієм, так і підставою для першорядності місця, яке посідає Конституційний Суд у рамках наших реформованих інститутів. Він перебуває за межами нашої "політичної тріади" і виступає як еманация та інструмент установчої функції в тому аспекті, що остання належить до розподілу законодавчих повноважень.

Оскільки Конституція визначається як норма, що утворює правове співтовариство і визначає піднесення і розвиток права держави, то хронологічно, логічно та ідеологічно вона вважається першою.

Тому саме установча влада має здійснювати суверенітет і диференціювати при утворенні органів влади в державі ряд адресатів, специфіка обов'язків і компетенцій яких є лише диверсифікованим виявом влади народу.

З цього випливає, що різні адресати конституційної норми спільно сприяють формуванню й здійсненню влади народу. Неправильно тому визначати дійсність чи обов'язкову силу конституційних норм відносно єдиного володаря установчої функції. Здійснення народовладдя, як правило, супроводжується судовим контролем, що здійснюється органом, який спеціально займається наглядом за конституційністю норм.

Відома думка, що ніякий контроль за діяльністю засновника чи законодавця не може здійснюватися органом, котрий не належить до верховної нормативної влади. Аби уникнути зазначеної перешкоди, нема потреби протиставляти цій тезі принцип поділу влади, який не припускає суміщення нормативної функції з діяльністю судового типу.

Зазначена вище система поділу суверенітету народу дозволяє миритися з цим очевидним протиріччям законності.

Судовий орган, як, скажімо, федеральний суд, утворений засновником із завданням гарантувати непорушність конституційної норми, володіє часткою суверенітету народу на рівні установчої функції. Щоразу, коли він застосовує санкції з приводу порушення конституційного положення чи то з боку законодавця, чи то з боку самого засновника, такий орган лише здійснює частку цього суверенітету.

Таким чином, федеральний суд, не будучи невід'ємною складовою частиною установчої гілки влади, водночас є її продовженням і охоронцем.

Чи не зможе й Арбітражний Суд одного разу ось так само знайти, у цьому аспекті, свою справжню сутність і своє дійсне призначення у бельгійській системі перерозподілу суверенної влади? "Суверенітет народу — це сума функцій, що конкретно здійснюються групою інститутів і органів, поступове створення яких розширяє і постійно вдосконалює способи існування даного народу".

Суверенітет народу виражається передусім устами Засновника і реалізується шляхом утворення кожної з трьох гілок влади, які поділяють між собою функцію здійснення державної влади. Судова влада, згідно з Конституцією,

здійснює частку цієї влади. Федеральний суд не належить до жодної з трьох гілок влади. Він займає позицію спостерігача на вершині федеральної структури. Залучений до установчої роботи, хоч він ніколи до неї не інтегрується, такий суд автоматично бере участь у здійсненні суверенітету народу. Федеральний суд — це похідна установчої влади і водночас її повірений. Він гарантує дотримання Конституції і застосовує санкції в разі її порушення сформованими гілками влади суверенної держави. Він — стабілізуюча сила будь-якої демократії федерального типу. Звідси — й необхідність для Арбітражного Суду гармонійно інтегруватися зі своєю виключною правовою позицією до контексту нашої нової інституційної моделі.

Саме в аспекті такої перспективи і треба розуміти постанову № 47 від 25 лютого 1988 р. (6.В.4), в якій Суд визначає, що з комплексу актів, прийнятих внаслідок конституційних реформ 1970 і 1980 років, а також із спеціального Закону від 8 серпня і звичайного Закону від 9 серпня 1980 р. впливає, що нова структура бельгійської держави ґрунтується на економічному і грошовому союзі, тобто на інституційних рамках економіки, яка характеризується інтегрованим ринком і єдиною грошовою одиницею.

б) Арбітражний Суд як демократичний інститут

Цілком очевидно, що запропонована вище теза щодо суті та місії Арбітражного Суду — співдепозитарію суверенітету народу — передбачає спростування критичних висловлювань, спрямованих проти такого Суду, а тим більш — Конституційного Суду, як недемократичного чи навіть антидемократичного органу, зокрема, на тій підставі, що такий орган підриває парламентську демократію: дванадцять суддів, не зобов'язаних нікому звітувати, посідають більш високе місце, ніж обрані парламентарі.

Ті, хто, як і автор цього дослідження, дотримуються тези про “легітимність” судових органів, що здійснюють контроль за конституційністю, знайдуть ряд інших аргументів на підтримку цієї ідеї, а саме:

1) той історичний факт, що необхідність судового контролю за конституційністю дістає вияв у наш час у все більшій кількості країн і, зокрема в тих з них, які приймають систему центральної влади замість поділу влади. Визнання обов'язковості судового контролю за законами як у країнах зі звичаєвим правом, так і в країнах з цивільним правом, набуло такого поширення, що відсутність контролю у Великобританії викликає подив після того, як ця країна ввела такий контроль в основний закон своїх колишніх колоній;

2) аргумент, запозичений з логіки ієрархії норм, згідно з яким закон, що суперечить найвищій правовій нормі Конституції, не може застосовуватися, а отже, підлягає судовому контролю;

3) аргумент *ad hominem* про необхідність демократичного судового захисту. Саме в цьому випадку перемогла ідея, що сам дух плюралістичної демократії не тільки несумісний з диктатом єдиної волі більшості, а й потребує також, щоб поважалися і користувалися судовим захистом основні права меншин. У цьому плані Арбітражний Суд виступає як конституційний орган, який попереджає можливість "пробуксовування" чи перевищення влади з боку законодавця. Його можна порівняти із запобіжним клапаном, необхідним для функціонування правової держави. Енергійна промова на захист конституційних судових органів, виголошена Маріо Соарешом на відкритті 8-ї Конференції європейських Конституційних Судів у Ліссабоні, 27 квітня 1987 р., була витримана в такому ж дусі: "Якщо навіть і з'являються певні несприятливі ознаки, які сіють підозру щодо Конституційних Судів, враховуючи близькість у цій галузі політичних та юридичних аспектів, правда полягає у тому, і це необхідно підкреслити, що очевидною перевагою правової держави є можливість наділити незалежний орган правом нагляду за дотриманням Основного Закону держави".

Тепер чітко видно абсурдність заснованої на англійських традиціях демократичної концепції, яка відповідає позитивістсько-правовій концепції "правління закону" і "Judge made Law" або застарілому типу правової держави, де парламентський суверенітет не дозволяє жодних обмежень виконавчої влади. Така форма держави підпорядковується непохитній волі тимчасової більшості, коли ігноруються вишукані демократичні норми, притаманні сучасній правовій державі.

Правовій державі, безперечно, ліпше слугує така система контролю за конституційністю, за якої контроль відповідності закону Конституції покладається на верховний судовий орган, аніж система, за якої суддею законності законів виступає сам законодавець, будучи при цьому водночас і суддею, і стороною у своєму власному процесі ухвалення рішень. Ця теза тим більше справедлива для моделі держави федерального типу, де центральний законодавець повинен постійно здійснювати свою діяльність у гармонії з суб'єктами федерації.

4) аргумент, що впливає із специфіки складу Арбітражного Суду. Незважаючи на те, що, дійсно, всі 12 суддів призначаються главою держави, який згідно зі ст. 69 Конституції "санкціонує" закони і, отже, бере участь у виконавчій владі лише у такій якості, доводиться констатувати, що певний представницький політичний орган тісно втягнутий у процес відбору суддів. Король призначає їх за подвійним списком, представленим Сенатом, який ухвалює його більшістю у дві третини голосів присутніх членів. Вибір короля, таким чином, є обмеженим: він може затвердити лише одну з двох запропонованих кандидатур і не може висунути якогось третього кандидата. Ф. Дельпере і А. Рассон справедливо підкреслюють "високе символічне значення" участі у цьому процесі Сенату: "Представлення кандидатур суддів здійснюється політичним органом. Таким чином матеріалізується

прагнення забезпечити кожному судді, а тим самим і всьому Суду, незаперечну легітимність. Йдеться у цьому разі про досягнення "зворотної" мети у процесі створення конституційного правосуддя. Мета ця простежується, причому конче виразно, в усьому бельгійському законодавстві. Вимога голосувати кваліфікованою більшістю зобов'язує Сенат пропонувати кандидатури таких суддів, які користуються довірою не лише парламентської більшості, а й опозиції. Це забезпечує висування таких кандидатів, які користуються підтримкою не лише більшості, що охоплює мовну більшість, а також меншості".

При формуванні складу Арбітражного Суду до уваги також беруться два суттєві правила, що підкреслюють його специфіку порівняно з іншими органами конституційного правосуддя і підтверджують демократичну легітимність: це правило мовного паритету і правило паритету щодо кваліфікації членів Суду, половина з яких — юристи, а половина — політики. Обидва ці правила паритету доповнюють одне одного: так, у кожній мовній групі троє суддів мають належати до першої категорії, тобто до категорії фахівців з права, і троє — до другої, тобто до категорії фахівців-політиків.

в) Арбітражний Суд як орган, залучений до законотворчої функції

Двоїстий характер спорів.

Арбітражний Суд як суддя, що виступає на полі перерозподіленої законодавчої влади.

Перша й найголовніша функція Арбітражного Суду на сучасному етапі полягає у збереженні розподілу повноважень між державою, общинами і регіонами. Виходячи з того, що національний законодавець — еманція суверенної волі нації — піднімається над законом, оскільки він його приймає, тлумачить, змінює і скасовує, постає питання, яке місце, з огляду на це, посідає Арбітражний Суд.

На перший погляд, ст. 28 Конституції ніяк не може дати відповідь на таке запитання. Автентичне тлумачення закону і декрету що за ст. 28 належить, відповідно, до компетенції національного чи "декретуючого" законодавця, становить проблему, що виходить за межі компетенції Арбітражного Суду. Останній займається розв'язанням конфліктів між законодавцями.

Звичайно, Суд буде зв'язаний автентичним тлумаченням того чи іншого виданого відповідним законодавцем закону чи декрету згідно зі згаданою ст. 28. Однак, якщо в такому разі Суд має утримуватися від іншого тлумачення закону чи декрету, то він може, все ж, відхилити це тлумачення як таке, що суперечить нормам розподілу чи визначення повноважень.

Аби визначити становище Арбітражного Суду стосовно законодавчої влади, недостатньо зазначити, що його утворено національним законодавцем, оскільки

законодавець при цьому лише виконував вимоги п. 2 ст. 107^{'''} Конституції, яка поклала на Суд завдання розв'язання конфліктів між різними законодавцями.

Навіть до конституційної реформи 1988 року і до прийняття Закону від 6 січня 1989 р. не виникало й думки, що національний законодавець (принаймні, голосуючи простою більшістю) може тлумачити "за посадою" на підставі ст. 28 Конституції спеціальний Закон про інституційну реформу від 8 серпня 1980 р., який визначає компетенцію общин і регіонів у такому напрямі, який був би несумісний з конституційною системою розподілу законодавчих повноважень.

У процесі перегляду Конституції і заміни звичайного Закону від 28 червня 1983 р. ще більше скоротилися повноваження національного законодавця, оскільки для зміни функцій Суду віднині потрібна кваліфікована більшість.

На зображеному вище фоні публічного права Арбітражний Суд постає як верховний арбітр розподілу повноважень між державою, общинами і регіонами.

Арбітражний Суд як гарант основних прав.

У результаті конституційної реформи 15 червня 1988 р., що набрала чинності згідно із Законом від 6 січня 1989 р., Арбітражний Суд було визначено як верховний гарант трьох основних прав у внутрішньому праві: рівності бельгійців перед законом, заборони дискримінації, свободи навчання і права на освіту. Таким чином, на Суд покладено значну частку контролю за конституційністю, який здійснюється у багатьох країнах Конституційними Судами. У цьому зв'язку Арбітражний Суд можна розглядати як орган, що здійснює додаткову законодавчу функцію, причому такий погляд на нього впливає і з нинішньої концепції конституційного права. Так, теорія стверджує, що зростаюча залежність парламенту від уряду (яка серйозно порушила концепцію суверенного парламенту як виключного виразника волі нації, залишену у спадок від XIX століття) є однією з визначальних причин посилення контролю за конституційністю. Виходячи з цього Арбітражний Суд покликаний відігравати стабілізуючу роль у відносинах, які врегульовують класичні повноваження держави, а також у захисті прав громадянина перед законодавчою владою.

Арбітражний Суд як орган, що не є лише негативним законодавцем.

Виконуючи роль арбітра у сфері перерозподіленої законодавчої влади, Арбітражний Суд виступає не лише як "негативний законодавець". Прем'єр-міністр Мартенс охарактеризував Арбітражний Суд як "специфічний юридичний орган бельгійського конституційного правопорядку, який у силу наданих йому повноважень скасовувати закони й декрети залучається до здійснення законодавчої влади як негативний законодавець". Ця концепція спирається на текст закону, оскільки згідно зі ст. 1, п. 1 Закону від 6 січня 1989 р. Арбітражний Суд розглядає клопотання щодо повного або часткового скасування законів, декретів чи

ордонансів з причини порушення встановлених Конституцією чи згідно з нею норм для визначення відповідних компетенцій держави, общин і регіонів, а також статей 6, 6' і 17 Конституції.

З наведеного законодавчого положення випливає все ж таки, що при здійсненні свого права на скасування акта Арбітражний Суд діє не лише як "негативний законодавець", особливо коли приймається рішення про повне чи часткове скасування закону чи декрету. Щоразу, коли Суд відхиляє подібне клопотання про скасування, він виконує роль останнього цензора законодавця. У таких випадках Суд діє не як негативний законодавець, а як орган, що забезпечує збереження закону, надаючи йому при цьому, образно кажучи, патент легітимності.

Завдання, що виконує Суд як співробітник законодавця, підтверджується, крім того, і судовою технікою тлумачення закону, декрету чи ордонансу. Подібно до практики звичайних і адміністративних судів з часу прийняття рішення у справі Валесе Арбітражний Суд виходить з такого принципу: якщо законодавча норма, котра оспорується, розуміється неоднозначно, треба припустити, що даний національний, декретний чи ордонансний законодавець не мав наміру порушити норми, які можуть підлягати контролю. В такому разі Суд схвалює рішення про збереження зазначеної норми, незалежно від даного їй тлумачення.

Розширення повноважень Арбітражного Суду може створити враження, що при врегулюванні спорів, які стосуються основних прав, Суд повинен більш суворо обмежуватися завданнями "негативного законодавця". Таке враження є вірним лише частково. Хоч право контролю за відповідністю статтям 6, 6' і 17 Конституції, можливо, і є більш обмеженим, аніж у спорах щодо компетенції, можна навести два заперечення проти образу виключно "негативного законодавця".

Ми бачимо, передусім, що, розглядаючи клопотання про скасування законодавчої норми, Суд позитивно впливає на законотворчість, зберігаючи (нехай навіть і частково) норму, яка оспорується, чи визначаючи максимальні межі (доцільності), в яких має розроблятися нова законодавча ініціатива. Потім, і тим більш, якщо Суд зберігає законодавчу норму, яка оспорується, він виступає як охоронець закону. Зрозуміло, при цьому рекомендується серйозно обґрунтувати рішення про підтвердження норми.

Дійсно, злісний образ "правління суддів" може існувати у двох іпостасях, з яких відома лише перша — образ суду-провидця, котрий визначає без демократичної легітимності — у прогресивному чи в консервативному розумінні — державну політику всупереч волі політичних кіл. Не менш загрозливим є й образ конституційного судового органу, який нерозважно стверджує існуюче законодавство, не обґрунтовуючи своїх рішень мотивуванням, яке можна піддати критиці.

Арбітражний Суд і виникнення права.

Беручи до уваги, що будь-який судовий орган сприяє появі правових норм, створюваних судовою практикою, важливо підкреслити, що Арбітражний Суд перебуває в цьому розумінні зовсім в іншому становищі, аніж звичайний суд. Існують ознаки, за якими можна припустити, що сам законодавець втягнув Суд у законотворчість, надавши йому відповідні повноваження.

У період роботи над законопроектом зазначалося, що компетенція Арбітражного Суду поширюється на "темні місця", які доведеться оцінювати його членам. Це "передбачає, що вони повинні будуть займатися не лише питаннями суто правової техніки, але їм доведеться також враховувати й чинники доцільності".

При розробці нинішнього Закону про Арбітражний Суд спеціальний законодавець в одному місці навіть згадав про функцію виникнення права, яку здійснює Арбітражний Суд, залишивши для нього самого можливість більш точно визначити поняття інтересу — умову доступу до залу суду фізичних і юридичних осіб. У своїй недавній практиці, напрацьованій після набрання чинності спеціальним Законом від 6 січня 1989 р., Арбітражний Суд уже виконав значну роботу щодо виникнення права у питаннях його компетенції і доступу до нього:

1) Арбітражний Суд уточнив поняття інтересу.

2) Суд проголосив, що компетентний контролювати відповідність законів (звичайних і спеціальних) про інституційні реформи як під кутом зору положень щодо основних прав, так і в тому, що стосується положень про розподіл повноважень, закріплених у Конституції.

3) Суд здійснив непряму перевірку відповідності основних прав, не віднесених до його компетенції, ст. 6 і 6' Конституції, причому зробив це спочатку в загальному вигляді — шляхом співвіднесення з основним правом без джерела права ("всі права і всі свободи, що визнаються за бельгійцями"), а потім — шляхом конкретного співвіднесення з основними правами, гарантованими на національному і наднаціональному рівнях. Функція, пов'язана з виникненням права, видається, однак, більш обмеженою в спорах, що стосуються основних прав, як буде показано нижче.

Спори щодо повноважень.

За самим характером своїх функцій Суд може бути посавлений перед необхідністю уточнити норми, встановлені Конституцією або згідно з нею, щоб розмежувати повноваження держави, общин і регіонів. Так, Суд має завершити створення передфедеральної структури держави, утвореної при перерозподілі законодавчої влади.

Тою мірою, якою Суду доводиться демонструвати свою здатність до творчості у сутінках, що огорнули сферу компетенції норми закону, яку оспорюють, він має діяти в руслі установчої і законодавчої функцій. Нещодавно Суд показав у цьому розумінні красномовний приклад, визначивши, що конституційний

імператив закону, прийнятого кваліфікованою більшістю, є складовою частиною системи визначення повноважень, отже, тепер суд може розглядати випадки порушення вимог щодо кваліфікованої більшості, встановлені Конституцією для здійснення своїх повноважень національним законодавцем.

Феномен існування "тіньових ділянок" на межі, що розділяє відповідні сфери компетенції, можна було б розглядати як ілюстрацію того факту, що "навіть в утвореннях, які наділені структурами, покликаними розподіляти виключні компетенції, існують потенційні чи приховані сфери конкурентних компетенцій".

При цьому бралася до уваги та обставина, що внаслідок існування таких тіньових ділянок, межі між двома сферами компетенції можуть зміщуватися. Нам видається, що Арбітражний Суд покликаний розмежувати ці "тіньові ділянки", вдавшись до телеологічного застосування законів.

В усякому разі, стикаючись з фактором не досить чіткого розподілу повноважень, Суд повинен за допомогою ретельного тлумачення розмежувати сфери компетенції відповідних законодавців. Саме так на практиці й підтверджується принцип виключних повноважень.

Постає питання: чи не підміняє Арбітражний Суд у подібних випадках законодавця тим, що нібито зміщує межі між сферами компетенції відповідних законодавців? Марне запитання, оскільки межі ці зміщуються через політичні чинники, непідвладні Суду. Він може лише констатувати таке зміщення і дати йому юридичне обґрунтування, ніколи не залишаючи при цьому поза увагою волю Засновника і спеціального законодавця 1980–1988 років.

Виступаючи на відкритті Суду, 1 жовтня 1984 р., міністр інституційних реформ Ж. Деаен урочисто підкреслив, що "Арбітражний Суд також має відігравати важливу роль у питаннях розмежування повноважень. В усій системі розподілу повноважень існують значні тіньові ділянки. Знайти оптимальне рішення щодо них у законах неможливо. Окрім того, таке становище не є незмінним, набуваючи з плином часу нових акцентів і значень. Адже існує й динамічне поле напруги між розподілом повноважень у принципі, за законом, і конкретним застосуванням закону на місцях. І фактор тіньових ділянок, і фактор мінливої обстановки на місцях повинні з потрібною гнучкістю враховуватися і з'ясовуватися судовою практикою. Такий підхід було вже продемонстровано висновками Державної ради щодо проектів законів і декретів з питань запобігання конкуренції юрисдикцій. Це впливатиме також з рішень Арбітражного Суду, який розглядає такі конфлікти. Отже, Арбітражний Суд відіграє свою роль у процесі зміни наших інститутів".

Таким є завдання, свідомо поставлене перед Арбітражним Судом законодавцем. Воно впливає також і з іноді надто загального формулювання виключних повноважень, і з вельми нечіткого визначення повноважень, які маються на увазі ("implied powers") у ст. 10 Закону від 8 серпня 1980 р., згідно з яким "декрети

можуть містити правові положення, стосовно яких ради неправомочні цією мірою, якою такі положення є необхідними для здійснення ними своїх повноважень”.

Можна також вважати, що в дійсності спеціальний законодавець створив таким чином систему повноважень на рівні припущень, рівнозначно тому, що декретуючим законодавцям надаються позитивно виражені повноваження перевищувати їх сферу компетенції при дотриманні встановлених умов необхідності.

У той час, як проблема адекватного тлумачення ст. 10 спеціального Закону змушувала замислитися теоретиків, а Державна рада, зі свого боку, намагалася надати аналогічної сили тому самому положенню Закону для обґрунтування повноважень держави щодо регіонів, Арбітражний Суд також був покликаний зробити свій внесок у створення практики щодо значення ст. 10. У постанові від 20 грудня 1985 р. Суд у такий спосіб уточнив критерії її застосування: “Перш за все, ст. 10 спеціального Закону не може бути відірвана від системи розподілу повноважень. Щодо цього треба зазначити, що, з одного боку, спеціальний Закон був спрямований, у принципі, на створення системи виключних повноважень Арбітражного Суду, з другого боку, положення ст. 4, п. 6, що зберігає як виняток певні повноваження за державою, має зберегти певне значення, навіть якщо воно й потребує обмежувального тлумачення. Крім того, ст. 10 спеціального Закону потребує наявності дуже тісного зв'язку між основними і другорядними повноваженнями — це захід необхідності. Для того, щоб бути сумісним з системою виключних повноважень, застосування ст. 10 спеціального Закону припустиме лише за умови, що зазначений предмет підлягає диференційованому врегулюванню, а вплив на нього виявиться незначним”.

Суперечки щодо основних прав.

Функція, пов'язана з виникненням права, піддається більш серйозному обмеженню, коли доводиться оцінювати принцип рівноправності. Ми вже зазначали, що принцип рівноправності є, переважно, таким принципом, з якого випливають не лише суто юридичні міркування. У постанові у справі BIORIM Суд стверджує, що конституційні норми рівноправності бельгійців і недискримінації не виключають певної різниці у ставленні до громадян залежно від їх категорій у тому разі, коли критерій диференціації піддається об'єктивному й розумному обґрунтуванню, яке має оцінюватися з урахуванням мети і наслідків розглядуваного заходу; принцип рівноправності вважається порушеним, якщо буде доведено, що не існує розумного співвідношення між вжитими заходами і поставленою метою.

Порушення принципу рівноправності означає, що такого розумного співвідношення не існує. Це доводить, що попри все Суд виказує певну стриманість і не виходить за межі “неповного контролю”. Суд не вважає себе компетентним, аби

давати оцінку доцільності чи бажаності того чи іншого заходу, встановленого законом. Суд не повинен також визначати, чи могла б мета, до якої прагнув законодавець, бути досягнута іншим законним шляхом.

Необхідно, щоб межі розумного співвідношення між засобами і метою були ширшими чи вужчими, а контроль був суворішим чи лояльнішим залежно від того, зачіпаються чи ні основні принципи нашого демократичного суспільства. Такий обмежений контроль залишає для судді порівняно незначну свободу для виникнення права. "Право на цензуру" занадто швидко скорочується тут до особливо обмеженого виду контролю, коли необхідно з'ясувати, якою мірою законодавець переступив межі розумного, встановлюючи неоднакове співвідношення між різними категоріями громадян. Тому в кожному конкретному випадку необхідно уточнювати, чи були додержані відповідні критерії.

Арбітражний Суд і кінець монополії національного законодавця на конституційний нагляд.

Враховуючи широкий і гнучкий діапазон повноважень, що справляють глибокий вплив на законодавство країни, Арбітражний Суд був визначений як "Найвищий Суд". Ця назва характерна для центральних судових органів, які у більшості держав з федеральним чи регіональним устроєм забезпечують єдність судової практики у питаннях розподілу законодавчих повноважень. У зазначених країнах такі найвищі судові органи перевіряють при цьому й загальну конституційність законів федеральної влади, а також і суб'єктів федерації. Всі ці функції Арбітражний Суд поки що не виконує, оскільки його компетенція щодо питань конституційного нагляду за законами і декретами охоплює більш обмежену сферу. І все ж, створення такого Суду і розширення його наглядових повноважень є рішучим кроком, що спонукав національного законодавця відмовитися від своєї недоторканності у питаннях розмежування законодавчих повноважень і погодитися на контроль.

Таким чином, національний законодавець дав згоду також на передачу Арбітражному Суду частини своїх повноважень і, за волею Засновника, відмовився від значної частки своєї недоторканності у питаннях конституційного нагляду в рамках здійснюваних державних реформ.

За нової системи перерозподілу законодавчої влади розмежування законодавчих повноважень має здійснюватися згідно з правилами, встановленими з цією метою Конституцією, а порушення таких правил може бути осуджене Арбітражним Судом. Ось чому чітке визначення компетенції цього Суду є одним з найважливіших завдань нинішньої державної реформи. Всі суб'єкти правотворчості зобов'язуються додержувати мінімальні основні права громадян, а Арбітражний Суд отримує право контролювати їх у цьому аспекті.

Важливо мати на увазі, що включивши до Конституції ст. 107''' (п. 2, 3), Засновник наділив суд віртуальною компетенцією для винесення рішень з приводу порушення законом чи нормою, що має силу закону, "статей Конституції, визначених законом", тобто з приводу порушення всіх конституційних статей окрім ст. 6, 6'' і 17, нагляд за дотриманням яких уже передано Суду. Однак уже самим поширенням повноважень Суду на нагляд за дотриманням принципу рівноправності, викладеного у ст. 6, 6'', Засновник прочинив двері для повного конституційного нагляду. Так вважають і А. Ален з Ф. Меершо: "Контроль за дотриманням принципу рівноправності передбачає не лише широку свободу дій судді; він також дає змогу включити у процес нагляду дотримання інших конституційних прав і свобод шляхом посилання на принцип рівноправності".

2. Виключна компетенція Арбітражного Суду

Той факт, що Арбітражний Суд є "Найвищим Судом", не порушує ні компетенції загального права органів судової влади, ні предметної компетенції Державної ради та інших адміністративних судів. Засновник і спеціальний законодавець наділили Арбітражний Суд лише повноваженнями приймати постанови з питань порушення законами чи декретами норм, встановлених Конституцією чи згідно з нею для визначення повноважень, відповідно, держави, общин і регіонів, а також з питань порушення принципів рівноправності і заборони дискримінації, права на освіту і свободи навчання.

Зазначена компетенція Арбітражного Суду є, однак, виключною у тому розумінні, що всі інші судові органи зобов'язані, у принципі, звертатися до Суду з преюдиціальними питаннями з приводу таких порушень або з приводу будь-якого конфлікту між декретами чи ордонансами, що видаються кількома законодавцями, за умови, що такий конфлікт пов'язаний з відповідними сферами дії цих органів, за винятком випадків, коли позов не може бути прийнятий з процедурних причин, пов'язаних з нормами, які самі по собі не є предметом позову, щодо постановки преюдиціального питання. Такий обов'язок не поширюється на судові органи, рішення яких можуть бути оскаржені в порядку апеляції, протесту, касації чи клопотання про скасування у Державній раді у випадках: 1) коли Арбітражний Суд уже приймав рішення з питання або при оскарженні з того ж предмета; 2) коли судовий орган вважає, що відповідь на преюдиціальне питання є необов'язковою для винесення рішення; 3) коли закон, декрет чи ордонанс не порушують явно норми перевірки відповідності.

Преюдиціальні спори порівнюються зі спорами з права Європейського співтовариства і з права Бенілюкса, яке, втім, і є їх основою. Вони відрізняються змістом преюдиціальної техніки, що застосовується у двох інших правових системах, де відповідні суди, у принципі, виносять рішення лише щодо тлумачення європейського права, з одного боку, і права Бенілюкса, з другого, не маючи

при цьому права висловлюватися з приводу національного права. Навпаки, Арбітражний Суд, здійснюючи свою преюдиціальну компетенцію, перевіряє відповідність законів і декретів нормам, що визначають компетенцію, та деяким основним правам.

Преюдиціальний процес необхідний для забезпечення — під егідою центрального судового органу — єдності судової практики і одноманітності тлумачення конституційних і законодавчих положень з питань компетенції. Тією мірою, якою розширення компетенції стосується перевірки відповідності трьом іншим статтям Конституції, Суд треба вважати гарантом основних прав, які захищаються зазначеними статтями. До того ж, ця система зорієнтована на необхідне співробітництво Арбітражного Суду та всіх інших судових органів.

Державна рада назвала Арбітражний Суд “верховним судовим органом держави, органом, рішення якого обов’язкові навіть для Касаційного Суду і для Державної ради”.

Спори, що розв’язує Суд.

Становище Арбітражного Суду як верховного судового органу пов’язане не з місцем, що відводиться йому в певній ієрархічній структурі, а лише з характером спорів, які він розв’язує. Через виключний характер повноважень виносити рішення про несумісність законодавчої норми — верховної нормативної одиниці, окрім норм основного права, затверджених Конституцією, і права наднаціональних договорів прямої дії, — з положенням про розподіл повноважень чи з іншим конституційним чи параконституційним положенням (що міститься у спеціальному Законі) постанови Суду мають особливе значення.

Сила постанов Арбітражного Суду.

На виконання статті 107[”], п. 2 Конституції Закон від 6 січня 1989 р. наділив зазначений Суд подвійною компетенцією: 1) призупиняти й скасовувати закони та декрети; 2) вирішувати преюдиціальні питання, що надходять від інших судових органів королівства.

Обов’язкова законна сила постанов, ухвалених у рамках цієї подвійної сфери компетенції, врегульовується ст. 9 (повноваження щодо скасування) і ст. 28 (преюдиціальні питання) Закону від 6 січня 1989 р. Постанови про скасування, винесені Арбітражним Судом, мають абсолютну законну силу з дня їх опублікування у бюлетені “Монітер бельж”. Постанови про відхилення клопотань про скасування, винесені Арбітражним Судом, є обов’язковими для судових органів у тому, що стосується питання про компетенцію, вирішеного такими постановами (ст. 9 Закону від 6 січня 1989 р.). Згідно зі ст. 28 того ж Закону судовий орган, що порушив преюдиціальне питання, а також всі інші судові органи, що беруть участь в розгляді однієї і тієї самої справи, зобов’язані — для розв’язання спору, з приводу якого були порушені преюдиціальні питання, — підкоритися постанові Арбітражного Суду.

Безумовно, ст. 107^{""} Конституції має тлумачитися поза будь-яким органічним зв'язком із судовою владою.

Повноваження, надані цим конституційним положенням (ст. 107^{""}, п. 2), відповідають власним цілям Арбітражного Суду і визначають його роботу. Це — специфічні повноваження, в основному, відмінні від повноважень приватного чи публічного права, що надаються судовій владі. Якщо функція Арбітражного Суду полягає у врегулюванні конфліктів між законодавцями, у захисті деяких основних прав від порушень їх законодавцями і роз'ясненні цих моментів усім судовим органам королівства, то компетенція звичайного судді охоплює переважно діапазон спорів між громадянами, між громадянами і державними органами, спорів щодо кримінального переслідування.

Єдиний зв'язок, який може існувати між судовою владою і Арбітражним Судом, дістає вияв у преюдиціальній процедурі, що є суто функціональною. Стаття 26 спеціального Закону, що встановлює предмет і критерії останньої, вказує на обов'язок судових органів подавати до Арбітражного Суду поставлені перед ними преюдиціальні питання. Від цього самостійність Арбітражного Суду тільки збільшується.

Нема сумніву, що рішення Арбітражного Суду є обов'язковими для національного уряду, органів виконавчої влади, законодавчих зборів і суддів, причому Арбітражний Суд не зміг би виконувати свої завдання без лояльного до нього ставлення з боку органів державної влади. Законодавча, виконавча і судова гілки влади зобов'язані ретельно виконувати постанови, якими Арбітражний Суд скасовує той чи інший закон чи декрет. У демократичній державі, яка поважає принцип свободи обговорення, без сумніву, необхідно, щоб могли безперешкодно відбуватися полеміка й звичайні спори як з питань розподілу компетенцій, так і з усіх інших, при цьому мають суворо дотримуватися правила демократичної гри.

Можна стверджувати, що цілком свідомо увага представницьких органів і політичного керівництва була звернута на необхідність послідовного ставлення як до державних реформ у тому вигляді, як їх задумали Засновник і спеціальний законодавець, так і до неминучої вершини процесу у вигляді такого органу, як Арбітражний Суд, покликаний виносити рішення в останній інстанції з питань розподілу компетенцій поміж різними складовими держави і стежити за дотриманням деяких основних прав.

У такій правовій державі, як Бельгія, виживання державних інститутів залежить від готовності національного уряду, виконавчих властей і різних законодавчих зборів погодитися на те, що Суд може визнати їх неправими, і підкоритися його постановам, які скасовують чи закон, чи декрет, чи ордонанс. Можна жалкувати з приводу такого рішення і прагнути змінити практику Суду, однак, підкоритися йому необхідно. За відсутності такої гармонії

функціонування державних інститутів жодна держава федеративного типу не буде життєздатною.

Для виконання своїх завдань Арбітражний Суд отримав розширені повноваження, за якими він має не тільки можливість скасовувати закони чи декрети. Так, при здійсненні своїх преюдиціальних повноважень Суд може бути зобов'язаний віднайти рішення щодо "колізій норм" чи "антиномії", для розв'язання яких законодавець створив законну правову підставу. Суд має також повноваження для призупинення повністю або частково чинності закону або декрету, щодо якого подано клопотання про скасування. Більше того, Суд правомочний змінювати абсолютні наслідки рішення про скасування (ст. 8, частина 2) на користь правового забезпечення.

§ 3. АРБІТРАЖНИЙ СУД – ОРГАН, ЩО ПЕРЕБУВАЄ ПОЗА СУДОВИМ АПАРАТОМ

До частини III Конституції включена стаття 107^{'''} у складі нової глави III bis, що відрізняється від глави III про судову владу. При цьому наголошувалося на особливому місці Арбітражного Суду в системі державних органів. Звичайно, місце у тексті Конституції, до якого вводиться те чи інше положення, не є визначальним для значення такого положення. Так, уже з самого початку міг би з'явитися сумнів щодо того, чи є єдине місце, виділене у тексті Конституції для положення про створення Арбітражного Суду, достатньою підставою для твердження, що цей Суд не є частиною судової влади. Сумнів цей зникає, якщо врахувати, що будь-яке положення Конституції відповідає специфічній меті, а отже, його особливе місце у рамках Конституції є досить визначальним і обґрунтованим. Тоді стає припустимим розташувати в окремій главі положення про певний судовий орган, наділений специфічними функціями, що не співпадають з тими, якими наділена структура судової влади. Це стосується статті 107^{'''} Конституції, котра визначає систему запобігання й розв'язання конфліктів повноважень між різними законодавцями, утвореними в результаті державної реформи, і запроваджує Арбітражний Суд для розв'язання таких конфліктів.

Отже, Арбітражний Суд не є частиною судової влади, залишаючись при цьому судовим органом, на чому наполягав і Засновник, використовуючи слово "суд". Та обставина, що до Арбітражного Суду передаються преюдиціальні питання, зокрема звичайними суддями, зовсім не означає, що він будь-яким чином пов'язаний з судовою владою, а навпаки, підкреслює, що судова влада має покладатися на рішення Арбітражного Суду щодо преюдиціальних питань. Згідно з побажанням Засновника законодавець вилучив з компетенції звичайних і адміністративних судів спори, які стосуються специфічної компетенції Арбітражного Суду. Про особливу силу, надану законодавцем постановам Арбітражного Суду, уже згадувалося вище.

§ 4. АРБІТРАЖНИЙ СУД – ОРГАН, НЕ ЗАЛЕЖНИЙ ВІД ІНШИХ ГІЛОК ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1. Незалежність від інших органів влади

Як ми вже мали змогу переконатися, Арбітражний Суд не належить до судової влади, як не належить він до влади законодавчої і виконавчої. Ця обставина з незаперечною силою дістала вияв у ході загальної дискусії у Палаті представників. Арбітражний Суд не може бути наданий будь-якій з трьох класичних гілок влади політичної системи Бельгії. Він виконує завдання "sui generis", яке спершу полягало, переважно, у розв'язанні конфліктів між конкуруючими юрисдикціями у державі, де існують різні законодавці. Йшлося тоді виключно про конфлікти, що можуть виникнути між загальнодержавною владою, общинами та регіонами "з питань розподілу компетенцій між різними складовими держави". Отже, рішення Арбітражного Суду мають бути обов'язковими для всіх гілок влади. І хоч у 1988 році Арбітражний Суд визнано гарантом основних прав, таке розширення повноважень нічого суттєво не змінює у незалежному становищі Суду стосовно інших гілок влади у державі.

Про питання щодо незалежності Арбітражного Суду досить докладно йшлося вище. Основними і класичними рисами його незалежності є квазіконституційний статус суддів, суворе дотримання принципу несуміщення ними обов'язків; рідше звертають увагу на фінансову незалежність Арбітражного Суду.

2. Фінансова незалежність

Уст. 123, п. 1 Закону від 6 січня 1989 р. визначено, що необхідні для функціонування Суду кошти включаються до Бюджету асигнувань. Включенням бюджету Арбітражного Суду до Бюджету асигнувань законодавець продемонстрував своє прагнення встановити, а отже, й забезпечити бюджетну самостійність і самостійне управління фінансами Суду. Виходячи з цього принципу застосовується бюджетна техніка, аналогічна тій, що використовується для інших органів, які функціонують за рахунок асигнувань.

Турбота законодавця про самостійне управління фінансами Суду відображає, безсумнівно, бажання закріпити й гарантувати його незалежність стосовно інших гілок влади. У зв'язку з цим постає питання: якою мірою традиційні механізми контролю, що застосовуються виконавчою і законодавчою владою щодо бюджетних асигнувань, можуть бути придатними щодо Арбітражного Суду з його специфікою? Дійсно, з урахуванням функцій Арбітражного Суду, що полягають, зокрема, в тому, щоб скасовувати чи призначити чинність законодавчих норм, як загальнодержавних, так і у вигляді декретів, які приймаються членами Палати чи Сенату, парламентський контроль за бюджетом Арбітражного Суду видається справою надзвичайно делікатною. Необхідна велика обережність, аби прийняття парламентом бюджету асигнувань Суду не обставлялося політичними умовами.

Отже, треба було знайти гнучке рішення у рамках існуючого у публічному праві традиційного тлумачення прав і обов'язків, пов'язаних з бюджетною технікою Бюджету асигнувань. З цією метою Суд, з одного боку, розробив особливий порядок внутрішнього контролю, а з другого — відійшов від традиційної системи, за якої відповідний Бюджет асигнувань перед парламентом захищає міністр бюджету. Прийнята схема полягає у тому, що уряд подає законодавчим палатам відповідний бюджетний документ, однак, при цьому не виступає "запитуючою стороною", враховуючи бюджетну самостійність Арбітражного Суду. Проте голови палат мають право запитати у голови Арбітражного Суду уточнення для інформування палат.

ВИСНОВОК:

Арбітражний Суд — суб'єкт правової держави.

Роль Суду — забезпечення згоди між законодавцями, згладжування непорозумінь між общинами, гарантування основних прав

Арбітражний Суд часто розглядають як наріжний камінь державної реформи 1980 року. Це, безперечно, — основоположний орган, який навіть і після завершення реформи продовжуватиме відігравати суттєву роль у функціонуванні інститутів держави. Виконуючи свою конституційну й законну місію, Арбітражний Суд ухвалює остаточне, в останній інстанції, рішення щодо збереження чи незбереження закону в сфері дотичності загальнодержавного законодавства з правотворчістю общин і регіонів. Створюючи Арбітражний Суд, Засновник прагнув розширити принцип правової держави, аби знайти у такий спосіб рішення для певної категорії конфліктів — рішення, що має життєво важливе значення для країни. Розв'язання цих спорів свідомо покладалося на орган, що не лише не залежить від гілок влади, які втягнуті у конфлікт, а й такий, що діє як своєрідний охоронець найвищих інтересів нації. Як вияв установчої влади Арбітражний Суд був головним наріжним каменем конституційної і законодавчої будівлі перерозподілених нормативних повноважень.

Це вкрай делікатне завдання потребує високопрофесійної діяльності, що відповідає глибокій довірі і високим надіям, покладеним на Суд. Все це впливає, зокрема, з виключних заходів застереження, запроваджених законодавцем при розробці процесу прийняття рішень, аби уникнути будь-якого глухого кута у відносинах між общинами або у разі відмови у правосудді. У цьому розумінні особливо важкий тягар відповідальності лягає на голову Суду, чий голос має перевагу у випадку поділу голосів.

Для виконання своєї місії Арбітражний Суд має користуватися довірою. Найперша умова для цього — створити в результаті своєї практичної діяльності привабливий образ, який би забезпечував повагу до Суду з боку трьох гілок влади і громадян.

У плані змісту роботи практика Суду мала підтвердити його призначення, що полягає в тому, аби сприяти політичній рівновазі, стабільності державних інститутів, необхідній повазі до основоположних цінностей через неухильне забезпечення миру між законодавцями.

З самого початку з Судом конструктивно співпрацювали всі гілки влади держави і всі судові органи країни. Суд прагнув виконувати свої делікатні функції якісно і з гідністю, що забезпечило йому повагу з боку установчої влади, до якої він наближений за своєю суттю і за своїми завданнями. Так, Засновник висловив бажання не лише утвердити Арбітражний Суд у його функціях, а й покласти на нього додаткові важливі завдання.

Той факт, що Суд не розчарував упродовж перших п'ятнадцяти років своєї роботи, знайшов підтвердження в тому, що його повноваження були розширені статтею 107^{'''} Конституції, а в подальшому — Законом від 6 січня 1989 р. до них додалися й нові.

Таким чином, Суд покликаний стати каталізатором перебудови менталітету на всіх рівнях прийняття політичних і адміністративних рішень, виразником так званого "Bundesrueue", тобто духу федеральної лояльності, додержання якого урочисто доручено йому в день відкриття, 1 жовтня 1984 р. Лише у такому дусі можна мислити гармонійне співіснування наших общин — головну умову виживання країни.

Суд прекрасно усвідомлює, що найкращі шанси для виконання його місії надає атмосфера толерантності й відкритості. Ось чому він не шкодує зусиль у своїй невтомній роботі з примирення і зближення різноманітних розбіжностей, аби створити атмосферу спокою, за якої може плідотворно розвиватися конструктивна практика. Такий підхід здатний зміцнити національну солідарність і сприяти успіху.

Нині Суд перетворився на конституційний судовий орган, якому притаманні основні риси повноцінного Конституційного Суду, що відповідає західноєвропейській моделі; проте на нього покладено лише контроль за дотриманням норм, встановлених Конституцією чи згідно з нею для визначення відповідних повноважень держави, общин і регіонів, а також конституційних принципів, що містяться у ст. 6, 6' та 17 Конституції. Обмежені повноваження Суду не є достатньою причиною, щоб не визнавати його Конституційним Судом, оскільки, як зазначалося вище, Арбітражному Суду не лише притаманні всі основні риси такого Суду — він є унікальним прикладом у цій галузі. Так, існує чимало інших Конституційних Судів, чия компетенція так само обмежена у різноманітних питаннях, але при цьому вони зберігають свою назву. Обмеження компетенції Конституційного Суду властиве, втім, будь-якому суспільству демократичного типу.

Ось чому той факт, що Арбітражний Суд можна вже зараз розглядати як орган, що “мислено” має компетенцію Конституційного Суду, не може змусити нас забути, що компетенція Конституційного Суду не може бути чимось іншим, як похідним від суверенної волі нації. До того ж, слово “нація” треба розуміти в історично очищеному вигляді, якого йому надає визначення Ренана: “Нація — це велика солідарність, утворена почуттям жертв зазнаних і тих, яких люди готові зазнати. Вона передбачає наявність минулого; а в сучасному вона зводиться до відчутного факту: згоди, ясно вираженого бажання продовжувати спільне життя. Існування нації — це щоденний плебісцит”.

З боку теоретиків лунають численні заклики розширити все ще відносно обмежені повноваження Арбітражного Суду на всі положення Конституції.

Арбітражний Суд є достатньою мірою незалежним від усіх гілок державної влади і функціонує як запобіжний клапан поруч із законодавчою владою, розподіленою між різними законодавцями.

У бельгійському правопорядку Арбітражний Суд охороняє конституційність інститутів і здійснює цензуру законодавців. Як Конституційний Суд він має розвивати власну динаміку, створити простір для виправлення будь-якого порушення рівноваги у галузі законодавчих повноважень і будь-якого порушення основних прав.

Як депозитарій національної єдності Арбітражний Суд має спрямовувати свою діяльність на перспективу втілення у життя політики відповідальної солідарності, правильно оціненої, прийнятої духом федеральної лояльності, — необхідної умови згоди у новій Бельгії.

БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ІТАЛІЇ ЯК ГАРАНТІЯ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Джованні КАТТАРИНО,

Генеральний секретар Конституційного Суду Італії

З точки зору Шарля Айзенмана, видатного австрійського фахівця з конституційного права, “незалежність є якщо не достатньою, то, принаймні, необхідною умовою неупередженості, яка хоч і не зобов’язує суддів бути неупередженими, але не заважає їм бути такими, якщо вони цього прагнуть”. Цей самий автор підкреслює, що незалежність Конституційного Суду “визначається не стільки способом призначення суддів, скільки їхнім статусом після призначення: важливо, щоб вони перебували поза впливом влади, яка їх призначила, і не боялися її або ж не сподівалися на неї”.

З огляду на це можна впевнено стверджувати, що однією з умов незалежності Конституційного Суду є його фінансова незалежність.

Ні статті Конституції Італії, що стосуються Суду (ст. 134–137), ні конституційні закони (від 9 лютого 1948 р.; від 11 березня 1953 р.; від 22 листопада 1967 р.), що були прийняті — у розумінні першої частини ст. 137 Конституції — з метою визначення умов, форм і термінів прийняття рішень щодо конституційності, а також гарантій незалежності членів Суду, не містять згадки про самостійність Суду в будь-якому з її значень (з нормативної, адміністративної, фінансової точок зору). Форми ж цієї самостійності були визначені у Законі від 11 березня 1953 р., схваленому Парламентом на виконання другої частини ст. 137 Конституції, в якому наголошується на необхідності визначити звичайним законом “інші норми, необхідні для створення та діяльності Суду”.

Закон № 87 від 1953 року детально регулює основні повноваження Суду щодо питань встановлення конституційної легітимності, конфліктів між гілками державної влади, між державою та регіонами, а також щодо звинувачень проти Президента Республіки.

Стаття 14 цього Закону, яка визначає структуру Суду, вказує, що “Суд вправі організувати виконання своїх обов’язків за регламентом, затвердженим більшістю його членів. У межах коштів, передбачених з цією метою Законом, схваленим Парламентом, Суд здійснює управління своїми витратами, службами та підрозділами...”. На виконання цієї статті Суд затвердив свій загальний регламент, який у першій редакції від 20 січня 1966 р. передбачав його загальну нормотворчу компетенцію (ст. 5, 6, 31 Загального регламенту) та фінансову самостій-

ність (ст. 26). У рамках здійснення цих повноважень Суд прийняв "Об'єднувальні норми щодо справ, які розглядаються Судом" (1956 р.), а також "Положення про служби та персонал Суду" (1984 р.).

У зв'язку з цим постають серйозні запитання. Враховуючи, що нормативна і фінансова самостійність Суду передбачені та визначені звичайним законом, згідно з теорією джерел права (*lex posterior derogat priori*), наступний закон, схвалений парламентською більшістю, опозиційною щодо Суду, міг би позбавити Суд його нормотворчої компетенції та фінансової незалежності. Водночас теорією визначається, що нормотворчі повноваження та фінансова незалежність Суду являють собою необхідні складові існування такого конституційного органу, як Суд (іншими конституційними органами в Італії є обидві Палати Парламенту та Адміністрація Президента Республіки, які перебувають на вищому щаблі державної влади). Наявність таких елементів запобігає тому, аби цим органам чинилися перешкоди через втручання в їх діяльність іншого конституційного органу чи певного органу державної влади (судової чи виконавчої).

З цього випливає висновок, що фінансова та нормотворча самостійність є необхідними атрибутами Конституційного Суду, які мають визнаватися за ним в усіх випадках, навіть за відсутності чіткого законодавчого визначення. Закон, що будь-яким способом обмежує цю самостійність, Суд визнає неконституційним.

Щодо цього питання Конституційний Суд зайняв дуже чітку позицію у своєму рішенні № 129 від 1981 року з приводу конфлікту, який виник між Рахунковою палатою, з одного боку, та Парламентом і Адміністрацією Президента Республіки, з іншого.

Рахункова палата, посилаючись на ст. 103 Конституції, згідно з якою, на її думку, їй надані загальні повноваження щодо рахунків держави, претендувала на здійснення контролю за фінансовими рахунками обох палат Парламенту та Канцелярії Президента. Зазначені конституційні органи опротестували цю вимогу і згідно з ч. 2 ст. 134 Конституції порушили справу з приводу конфлікту між гілками влади перед Конституційним Судом.

Суд у своїй постанові № 129 від 1981 року констатував, що навіть у період монархії — до набрання чинності Конституцією Республіки 1948 року — скарбники Королівського Дому та обох палат Парламенту не підлягали зовнішньому бухгалтерському контролю. Так само чинилося й після встановлення Республіки. Тому Суд дійшов висновку про існування правила звичайного конституційного права, яке склалось, і згідно з яким, навіть за відсутності чіткого законодавчого визначення на конституційному рівні, всі три конституційні органи мають конституційну самостійність, яка дістає вияв або у нормативному аспекті — шляхом створення норм, що регулюють їх функціонування, або ж у плані застосування таких норм.

З фінансової точки зору це означає, що кожний конституційний орган, у тому числі, безумовно, й Конституційний Суд, вправі створювати власні регламенти, які йому видаються найбільш придатними для ефективного розпорядження власними фінансами, та самостійно здійснювати необхідні заходи в разі неякісного управління. В протилежному разі, якщо дозволити будь-яку форму зовнішнього контролю, конституційна самостійність буде підірвана.

Відповідно до своєї нормотворчої компетенції Суд ухвалив в останній редакції від 24 липня 1984 р. Положення про бухгалтерську службу, яке дає змогу реалізувати фінансову незалежність Суду.

Насамперед, ця незалежність дістає вияв у самостійному визначенні фінансових потреб. Суд через свої керівні органи — Пленум і Президію, до якої входять Голова, його заступник, суддя-секретар, четверо найбільш досвідчених за стажем конституційних суддів, повідомляє Міністерству фінансів розмір сум, які потрібні Суду для виконання покладених на нього обов'язків.

Міністерство фінансів вносить цю суму до проекту Державного бюджету у розділ витрат, передбачених для Мінфіну, а Парламент при розгляді проекту затверджує внесену суму без будь-яких змін.

При цьому не зайвим буде нагадати, що у травні 1993 року уряд своїм декретом-законом зменшив на 3% внесені до держбюджету суми, передбачені для функціонування конституційних органів. Під час обговорення при прийнятті цього акта як закону в Парламенті зазначалося, що, незважаючи на те, що зменшення витрат було запропоноване як захід для фінансового оздоровлення, якого конституційні органи не можуть не бажати, таке рішення могло б створити прецедент, небезпечний для самостійності конституційних органів. Тому представники всіх політичних сил прийняли рішення, яким зобов'язали Уряд разом з главами конституційних органів, за спільною згодою і враховуючи наявні фінансові труднощі, визначити зменшення витрат у бюджеті кожного конституційного органу. Ситуація повторилася у 1995 році, коли уряд запропонував скоротити витрати на функціонування згаданих органів на 5%, але і в цьому разі було прийняте рішення, аналогічне попередньому.

Суд складає свої власні бюджетні передбачення щодо коштів, які планується отримати (в основному від держави), та щодо витрат, необхідних для його функціонування. У зв'язку з цим треба нагадати, що Суд сплачує зі свого бюджету заробітну плату суддям та своїм службовцям, оплачує працю помічників суддів, фінансує закупівлю книг та журналів для бібліотеки і взагалі здійснює всі виплати, які необхідні для виконання обов'язків суддів та персоналу.

Кошти та витрати Суду визначаються у щорічному проекті бюджету, який готує Генеральний секретар з урахуванням сум, виділених державою Суду, та програм діяльності різних адміністративних служб. Проект подається Президії,

а після розгляду нею — Пленуму Суду, який повинен затвердити його щонайменше за 30 днів до закінчення року, котрий передує фінансовому року (він збігається з календарним), на який формується проект бюджету.

Аналіз витрат свідчить, що вони складаються із звичайних і капітальних. Вони, у свою чергу, поділяються на категорії згідно з їх економічним характером: так, до звичайних (поточних) витрат входять, зокрема, зарплати та пенсії, плата за послуги, до капітальних витрат — купівля автомобілів, комп'ютерів, меблів, літератури. Кожний вид витрат заноситься до відповідної статті.

Витрати здійснюються різними органами Суду залежно від їх розміру.

Генеральний секретар може здійснювати витрати у сумі до 20 млн. лір (1 ЕКЮ = 1960 італійських лір), а також усі виплати фіксованого характеру (зарплата суддів та персоналу) і постійного характеру (купівля форми для обслуговуючого персоналу, газет, журналів та інших періодичних видань, пального для автотранспорту, пального для опалення, плата за електроенергію) незалежно від розміру.

Президія має право на витрати у сумі до 120 млн. лір.

Пленум Суду на несудовому засіданні може дозволити витрати у сумі понад 120 млн. лір.

Бухгалтерія здійснює контроль за правомірністю всіх заходів, що передбачають витрати, і веде автоматизований облік усіх розпоряджень про витрати: завдяки такому обліку з бюджету списуються суми, що витрачаються, а це дозволяє мати в будь-який час відомості про наявні кошти з кожної статті. Якщо бухгалтерія виявляє порушення, вона повертає витратний документ відповідному відділу. Якщо той не реагує на зауваження бухгалтерії, вона передає всю документацію Генеральному секретареві, який може дати письмову згоду на здійснення даної витрати, водночас інформуючи Голову Суду, який має право призупинити виконання витратного документа.

У будь-якому разі бухгалтерія може відмовити у здійсненні витрат, розмір яких перевищує суми, визначені відповідною статтею.

Послідовність витратних операцій у системі Суду не відрізняється від системи обліку, що її використовують державні органи, а саме: калькуляція, розпорядження та проплата.

У калькуляції визначається сума витрат і кредитори. Її готують відповідні адміністративні служби на підставі платіжних документів кредиторів (рахунки, рахунки-фактури тощо).

Розпорядження — це наказ про виплату заборгованості на підставі калькуляції. Водночас видається платіжне доручення на адресу банківської установи, що виконує касові операції Суду. Ордери (платіжні доручення) складаються відповідними адмінслужбами і підписуються Генеральним секретарем після

одержання візи від керівника бухгалтерії, який перевіряє правильність документів, що обґрунтовують витрату і обов'язково додаються до ордерів.

Проплата кредиторам здійснюється згаданою банківською установою у зручній для одержувачів формі, яку вони самі й визначають (готівкою, банківським переказом тощо).

Результати виконання фінансового року викладаються у звіті, який складається з двох частин: фінансової та майнової. Фінансову частину готує бухгалтерія за документами, що має у своєму розпорядженні. За результатами звіту можна виявити розходження між передбаченнями бюджету та здійсненими фінансовими операціями. Так, у звіті може бути виведене позитивне сальдо, якщо витрати були менші за надходження.

Майнову частину звіту становлять статті активів на початок і на кінець фінансового року з урахуванням, зокрема, коштів, кредитів та рухомого майна, а також зазначенням змін, що відбулися протягом року.

Генеральний секретар передає проект звіту до Президії, яка, у свою чергу, представляє його Пленуму Суду. Суд повинен затвердити його у році, що настає за звітним. Затвердження звіту означає, власне, затвердження активів управління за звітний період.

Контроль за виконанням бюджету здійснюється самостійно виходячи з наведених нижче основних принципів. Пленум Суду має право дозволяти витрати розміром понад 120 млн. лір з єдиним обмеженням: не перевищувати суми, визначеної відповідною статтею витрат.

Президія Суду може дозволяти витрати у сумі до 120 млн. лір, при цьому кожний член Суду може вимагати винесення певного питання на розгляд пленуму Суду.

Генеральний секретар, як уже зазначалося, має право здійснювати всі витрати постійного характеру незалежно від їх розміру, а також витрати на суму менше 20 млн. лір. Він подає до Президії Суду щомісячні звіти про витрати. Витрати постійного характеру не підлягають ревізії, оскільки їх розмір визначено законом, наприклад для оплати праці суддів, а також допоміжного персоналу та інших працівників Суду.

Зовнішній контроль виконання бюджету не здійснюється, оскільки, як ми вже пересвідчилися, Суд не визнав за Рахунковою палатою повноважень щодо перевірки рахунків конституційних органів. Водночас Суд, згідно зі своїми нормотворчими повноваженнями, запровадив внутрішній контроль за рахунками, який, відповідно до ст. 27 Регламенту служб та персоналу, покладений на комісію експертів у галузі державного бухгалтерського обліку, що призначається Судом у складі трьох членів з числа представників Рахункової палати, відставних працівників Генеральної державної інспекції та університетських профе-

сорів — фахівців з юридичних питань. Комісія експертів викладає Голові Суду свої міркування щодо питань проекту бюджету, звіту, а також щодо всіх питань розпорядження бюджетом.

Деякі члени Конституційного Суду заперечували проти створення згаданої комісії, вважаючи, що така форма контролю суперечить характерові Суду як конституційного органу. Проте більшість членів Суду підтримали цю реформу з метою забезпечення більш суворого порядку у витрачанні коштів, які надходять з бюджету держави. Прагнучи до відкритості, Суд прийняв ухвалу публікувати всі свої рішення, включаючи ті, які затверджують попередній бюджет і звіт про виконання бюджету, причому ці документи передаються службам Генерального секретаріату.

Фінансова самостійність Суду донині є надійною гарантією його незалежності.

Щоправда, деякі автори звинувачували цю систему в тому, що вона ототожнюється з ідеологією “корпоративного відокремлення”, котра зорієнтована на цілковите звільнення Суду, та й взагалі всіх конституційних органів, від контролю ефективності управління їх фінансової діяльності з боку державних органів, що забезпечують раціональне використання коштів платників податків.

Проте неспростовним лишається той факт, що досі Суд не зловживав своєю фінансовою незалежністю: темпи зростання витрат утримувалися на рівні, що нижчий за рівень інфляції. Це ще одне свідчення на користь того, щоб Суд розпоряджався довіреними йому коштами з урахуванням загальних інтересів і з ощадливістю “добročинного глави родини”.

БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ

Микола ВІТРУК,

доктор юридичних наук, професор,
суддя Конституційного Суду Російської Федерації

Новий етап у розвитку судового конституційного контролю

Протягом останніх десяти років у світі різко зросла кількість Конституційних Судів. У Європі це пов'язане, перш за все, з крахом тоталітарної системи в колишніх соціалістичних країнах. Створення таких Судів стало своєрідним символом прихильності правовій державі, поважанню прав і свобод людини. У країнах посттоталітарної системи вони покликані відіграти особливу роль у розв'язанні специфічних проблем перехідного періоду в побудові демократії, у забезпеченні загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина.

Конституційні Суди – важливий фактор стабільності суспільства й держави. Гострі політичні проблеми у нових демократіях завдяки їм можуть і мають вирішуватися у конституційному полі, в рамках і на основі Конституції, а не так, як у минулому, коли політика домінувала над правом, Конституцією, законом.

Як зазначалося на X Конференції європейських Конституційних Судів, за всіх відмінностей між державами “зрілої” і “молодої”, “нової” демократії не можна не помітити спільних проблем, що постають перед усіма Конституційними Суди, можливості й необхідності взаємного обміну їх досвідом, а не лише сприйняття “молодими” судами конституційної юрисдикції досвіду аналогічних судів країн з міцними демократичними та правовими традиціями.

Наднаціональна подібність конституційної юрисдикції (безперечно, за збереження незалежності національного конституційного судочинства) згуртовує Конституційні Суди набагато більшою мірою, аніж їх розділяють особливості й відмінності правових систем у країнах “зрілої” і “нової” демократії.

На сучасному етапі в умовах європейської та світової інтеграції Конституційні Суди розв'язують спільне глобальне завдання формування загального конституційного світогляду, спільної конституційної культури, не обмеженої національними рамками і політичними програмами, проблему універсалізації конституційного правосуддя, створення своєрідної єдиної технології методів і засобів здійснення судового конституційного контролю.

Місце і роль Конституційних Судів у системі органів державної влади

У правовій державі державна влада здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади є самостійними. Є всі підстави вести мову про особливу політико-правову природу Конституційного Суду як органу державної влади, який здійснює конституційний контроль як незалежний напрям державно-владної діяльності.

Конституційний Суд забезпечує верховенство і пряму дію Конституції на всій території держави стосовно всіх суб'єктів права. Його рішення оголошуються від імені держави, є чинними на всій її території, мають загальнообов'язкову юридичну силу і можуть скасовуватися лише шляхом прийняття нової Конституції чи внесення змін і доповнень до чинної.

Як орган державної влади Конституційний Суд перебуває на одному щаблі з такими її вищими органами, як глава держави, парламент і уряд. Здійснюючи конституційний контроль, він може мати значний вплив на їх діяльність, передусім, у сфері нормотворчості (законодавства), по суті, скасовуючи закони, що суперечать Конституції, інші нормативні акти, їх окремі положення, даючи тлумачення конституційним нормам при розгляді конкретних справ і здійснюючи офіційне тлумачення Конституції, яке стає обов'язковим для всіх суб'єктів права.

У певному розумінні й у певних межах Конституційний Суд утворює право, визначаючи напрям розвитку законодавства, створюючи прецеденти тлумачення Конституції і законів, заповнюючи певні прогалини в Конституції при її офіційному тлумаченні. Тим самим Конституційний Суд йде далі звичайної інтерпретації конституційних норм. Він водночас розвиває і створює конституційно-правову доктрину, мотивуючи свої рішення.

Конституційний Суд відіграє особливу роль у забезпеченні принципу поділу влади, у системі стримувань і противаг. Вирішуючи конфлікти, спори між законодавчою і виконавчою гілками влади, він виступає як орган компромісу, примирення, як гарант політичного миру й стабільності в суспільстві і державі, як охоронець конституційних цінностей, який стоїть на варті конституційного ладу в державі.

Конституційно-правова доктрина у посттоталітарному світі акцентує увагу на вирішенні Конституційними Судидами правових питань, на відході (відмові) від розгляду суто політичних питань, від надання попередніх і наступних (не передбачених законом правових форм) консультацій іншим органам державної влади.

Особливість здійснення конституційного контролю Конституційним Судом полягає в тому, що функцію контролю виконує спеціальний судовий орган у формі особливого — конституційного — виду судочинства, з дотриманням усіх відповідних процесуальних норм, з винесенням судового рішення з конкретної

справи, розпочатої за запитом іззовні. І тому Основні Закони (конституції) багатьох держав включають Конституційний Суд до судової системи держави.

Конституційний Суд є органом правосуддя, складовою частиною судової влади і посідає у судовій системі держави головне місце, яке визначається не ієрархічною підлеглистю йому судів інших видів юрисдикції, а його компетенцією, характером діяльності, які істотно впливають на правотворчість і правозастосування.

Чинна нині Конституція Російської Федерації 1993 року включила положення про Конституційний Суд до глави 7 "Судова влада". Стаття 1 Федерального конституційного Закону від 21 липня 1994 р. "Про Конституційний Суд Російської Федерації" визначає *Конституційний Суд Російської Федерації як судовий орган конституційного контролю, який самостійно і незалежно здійснює судову владу шляхом конституційного судочинства*. Метою здійснення повноважень Конституційного Суду Російської Федерації є захист основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства і прямої дії Конституції Російської Федерації на всій території Федерації.

Фінансове забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету як найважливіша гарантія реальної незалежності Конституційного Суду

Задля повного і об'єктивного здійснення повноважень судового конституційного контролю Конституційний Суд має володіти реальною самостійністю, незалежністю. Це — іманентна якість будь-якого правосуддя, одна з основних засад його функціонування.

Конституційний Суд є незалежним у відповідних сферах його діяльності. Ця незалежність забезпечується специфічними умовами, засобами і заходами (гарантіями). В організаційному, фінансовому, кадровому, інформаційному, матеріально-технічному, соціально-побутовому відношенні Конституційний Суд має бути незалежним від будь-яких інших державних органів.

У посттоталітарних і пострадянських суспільствах гостро постає проблема реального забезпечення незалежності Конституційного Суду. Це не суто юридична, а скоріше, соціальна проблема, що пов'язана з колишніми, породженими тоталітаризмом, тенденціями і стереотипами.

Передусім це стосується фінансового, матеріально-технічного і соціального забезпечення діяльності Конституційного Суду, суддів і працівників апарату. Вирішальною мірою розв'язання фінансових та інших питань матеріального забезпечення пов'язано з діяльністю органів виконавчої влади. На жаль, навіть органи законодавчої влади не до кінця усвідомлюють принципову важливість забезпечення матеріально-фінансової незалежності Конституційного Суду, а тому у ставленні до судової влади інколи дається взнаки залишковий принцип.

Структура і організація діяльності Конституційного Суду спрямовані на забезпечення його самостійності та незалежності як у системі вищих органів державної влади, так і в системі вищих судових органів. Це — *організаційний чинник* самостійності й незалежності Конституційного Суду. До організаційного фактора додається кадрове, інформаційне та інше його забезпечення.

Найістотнішою гарантією самостійності та незалежності Конституційного Суду є його *фінансування з Державного бюджету*, що має забезпечувати можливість всеосяжного й незалежного здійснення правосуддя згідно з законом. Коштами з Державного бюджету Конституційний Суд має розпоряджатися на свій розсуд.

Нормативне регулювання фінансового забезпечення діяльності Конституційного Суду

Відносини щодо фінансування судів у найзагальнішому плані врегульовує Конституція Російської Федерації. Відповідно до ст. 124 Конституції Російської Федерації "фінансування судів здійснюється лише з федерального бюджету і має забезпечувати можливість всеосяжного й незалежного здійснення правосуддя згідно з федеральним законом".

Характерно, що при обговоренні проекту Федерального конституційного Закону "Про Конституційний Суд Російської Федерації" депутати Державної Думи, ліберальні журналісти побачили у відкритому законодавчому закріпленні матеріальних гарантій нормальної і незалежної діяльності Конституційного Суду якісь "привілеї небачених розмірів", не спромігшись навіть ознайомитися з уже чинними щодо цього нормами Конституції і Закону "Про статус суддів у Російській Федерації". І в результаті цілий розділ про фінансове й матеріальне забезпечення Конституційного Суду, його суддів, працівників апарату було вилучено із законопроекту, чимало норм щодо забезпечення незалежності Конституційного Суду були згладжені, втілені у вельми розпливчасті формулювання¹. А тому й немає нині цілковитої гарантії самостійності й незалежності Конституційного Суду в Російській Федерації.

Згідно зі ст. 7 чинного Федерального конституційного Закону "Про Конституційний Суд Російської Федерації" Конституційний Суд є незалежним в організаційному, фінансовому і матеріально-технічному відношеннях від будь-яких інших органів. *Фінансування Конституційного Суду Російської Федерації здійснюється за рахунок федерального бюджету і забезпечує можливість незалежного конституційного судочинства у повному обсязі. У федеральному бюд-*

¹ Варто вітати практику прийняття в Грузії спеціального Закону "Про гарантії соціального захисту членів Конституційного Суду Грузії", а також Законів "Про Конституційний Суд Грузії" та "Про конституційне судочинство".

жеті щорічно передбачаються в окремій статті необхідні для забезпечення діяльності Конституційного Суду кошти, якими Конституційний Суд Російської Федерації розпоряджається самостійно. Кошторис витрат Конституційного Суду не може бути зменшений порівняно з попереднім фінансовим роком (очевидно, зокрема й з урахуванням індексації внаслідок інфляції, зростання цін). Це положення є найвагомішою гарантією, спрямованою на стабільне фінансове забезпечення його діяльності.

Згідно зі ст. 42 Федерального конституційного Закону від 23 грудня 1997 р. "Про Уряд Російської Федерації" Уряд у межах своїх повноважень здійснює фінансування судів лише з федерального бюджету і забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до федерального Закону. Він розробляє і подає до Державної Думи (нижня палата Федеральних Зборів РФ — М.В.) проект бюджету і забезпечує виконання останнього (ст. 15).

Указом Президента Російської Федерації від 15 вересня 1995 р. передбачено, що обсяг витрат на утримання Конституційного Суду визначає Уряд Російської Федерації, узгоджуючи його з Головою Конституційного Суду.

Згідно зі ст. 33 Федерального конституційного Закону від 31 грудня 1996 р. "Про судову систему Російської Федерації" фінансування Конституційного Суду Російської Федерації (як і інших судів) здійснюється на підставі затверджених законом нормативів. Уряд розробляє проект федерального бюджету в частині фінансування Конституційного Суду у взаємодії з його Головою. Представник Конституційного Суду вправі брати участь в обговоренні федерального бюджету у Федеральних Зборах Російської Федерації, в обох палатах.

Кошторис витрат Конституційного Суду закріплює основні напрями використання фінансових засобів. До таких належать: фонд оплати праці (суддів і апарату) і нарахування на заробітну плату (страхові внески на державне соціальне страхування громадян); поточні витрати (закупівля товарів і оплата послуг, у тому числі медичних і соціальних); відрядження і службові поїздки; оплата транспортних послуг; оплата послуг зв'язку; оплата комунальних послуг; капітальні витрати (у тому числі на капітальний ремонт, придбання обладнання і предметів тривалого користування); поточні трансферти (скажімо, на придбання путівок, проїзд суддів, на представницькі витрати суддів, на утримання медпункту тощо).

Така побудова кошторису Конституційного Суду дає змогу реально забезпечити його фінансову незалежність і самостійність.

Суто технічно кошторис витрат на черговий фінансовий рік складає Фінансове управління Конституційного Суду. У розробці кошторису витрат беруть участь усі заінтересовані підрозділи апарату Суду, а також спеціальна комісія з

питань бюджету, фінансів і господарських питань (нині перетворена на ревізійну комісію), яка складається з чотирьох суддів Конституційного Суду. Остаточний кошторис витрат Голова Конституційного Суду подає на пленарне засідання, яке розглядає і затверджує його.

Питання фінансового, соціально-побутового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності Конституційного Суду, конституційних суддів та працівників апарату вирішуються на рівні не тільки законів (конституційних і ординарних), а й підзаконних актів — актів глави держави, уряду тощо.

Питання підготовки кошторису витрат, виконання його бюджету, контролю за його виконанням передбачені і в Регламенті Конституційного Суду.

Так, Регламентом передбачається проведення організаційних пленарних засідань для вирішення питань, пов'язаних з фінансуванням, витрачанням бюджетних коштів, розподілом обов'язків між Головою, заступником Голови і суддею-секретарем щодо використання грошових коштів, контролю за їх витрачанням, а також зі створенням з числа суддів Конституційного Суду спеціальної ревізійної комісії, яка контролює використання його бюджетних коштів. Вона готує питання до розгляду на організаційному пленарному засіданні Суду, входить з власними пропозиціями, організує в разі потреби перевірки, про результати яких доповідає на пленарному засіданні, тощо.

Майно, що необхідне Конституційному Суду для здійснення його діяльності і перебуває в його оперативному управлінні, є федеральною власністю. В оперативному управлінні Конституційного Суду перебувають будівля (приміщення), де він розташований, майно, необхідне для його життєдіяльності, їдальня, автопідприємство "Пресня" з транспортними засобами. Конституційний Суд може наділяти правом оперативного управління зазначеним майном структурні підрозділи, що входять до складу його апарату. У безоплатному користуванні Конституційного Суду перебувають засоби зв'язку, інші технічні засоби, медикаменти, зброя для суддів тощо, які надаються спеціальними відомствами, Адміністрацією Президента Російської Федерації.

Конституційний Суд виступає у цивільних правовідносинах самостійно, як юридична особа, може бути позивачем і відповідачем у судах загальної юрисдикції.

Згідно з Законом про Конституційний Суд Російської Федерації будь-яке обмеження щодо правових, організаційних, фінансових, інформаційних, матеріально-технічних, кадрових та інших питань діяльності Конституційного Суду, встановлених Федеральним конституційним Законом, не допускається. На жаль, будь-яких заходів кримінальної, адміністративної відповідальності за порушення цих правил російським законодавством не передбачено.

Матеріальні гарантії незалежності судді Конституційного Суду

Принцип незалежності суддів та її гарантії затверджено ст. 13 Федерального конституційного Закону "Про Конституційний Суд Російської Федерації".

Незалежність судді забезпечується також наданням йому матеріального й соціального забезпечення, гарантії безпеки, які відповідають його високому статусу.

Матеріальні гарантії незалежності судді Конституційного Суду, пов'язані з оплатою його праці, наданням вільної відпустки, соціальним забезпеченням, забезпеченням житлом, соціально-побутовим обслуговуванням, обов'язковим державним страхуванням його життя та здоров'я, а також власності, яка належить йому і членам його родини, встановлюються відповідно до гарантії, передбачених законодавством Російської Федерації для суддів інших вищих федеральних судів.

Грошове утримання судді не може зменшуватися протягом терміну його перебування на посаді.

Указами Президента Російської Федерації суддям Конституційного Суду присвоюється вищий кваліфікаційний клас, з чим пов'язане встановлення 30-відсоткової надбавки до посадового окладу. До посадового окладу передбачені доплати за вислугу років, за науковий ступінь чи наукове звання, за почесне звання "Заслужений юрист Російської Федерації" тощо. Судді Конституційного Суду надається щорічна оплачувана відпустка тривалістю 48 робочих днів. Він має право безкоштовного проїзду в межах Російської Федерації всіма видами транспорту (за винятком таксі), а також інші переваги і пільги.

Відповідно до Федерального Закону від 27 травня 1996 р. "Про державну охорону" державна охорона надається Голові Конституційного Суду — протягом терміну його повноважень (ст. 8), а іншим суддям Конституційного Суду — за необхідності, виходячи з характеру й реальності загрози їх безпеці, на підставі розпорядження Президента Російської Федерації на подання Голови Суду (ст. 9, 10).

Зазначений закон з ряду параметрів, що стосуються державної охорони суддів, відрізняється від Федерального Закону від 20 квітня 1995 р. "Про Державний захист суддів, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів" (ч. 1 ст. 5) і Закону Російської Федерації від 26 червня 1993 р. "Про статус суддів у Російській Федерації" в редакції Федерального Закону від 21 червня 1995 р. (п. 2 ст. 9), що небажано, оскільки знижує рівень забезпечення особистої безпеки судді, захисту членів його родини, майна, як це передбачено у Федеральному конституційному Законі "Про Конституційний Суд Російської Федерації".

Матеріальні гарантії для судді Конституційного Суду, який перебуває у відставці. Суддя Конституційного Суду може добровільно піти у відставку в будь-який час. Це є важливою гарантією його незалежності.

Відставка може статися і з не залежних від судді обставин (у зв'язку із закінченням терміну повноважень, з настанням пенсійного віку, погіршенням стану здоров'я, у разі визнання судді недієздатним тощо).

Національне законодавство деяких держав визнає наявність специфічного статусу судді у відставці. Окрім матеріальних, соціально-побутових гарантій, що зберігаються за суддями, які перебувають у відставці, для них передбачаються й інші пільги і переваги. Так, Голова, заступник Голови і судді Конституційного Суду Іспанії, термін повноважень яких скінчився, можуть на підставі рішення Пленуму Суду користуватися відповідно до рангу обладнанням і послугами Суду.

Підстави для виходу чи усунення судді Конституційного Суду Російської Федерації у відставку, його статус визначаються ст. 19 Федерального конституційного Закону "Про Конституційний Суд Російської Федерації".

Щомісячне довічне утримання призначається судді Конституційного Суду Російської Федерації, який перебуває у відставці, у розмірі вісімдесяти відсотків грошової винагороди працюючого судді Конституційного Суду, а для суддів, які мають право на надбавку за науковий ступінь чи наукове звання, почесне звання "Заслужений юрист Російської Федерації", розмір щомісячного довічного утримання з урахуванням цих надбавок не може перевищувати 85 відсотків грошової винагороди працюючого судді Конституційного Суду.

Виплата щомісячного довічного утримання судді, який перебуває у відставці, здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету, виділених на функціонування Конституційного Суду.

Апарат Конституційного Суду і його фінансування

Конституційний Суд самостійно й незалежно здійснює кадрове, інформаційне та інше забезпечення своєї діяльності. Апарат Суду складається із Секретаріату та інших підрозділів.

Конституційний Суд Російської Федерації (а не парламент, як було раніше) у межах кошторису своїх витрат встановлює чисельність, структуру і штатний розклад апарату, затверджує положення про Секретаріат та інші підрозділи. Персонал апарату Суду формується, в основному, за наймом.

Секретаріат Конституційного Суду включає управління судових засідань, відділи правової інформації (у тому числі бібліотеку), міжнародних зв'язків,

вивчення і узагальнення зарубіжної практики конституційного контролю; приймальню; групу для роботи з листами та інші підрозділи. Автономними є Фінансове управління і Управління справами, що здійснює матеріально-технічне і соціально-побутове обслуговування Конституційного Суду.

Голова Суду, його заступник, суддя-секретар і кожний суддя мають власні секретаріати (за штатним розкладом секретаріат судді налічує трьох співробітників).

Секретаріат Конституційного Суду здійснює організаційне, науково-аналітичне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення Суду; провадить прийом відвідувачів; сприяє суддям у підготовці справ та інших питань до розгляду на засіданнях і на нарадах; вивчає й узагальнює діяльність державних органів щодо забезпечення виконання рішень Суду.

Секретаріат наділений важливими повноваженнями з попереднього розгляду звернень на адресу Конституційного Суду і у випадках, коли вони не зачіпають питань, що потребують вивчення суддями.

З метою забезпечення оперативності та повноти інформації у Конституційному Суді створюється інформаційно-комунікаційна система, що містить, зокрема, банки даних про закони та інші нормативні акти Російської Федерації та суб'єктів Федерації; про рішення Конституційного Суду; про рішення зарубіжних Конституційних Судів; про конституційну юстицію в суб'єктах Російської Федерації.

У Конституційному Суді працює прес-служба. Правила акредитації представників засобів масової інформації при прес-службі визначені у спеціальному Положенні про неї.

Апарат Конституційного Суду забезпечує взаємодію з органами конституційного контролю суб'єктів Російської Федерації з метою обміну досвідом та інформацією, надання взаємної методичної допомоги; здійснення робочих контактів з органами конституційного контролю зарубіжних країн шляхом укладення угод про співробітництво, обміну делегаціями, стажування співробітників апарату, обміну рішеннями та іншою інформацією, організації спільних наукових заходів. Конституційний Суд систематично направляє інформацію про найважливіші свої рішення до Центру документації Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанської Комісії), що публікується у Бюлетені, який видається Центром.

Відповідно до Регламенту при Конституційному Суді формується науково-консультативна рада, склад, функції і порядок діяльності якої затверджує Суд.

Кошторис витрат на утримання апарату є складовою кошторису витрат Конституційного Суду в цілому.

Контроль за виконанням бюджету Конституційного Суду

У принципі, Конституційний Суд Російської Федерації не підконтрольний і не підзвітний жодному іншому державному органу. Це правило є чинним і у сфері виконання його бюджету. Коштами, що виділяються з федерального бюджету, Конституційний Суд розпоряджається самостійно.

Голова Конституційного Суду (як й інші керівники Суду та його підрозділів — керуючий справами, головний бухгалтер, начальник Секретаріату) розпоряджається фінансовими засобами в межах затвердженого бюджету, подає на розгляд і затвердження Суду проект звіту про виконання кошторису витрат за минулий фінансовий рік.

Залишається відкритим питання щодо можливості контрольної діяльності і її межах Рахункової палати Російської Федерації як постійно діючого органу державного фінансового контролю, утвореного Федеральними Зборами РФ і підзвітного їм¹.

Конституційні (статутні) Суди в суб'єктах Російської Федерації та їх фінансування

Конституціями республік, які входять до складу Російської Федерації, передбачено створення Конституційних Судів у республіках Адігея, Алтай, Башкортостан, Бурятія, Дагестан, Інгушетія, Кабардино-Балкарія, Калмикія, Карачаєво-Черкесія, Карелія, Комі, Марій Ел, Саха (Якутія), Тува, Удмуртія, Хакасія, Чувашія; комітетів конституційного нагляду в республіках Татарстан, Північна Осетія—Аланія.

Конституційні Суди нині діють у республіках Бурятія, Дагестан, Кабардино-Балкарія, Карелія, Комі, Саха (Якутія); комітети конституційного нагляду функціонують у республіках Татарстан, Північна Осетія—Аланія.

Відповідно до ст. 27 Федерального конституційного Закону "Про судову систему Російської Федерації" Конституційний (статутний) Суд суб'єкта Російської Федерації може створюватися суб'єктом Федерації для розгляду питань щодо відповідності законів суб'єкта Федерації, нормативних правових актів органів державної влади суб'єкта Федерації, органів місцевого самоврядування суб'єкта Федерації Конституції (статуту) суб'єкта Російської Федерації, а також для тлумачення Конституції (статуту) суб'єкта Російської Федерації.

Фінансування Конституційного (статутного) Суду суб'єкта Російської Федерації здійснюється за рахунок коштів бюджету суб'єкта Федерації.

¹ Див.: Федеральный Закон от 11 января 1995 г. "О Счетной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 3. — Ст. 165.

Так, у ст. 7 Закону Республіки Башкортостан від 14 січня 1997 р. "Про Конституційний Суд Республіки Башкортостан" встановлено: Конституційний Суд Республіки Башкортостан є незалежним в організаційному, фінансовому і матеріально-технічному відношеннях від будь-яких інших органів. Фінансування Конституційного Суду Республіки Башкортостан здійснюється за рахунок республіканського бюджету і забезпечує можливість здійснення конституційного судочинства у повному обсязі. У республіканському бюджеті щорічно передбачаються окремою статтею необхідні для забезпечення діяльності Конституційного Суду Республіки Башкортостан засоби. Кошторис витрат Конституційного Суду Республіки Башкортостан не може зменшуватися порівняно з попереднім фінансовим роком".

Дотримання принципу фінансової незалежності, фінансового забезпечення для здійснення судового конституційного контролю і конституційного судочинства у повному обсязі в суспільствах перехідного, посттоталітарного періоду значною мірою залежить від економічних можливостей держави, від ступеня подолання стереотипів минулого у ставленні до судів як до органів державної влади, від рівня правосвідомості і правової культури вищих посадових осіб держави і від ряду інших факторів об'єктивного й суб'єктивного характеру.

У Російській Федерації, в її суб'єктах все ще існує тенденція урізання (скорочення) сум за представленими проектами кошторису витрат Конституційного Суду Російської Федерації, Конституційних (статутних) Судів суб'єктів Російської Федерації, недофінансування за рядом статей ухваленого кошторису витрат, що пояснюється економічними труднощами.

ОСНОВНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РУМУНІЇ

Габріель Аліна ОМУТЕСКУ,

науковий консультант Конституційного Суду Румунії

Конституційний Суд Румунії організований та функціонує на основі положень ст. 140–145 Конституції Румунії, Закону № 47 від 18 травня 1992 р. із змінами, внесеними Законом № 138 від 24 липня 1997 р., а також згідно з правилами, встановленими на виконання вищезазначених законів.

Відповідно до Закону № 47/1992 Конституційний Суд Румунії є єдиним органом конституційної юрисдикції, який не залежить від будь-якого іншого державного органу і покликаний гарантувати верховенство Конституції.

Цей орган має свій власний бюджет, який забезпечується з джерел загальнонаціонального бюджету.

Проект бюджету приймається з урахуванням експертної думки Міністерства фінансів, Пленуму Конституційного Суду і передається уряду для внесення до проекту Державного бюджету, який подається на затвердження законодавчого органу. У деяких випадках у Конституційного Суду щодо запропонованого урядом проекту бюджету виникають заперечення, які передаються для остаточного вирішення до Парламенту.

При розробці проекту бюджету необхідно враховувати певні категорії витрат, пов'язаних з функціонуванням Суду, а саме:

- заробітна плата;
- відрахування до національного страхового та пенсійного фондів;
- відрахування до фонду допомоги по безробіттю;
- видатки, пов'язані з відрядженнями як по країні, так і за кордон;
- витрати на експлуатацію та обслуговування основних фондів;
- витрати на закупівлю матеріалів та надання послуг;
- витрати на закупівлю та видання друкованих матеріалів;
- капітальні витрати;
- інші видатки.

Перша з вищенаведених категорій включає фонд заробітної плати персоналу Конституційного Суду, в той час як друга має забезпечити покриття витрат на виплату лікарняних та пенсій.

Забезпечення Суду основними фондами здійснюється із статей капітальних витрат. Ці кошти використовуються на закупівлю копіювальної, комп'ютерної техніки, телефонів, принтерів, телефаксів та інших засобів, необхідних для забезпечення ефективної роботи цієї установи.

У проекті бюджету також враховуються суми, які Конституційний Суд повинен сплачувати до різних міжнародних організацій, членом яких він є, — так звані внески.

Бюджет складається у такий спосіб, щоб забезпечити нормальну діяльність Суду, проведення заходів і реалізацію програм, ухвалених його Пленумом.

Контроль за виконанням бюджету та окремих його статей здійснюється Генеральним секретарем Конституційного Суду, який є офіційним службовцем, що відповідає за контроль за державними витратами.

Генеральний секретар використовує бюджетні асигнування відповідно до положень та встановлених цілей, складає проект бюджету, подає його на затвердження Пленуму Конституційного Суду і передає уряду.

Структура Секретаріату Суду включає економічний відділ. Саме цей відділ, до складу якого входить підрозділ фінансової звітності, відповідає за підготовку та виконання бюджету Суду і допомагає Генеральному секретареві здійснювати свої функції щодо нагляду за використанням бюджетних коштів. Цей підрозділ також займається питаннями забезпечення персоналу, виплати йому грошової компенсації, управління активами, що перебувають у розпорядженні Суду, та питаннями трудових відносин.

Начальник відділу координує і відповідає за діяльність цього підрозділу.

Оскільки ці кошти надаються з національного бюджету, румунський Ревізійний суд здійснює як попередній контроль, так і нагляд за використанням коштів після їх розподілу згідно з чинним законодавством.

Такий подвійний контроль не обтяжує здійснення Конституційним Судом своєї діяльності, а навпаки — сприяє використанню коштів у повній відповідності до вимог законодавства.

При складанні бюджету також враховується закон, покликаний регулювати фінансову діяльність у Румунії, в якому встановлено, що перенесення коштів з однієї статті до іншої неприпустимо, за винятком останнього періоду бюджетного року. Законом заборонено переносити витрати на виплату заробітної плати на рахунок інших статей.

Питання компетенції Конституційного Суду, визначеної Конституцією та чинним законодавством, вирішує Пленум Суду, який має повноваження вживати будь-яких заходів, необхідних для ефективного виконання Судом своїх обов'язків. Для вирішення таких питань Пленум скликається Головою Конституційного Суду.

Сподіваюсь, що з мого повідомлення ви змогли скласти уяву про основні аспекти бюджетної діяльності Конституційного Суду Румунії, про нагляд і управління бюджетними процесами.

БЮДЖЕТ ЯК ЧИННИК СУДОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Петро МАРТИНЕНКО,
професор, суддя Конституційного Суду України

Реалізація принципу виключних бюджетних повноважень Парламенту в умовах конституційної демократії традиційно пов'язана з врахуванням іншої її фундаментальної засади – принципу судової незалежності, зокрема незалежності і самостійності Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції. Досвід молодих демократій країн Центральної та Східної Європи, однак, показує, що компроміс між зазначеними принципами є справою не з легких. Судова система цих країн залишається вразливою для політичного втручання. В умовах загострення стосунків між законодавчою та виконавчою владою засобом політичного тиску на діяльність Конституційного Суду може стати також бюджетна монополія парламенту.

Приймаючи Державний бюджет України на 1998 рік, Верховна Рада України порушила правила власного Регламенту: “з голосу”, без будь-яких попередніх обговорень і видимих причин, попри рекомендації уряду і Комітету з питань бюджету, без консультації з керівництвом Конституційного Суду України, скоротила державні витрати на утримання Конституційного Суду України майже на 40%. Нічого подібного не сталося з жодним іншим органом влади. До того ж, Конституційний Суд України, який функціонує лише рік, відчуває гостру потребу в коштах для влаштування своєї матеріальної бази, інформаційного забезпечення своєї діяльності. Тому аналіз зазначених демократичних принципів у контексті Конституції незалежної України є надзвичайно актуальним.

1. ПРИНЦИП ВИКЛЮЧНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ І КОНТРОЛЮ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯМ

Відповідно до букви нової Конституції України від 28 червня 1996 р. (ст. 75) парламентом України є Верховна Рада України. Сьогодні, за даними Міжпарламентського Союзу, в світі існує понад 160 парламентів, які створені і функціонують, очевидно, на зовсім різних принципах.

На відміну від багатьох інших держав, поняття парламенту у чинній Конституції України органічно пов'язане з фундаментальними засадами демократичної правової держави (ст.1): народного суверенітету (ст. 5), поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6), верховенства права, найвищої юридичної сили Конституції України (ст. 8), непорушності прав і свобод людини (розділ II). Українське поняття парламенту цілком відповідає логіці представництва і в своїх основних рисах відбиває елементи європейської конституційної спадщини.

Це тим більш важливо підкреслити, що нова Конституція України закріплює демократичний напівпрезидентський режим, який, за визначенням одного з великих французьких конституціоналістів міжвоєнної доби, киянина за народженням Бориса Міркіна-Гетзевича, є режимом "раціонального парламентаризму" і являє собою суто європейське утворення. Будучи парламентом, Верховна Рада України в дусі європейських традицій покликана забезпечити вільне виявлення різних політичних позицій, різних точок зору з тим, щоб досягнути врешті-решт шляхом голосування загальної волі, політичної єдності народу України.

Водночас, як і парламент будь-якої іншої держави, Верховна Рада нерозривно пов'язана з національно-специфічними рисами історичного процесу в Україні. Становлення політичного лібералізму в Україні, як і в інших пострадянських державах, формування дійсно вільного плюралістичного парламенту наштовхуються на різні труднощі, корні яких — у нашому минулому.

Відповідно до ст. 75 Конституції України, Верховна Рада є "єдиним органом законодавчої влади в Україні". Як і належить парламенту, вона має виключне "право гаманця" — відповідно до Конституції України наділена ключовими повноваженнями у фінансово-економічній сфері, зокрема і щодо Державного бюджету. Згідно з Конституцією до повноважень Верховної Ради належить затвердження Державного бюджету та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішень щодо звіту про його виконання (п. 4 ст. 85).

Державний бюджет встановлюється виключно законом України (п. 1 ч. 2 ст. 92). У частині здійснення цих повноважень Верховна Рада має беззастережну монополію, її повноваження у цій сфері є виключними.

Виключний характер бюджетних повноважень Верховної Ради обумовлюється її статусом, її політичною і функціональною природою, яка має пряме відношення до мандата представництва. Саме звідси випливають класичні повноваження парламенту приймати закони, визначати податки та збори, контролювати діяльність уряду тощо. Абзац другий ст. 95 Конституції України закріплює

принципово важливе положення про те, що «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

Відповідно до цього положення, держава зобов'язана дбати про загальне благо народу, спрямовуючи видатки на соціально-економічні потреби, визначаючи розмір та встановлюючи цільове спрямування цих видатків.

Те, що ці питання мають вирішуватись «виключно законом про Державний бюджет України», є спеціальною інституціональною гарантією того, що вони розглядатимуться і вирішуватимуться виключно Верховною Радою України як загальнонаціональним представницьким органом — парламентом. Відповідні положення Конституції України можуть розглядатись і як конкретне втілення принципів соціальної правової держави, закріплених у ст. 1.

З іншого боку, виключні бюджетні повноваження Верховної Ради України мають і функціональну природу, пов'язану з тим, що державна влада в Україні, відповідно до ст. 6 Конституції України, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Виключні бюджетні повноваження Верховної Ради України в контексті цього поділу можуть існувати не інакше, як *легіслативні*. Для їх реалізації потрібні відповідні дії з боку виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України. Надаючи Державному бюджету юридичної сили закону, Верховна Рада уповноважує Кабінет Міністрів, по-перше, забезпечити надходження державних доходів, по-друге, здійснити витрачання державних коштів.

Традиційно, в умовах демократичних суспільств під бюджетом держави розуміється сукупність рахунків, які відображають всі ресурси держави і всі її витрати терміном на один рік. Парламент передбачає і дозволяє здійснити сукупність таких доходів і витрат держави. При цьому такий дозвіл має три відмінні риси: він має бути *річним*; *єдиним* (всі операції з бюджетом мають бути представлені в єдиному документі); *універсальним* (сукупність доходів, що надходять до бюджету, забезпечує рівень виконання сукупності витрат з нього). В Україні ці імперативи діють із значними, нерідко істотними, порушеннями.

Конституція України, закріплюючи монополію Верховної Ради у вирішенні ключових питань Державного бюджету, визначає і юридичні межі цієї монополії: Верховна Рада має здійснювати свої виключні бюджетні повноваження лише на підставі, в межах повноважень і таким чином, як це передбачено Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Чи входить до цих меж і принцип судової незалежності? Розглянемо цей принцип.

2. ПРИНЦИП СУДОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В УКРАЇНІ

Принцип судової незалежності має як міжнародно-правовий, так і національний, зокрема конституційно-правовий, аспекти. Розглянемо сутність цього принципу та його дію відповідно до умов України.

Міжнародно-правовий аспект принципу

Принцип судової незалежності набув широкого міжнародного визнання. Він отримав підтвердження як загальновизнана засада в документах ООН, міжнародних договорах, зокрема тих, які підписані і ратифіковані Україною, в рішеннях міжнародних конференцій. Так, Загальна Декларація прав людини, прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р., закріпила право кожної людини на справедливий і відкритий розгляд справи *незалежним* судом (ст. 10). Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, підписаний Україною 1968 року і ратифікований нею 1973 року, закріплює право кожного на справедливий і прилюдний розгляд справи компетентним, *незалежним* і безстороннім судом (ст. 14). Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року, підписана Україною при вступі до Ради Європи наприкінці 1995 року і ратифікована нею у 1997 році, закріплює право кожної людини на справедливий і відкритий розгляд справи *незалежним* і безстороннім судом, діючим відповідно до закону (ст. 6).

Принципи судової незалежності, що отримали міжнародне визнання, були вдосконалені зусиллями Міжнародної асоціації юристів та Міжнародної комісії правників. Йдеться, насамперед, про Сіракузький проект принципів незалежності судочинства 1981 року, розроблений Експертною комісією (Італія), та Декларацію про незалежне судочинство, прийняту на Всесвітній конференції з питань незалежності судочинства в Монреалі (Канада) у 1983 році.

У двох останніх документах розкриваються реальний обсяг і зміст визнаного міжнародним співтовариством принципу судової незалежності.

По-перше, судова незалежність у міжнародно-правовому аспекті — це не тільки право людини на незалежний суд, а й право і обов'язок судді бути незалежним у процесі прийняття рішень. Це його право і обов'язок — бути незалежним “без будь-яких обмежень, впливів, спокус, тиску, погроз чи втручання, прямих або непрямих, з будь-якого боку і з будь-якої причини”, в тому числі бути незалежним “від своїх колег-суддів і начальників”. Це також право суддів “виступати спільно для захисту їх судової незалежності”.

По-друге, судова незалежність у контексті міжнародного права — це також незалежність “судової системи” загалом “від виконавчої та законодавчої гілок влади”. Відповідно до міжнародно-правових документів, ніяка влада не повин-

на втручатися у судовий процес, має утримуватись від будь-яких дій, які, у свою чергу, можуть мати попередній вплив на рішення суду або заважати нормальній роботі суду з винесення рішення. "Інші гілки влади не повинні перешкоджати виконанню рішень суду" (п. 2 Монреальської Декларації).

По-третє, судова незалежність в розумінні міжнародного права — це реальна матеріальна і фінансова незалежність суду. Відповідно до міжнародних стандартів, бюджетні витрати на утримання та роботу судів мають визначатися компетентними організаціями спільно з органами судової системи, які мають подавати розрахунки таких витрат на розгляд відповідних організацій. "Фінансова стабільність, — підкреслюється у Монреальській Декларації, — є складовою частиною судової незалежності (п. 3), держава повинна надати достатні ресурси для здійснення правосуддя" (п. 5).

По-четверте, визнаний у міжнародному масштабі принцип судової незалежності — це також певні стандарти особистого статусу судді: відповідна оплата праці та її умови мають бути гарантовані законом і не можуть змінюватися; заробітна плата та пенсії суддям мають бути достатніми і відповідати їх статусу, достоїнству і ступеню відповідності займаній посаді і постійно індексуватися залежно від росту цін; зарплати суддів не повинні зменшуватися протягом перебування суддів на посаді, за винятком випадку загального економічного спаду (п. 2.19, 2.21 Сіракузького проекту).

Ці принципи судової незалежності, що отримали міжнародне визнання і інтерпретуються у міжнародно-правових документах, у переважній своїй частині офіційно прийняті VII Конгресом Об'єднаних Націй з питань попередження злочинності і ставлення до правопорушників, який відбувся у Милані в 1985 році, і схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї № 40/32 від 29 листопада 1985 р. і № 40/146 від 13 грудня 1985 р. У преамбулі до цих резолюцій підкреслюється, що при здійсненні правосуддя кожна країна повинна керуватися цими універсальними принципами судової незалежності. Вони становлять основний зміст міжнародних зобов'язань, взятих Україною перед міжнародним співтовариством у галузі побудови своєї судової системи. Істотна частина цих міжнародних зобов'язань є договірними зобов'язаннями України, які одержали в її праві конституційно закріпленій спеціальний статус. Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, ратифіковані Україною, є частиною національного законодавства і мають застосовуватись як закони України. Вони юридично обов'язкові до виконання і зобов'язують до відповідних дій органи державної влади, зокрема Верховну Раду України, при здійсненні її конституційних повноважень. Міжнародні договори мають враховуватись і в процесі законотворчості, і при сприйнятті та інтерпретації Конституції та законів України, і в правозастосовчій діяльності держави.

Конституційно-правова імплементація міжнародного принципу судової незалежності в Україні

Конституція України, вирішуючи питання запровадження принципу судової незалежності, зосереджує увагу на закріпленні аспектів, які і складають власне конституційний зміст дії цього принципу в Україні.

По-перше, вона закріплює функціональну самостійність судової влади як однієї з трьох гілок державної влади. Органи судової влади здійснюють свої повноваження у визначених Конституцією межах і у відповідності до законів України (ст. 6). Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами Конституцією України не допускається (ч. 1 ст. 124).

По-друге, Конституція і закони України гарантують незалежність і недоторканність суддів. Впливати на суддів у будь-який спосіб забороняється (ч. 1 і ч. 2 ст. 126). При здійсненні правосуддя судді, відповідно до Конституції України, незалежні і підкоряються лише закону (ч. 1 ст. 129).

По-третє, Конституція України (ст. 130) покладає на державу обов'язок забезпечити фінансування та належні умови функціонування судів і діяльності суддів, що є гарантією матеріально-фінансової судової незалежності. У Державному бюджеті України видатки на утримання судів мають визначатися окремою статтею. На практиці вони визначаються в одній статті з витратами на утримання органів законодавчої та виконавчої влади — або загальною, або окремими сумами.

Проте деякі положення Конституції України мають оціночний характер, як, наприклад, "держава забезпечує... належні умови для функціонування судів і діяльності суддів" (ст. 130), у той час, як "бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства..." (ч. 1 ст. 95).

Інші матеріально-фінансові аспекти незалежності суддів визначаються законами України про статус суддів.

Оскільки відповідно до чинної Конституції України Конституційний Суд є складовою єдиної системи правосуддя в Україні (ч. 3 ст. 124), більшість викладених конституційних гарантій судової незалежності стосуються і його. На Конституційний Суд, зокрема, поширюється положення ст. 130 Конституції, відповідно до якого на державу, а отже — і на її головний орган — Верховну Раду — покладено обов'язок забезпечити фінансування та належні умови функціонування Конституційного Суду і діяльності його суддів. Витрати на утримання Конституційного Суду, відповідно до цієї норми Конституції, мають визначатись у Державному бюджеті окремою статтею. Згідно із ст. 149 Конституції України, на суддів Конституційного Суду поширюються гарантії незалежності та недоторканності суддів.

Скупим щодо гарантій незалежності саме Конституційного Суду є і Закон “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р. Ці гарантії тут викладено у розділі 4 Закону, де конкретизуються відомі положення Конституції щодо незалежності суддів Конституційного Суду та недоторканності їх особи, а також щодо зрівнювання їх у соціальному та побутовому забезпеченні з судьями судів загальної юрисдикції (ст. 27–29).

3. ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ДІЇ ПРИНЦИПУ СУДОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Монопольне використання Верховною Радою України свого “права гаманця” з конституційно-правової точки зору суттєво обмежене Конституцією України та закріпленими у ній основними вищими цінностями демократичної соціальної правової держави.

Закони та інші акти Верховної Ради України, прийняті з метою реалізації її бюджетних повноважень, матеріально також мають відповідати нормам Конституції, передбаченим у ній цілям та засобам їх досягнення, закріпленим у ній вищим принципам і цінностям правової демократичної держави, конструкціям та формулам основних її положень, врешті-решт неписаним елементарним принципам, які логічно випливають з букви і духу Конституції.

Судова незалежність в цьому ряду має розглядатись і як ключовий принцип Конституції України, і як складова конституційного ладу української держави, і як аспект конституційних прав людини і громадянина, і як конституційно закріплена вища цінність українського суспільства.

Певному обмеженню права ВР України на свободу “гаманця” при здійсненні її бюджетних повноважень сприяють такі фактори конституційно-правового характеру:

1) *Розмежування конституцієдавця і законодавця у здійсненні бюджетних повноважень.* На відміну від колишніх радянських традицій, які ґрунтувалися на так званому “функціональному подвоєнні” повноважень Верховної Ради СРСР (об’єднаних в його повноваженнях функцій установчої і законодавчої влади), нова Конституція України 1996 року понятійно та інституціонально розмежовує конституцієдавця — сам народ в його суверенній якості, і законодавця — Верховну Раду України.

Верховна Рада як єдиний орган, що здійснює бюджетні повноваження, пов’язана всім нормативним змістом Конституції України. Верховна Рада як орган, наділений повноваженнями вносити зміни до Конституції України відповідно

до ст. 155, пов'язана висновком Конституційного Суду України щодо конституційності таких змін і тими положеннями Конституції, які не підлягають змінам (ст. 157) або, відповідно до ст. 156 Конституції, змінюються безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму.

2) *Правила конституційно встановленої законодавчої процедури.* Оскільки в Україні Державний бюджет розглядається як закон, його прийняття Верховною Радою здійснюється відповідно до законодавчої процедури, закріпленої у ст. 93 та 94 Конституції і конкретизованих у розділі 9.1. "Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням" Регламенту Верховної Ради України (Відомості ВР. — 1994. — № 35. — Ст. 338). Регламент, зокрема, виключає при затвердженні Державного бюджету розгляд поправок, внесених "з голосу", без письмового обґрунтування і без попереднього їх вивчення у постійному Комітеті з питань бюджету за належною процедурою.

3) *Міжнародні зобов'язання, взяті Україною перед світовим співтовариством та європейською спільнотою у сфері дотримання засад судової незалежності.* Про це йшлося вище.

4) *Нормативно-ціннісний зміст Конституції України,* всі, пов'язані з поняттям судової незалежності його елементи, зокрема положення про право людини і громадянина на неупереджений і незалежний суд, про самостійність судової влади, її матеріальну, фінансову і кадрову незалежність як вищу політичну і гуманітарну цінності правової демократичної держави, про механізм стримувань та противаг у відносинах між гілками влади, про велику відповідальну роль у ньому Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в державі тощо.

5) *Конституційно встановлене співвідношення цілей та засобів;* основні конституційно закріплені конструкції та вирішення організаційно-правових питань у сфері функціонування інститутів влади, зокрема судів, врахування їх специфічно конституційного призначення і необхідного бюджетно-фінансового забезпечення їх діяльності.

6) Як переконує досвід органів конституційної юрисдикції передових демократичних держав, при санкціонуванні Верховною Радою України реальних витрат грошових коштів на утримання органів різних гілок влади в умовах хронічного дефіциту Державного бюджету має враховуватися *принцип пропорційності*, який хоч і не закріплений у Конституції України, проте логічно впливає з основного її змісту. Досвід Німеччини та США у цьому відношенні є досить переконливим.

Як і в Конституції України, у текстах Конституцій цих держав відсутнє будь-яке посилання на цей принцип. Але конституційне правосуддя цих держав не тільки сформулювало останній як неписаний правовий принцип, а й довело його виключну цінність для функціонування конституційної системи.

Виходячи з конституційного досвіду цих держав процедурний принцип пропорційності можна визначити як складовий елемент режиму здійснення верховенства права. Цим принципом, синонімом якого у конституційному праві США є принцип “належної правової процедури” (due process of law), керується орган конституційної юрисдикції при провадженні конституційного судочинства у процесі визнання нормативного акта держави неконституційним.

Так, Федеральний Конституційний Суд ФРН застосовує цей принцип тоді, коли вважає, що Суд має підстави перевірити правові акти на предмет відповідності конституційним цінностям і принципам. Суть підходу до оцінки конституційності акта полягає у тому, що: 1) закон, який приймається парламентом, має бути спрямований на досягнення легітимної мети; 2) засоби для досягнення цієї мети, визначені законом, мають бути раціональними та пропорційними (мінімум затрат — максимальний результат), а можливі негативні наслідки від практичної реалізації закону — мінімальними або дорівнювати нулю.

Приблизно ті ж самі стандарти судового перегляду застосовуються у конституційній юриспруденції США (стандарт “пильного розгляду” та “простой раціональності”). Принцип пропорційності застосовується судом при визначенні конституційності правових актів, які стосуються конституційних прав і свобод громадян, для оцінки дій законодавчого органу, коли він робить свідомий вибір відносно зміни певних показників, що мають оціночний характер.

Як відомо, одним з принципів правової держави є принцип “обмеженого врядування” (limited government), який в Україні забезпечується закріпленням у Конституції України поділом державної влади та здійсненням органами кожної гілки влади тільки тих повноважень, які встановлені Конституцією і законами України (ст. 6), а також визнанням верховенства права і пріоритету прав людини і громадянина щодо законів держави.

Ці конституційні положення створюють умови для визнання принципу пропорційності, тобто для концептуального визнання того, що акти законодавця покликані слугувати досягненню легітимної мети та загального добробуту у суспільстві, а засоби, які вибрані для досягнення цієї мети, мають бути раціональними. У будь-якому разі дії законодавця не можуть бути необґрунтованими і базуватись на політичних пристрастях, якщо останні істотно сприяють погіршенню існуючого стану речей.

Як зазначив Верховний Суд США у справі *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59 (1978), “необхідно, щоб між засобами, які отримали перевагу, та цілями, які переслідуються, існувало мінімальне раціональне співвідношення”, і це буде конституційним доти, доки законодавець не стане діяти “деспотично і нераціонально”.

Практичне судове застосування принципу пропорційності у цих державах є вельми широким. Так, принцип “належної правової процедури” у конституцій-

ному праві США полягає в тому, що жодна особа не може бути позбавлена “життя, свободи та власності інакше, як на підставі належної правової процедури” (поправки 4 та 14 Конституції США). Отже, згідно із судовою доктриною, державний службовець або приватна особа, яка одержує державну допомогу, має право звернутися до суду в тому разі, якщо держава зменшує виплати або припиняє їх, і тоді держава повинна в суді обґрунтувати раціональність здійснення цих дій.

Принцип пропорційності застосовується у США і в інших випадках. Так, якщо сума бюджетних повноважень (це обсяг бюджетних повноважень у грошовому виразі), визначена законами про асигнування на той чи інший рік, перевищує граничну суму, або якщо для виконання зобов'язань, прийнятих з таких повноважень, необхідна сума коштів, що перевищує граничну, то використовують передбачену законом процедуру, що зветься *скороченням* або *секвестром* (sequestration). У цьому випадку розмір асигнувань для більшості програм, пов'язаних із непрямими витратами, скорочується на однакову у процентному виразі величину.

З іншого боку, обмеження щодо прямих витрат і надходжень накладаються за допомогою так званих норм *пропорційного скорочення* (“pay-as-you-go” procedures). Принцип пропорційного скорочення полягає в тому, що виконання будь-яких законів, які передбачають прямі витрати або надходження, не повинно мати своїм наслідком зростання дефіциту.

Досвід Німеччини та США відкриває перед органами конституційної юрисдикції інших держав шлях, на якому можна знайти вирішення складних конституційних питань, пов'язаних з практичним використанням державних фінансових ресурсів.

Таким чином, досягнути компромісу між виключним правом «гаманця», яке належить Верховній Раді України, і принципом судової незалежності, зокрема незалежності і самостійності Конституційного Суду, в умовах незалежної України можливо лише шляхом додержання та врахування при здійсненні виключних повноважень Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України і контролю за його виконанням тих зобов'язальних нормативних обмежень, які впливають з Конституції України, і прийнятих Україною міжнародних зобов'язань. Серед таких обмежень — необхідність реального поважання принципу незалежності і самостійності Конституційного Суду України.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Микола СЕЛІВОН,
суддя Конституційного Суду України

Створення в Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, Конституційного Суду стало важливим кроком у побудові правової держави, спрямованим на захист конституційності нового правопорядку через особливий, постійний і незалежний судовий орган.

Відповідно до ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, тобто єдиним державним інститутом, уповноваженим офіційно тлумачити Конституцію і закони, розв'язувати суперечності, пов'язані з конституційністю законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Хоча Конституційний Суд України має незначний "стаж", але він продемонстрував, що, виконуючи своє головне завдання — гарантування верховенства Конституції на всій території держави, свою діяльність спрямовував, передусім, на утвердження прав і свобод людини і громадянина як фундаменту нашої державності, правове оформлення української держави та уточнення параметрів діяльності державних органів і, передусім, її вищих щаблів: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів.

Останній напрям є особливо політично гострим і вимагає від Суду виваженості та зрілості при прийнятті рішень.

Так, з дев'яти перших рішень Конституційного Суду України п'ять стосувались конфлікту компетенцій: два — юрисдикції судів загальної компетенції, по одному — повноважень Верховної Ради тлумачити Конституцію, повноважень Президента призначати заступників голів державних адміністрацій, а також правового статусу Рахункової палати.

На стадії голосування перебуває рішення Конституційного Суду про обсяг повноважень Автономної Республіки Крим щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин.

За перший рік роботи до Конституційного Суду України надійшло більше 4 тисяч звернень громадян, пов'язаних з порушенням їх прав і свобод, неправомірними діями державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Такі акценти у діяльності Конституційного Суду зумовлені перехідним періодом, який переживає українське суспільство, у побудові демократичної, соціальної і правової держави. Цей період характеризується певними факторами, які ускладнюють роботу Конституційного Суду. Серед них, зокрема, такі:

несформованість політичної системи суспільства, тривала перебудова державного механізму;

складності в реалізації проголошеного Конституцією принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, тягар старих стереотипів у питаннях функціонування державної влади;

існування великого масиву нормативно-правових актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України 1996 року;

труднощі у проведенні економічних реформ, тривала економічна стагнація, яка охопила всі найважливіші галузі господарства, що призвело до зниження життєвого рівня багатьох верств населення і до певної соціальної напруги.

За таких умов існування сильної, незалежної судової влади є конче необхідним. Саме судова влада, і в першу чергу, Конституційний Суд України, покликана забезпечити ефективне гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Ми маємо всі підстави стверджувати, що діяльність Конституційного Суду України є стабілізуючим фактором у державі, який дозволяє гострі політичні проблеми вирішувати в рамках Конституції, конституційними методами і конституційним шляхом.

Тому ми надаємо великого значення цьому семінару, який проходить у нашій країні, оскільки у процесі розробки і затвердження бюджету Конституційного Суду України, його виконання навіть за такий короткий період функціонування Суду вже виникало багато гострих питань.

Обмін досвідом та думками з цих питань буде корисним, особливо для нас, українців, і слугуватиме поліпшенню організації діяльності Конституційних Судів наших країн. Адже матеріально-фінансова незалежність і самостійність Конституційного Суду — фундамент для реального втілення його незалежності в цілому.

Під фінансовою незалежністю Конституційного Суду розуміємо, перш за все, фінансове та інше матеріальне забезпечення діяльності Суду з боку держави в такому обсязі, який дозволив би йому незалежно, ефективно і повною мірою здійснювати конституційне судочинство. Причому, в цих питаннях Конституційний Суд функціонально пов'язаний з іншими гілками влади.

Зокрема, він залежить від Верховної Ради, яка затверджує обсяги його фінансування. Задоволення потреби Конституційного Суду в приміщенні та інших основних фондах — прерогатива виконавчої влади, оскільки тільки Кабінет Міністрів має право розпоряджатися об'єктами державної форми власності.

Тому надзвичайно важливе значення має розробка і реалізація організаційних, процесуальних і правових гарантій, які забезпечували б матеріально-фінансову незалежність Конституційного Суду, і в першу чергу — при складанні, затвердженні та виконанні його бюджету.

Правовий фундамент такої незалежності закладений в Конституції України та інших законодавчих актах, хоча практична реалізація цих механізмів потребує поліпшення і залежить як від соціально-економічної та фінансової ситуації в країні, так і від ставлення посадових осіб законодавчої та виконавчої влади до фінансування судової системи.

Прийнята Верховною Радою України 28 квітня 1992 р. Концепція судово-правової реформи в Україні містила ряд прогресивних положень щодо гарантій фінансової незалежності судів.

Зокрема, стверджувалось, що, по-перше, фінансування судової влади здійснюється за рахунок державного бюджету, самостійним розділом, з розподілом за окремими статтями бюджету для кожного виду судової влади. При цьому бюджет не може бути зменшений без згоди, відповідно, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищого арбітражного суду України і Прокуратури України.

По-друге, розмір асигнувань на судову владу має визначатись у відсотках пропорційно до бюджету виходячи із співвідношення фінансування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

На жаль, ці положення Концепції судово-правової реформи не були в подальшому закріплені в законах, які регламентують діяльність Конституційного Суду України, в тому числі — і при затвердженні його бюджету.

Згідно зі ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та відповідні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.

У розвиток цієї норми Конституції ст. 31 Закону «Про Конституційний Суд України» визначає, що фінансування Конституційного Суду передбачається у Державному бюджеті України окремим рядком.

Пропозиції щодо обсягу фінансування Конституційного Суду і проект відповідного кошторису подаються його Головою до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України при складанні проекту бюджету на кожний наступний рік.

Бюджетний процес починається зі складання проекту бюджету Суду на наступний рік. Оскільки Конституційний Суд України почав функціонувати з жовтня 1996 року і в Державному бюджеті асигнування на його утримання не передбачались, відповідно до п. 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Конституційний Суд України» витрати на його утримання до кінця 1996 року здійснювались за рахунок Верховної Ради України.

Взагалі треба підкреслити, і це, мабуть, становитиме інтерес для учасників семінару, що початок роботи нашого Суду, з точки зору його матеріально-фінансового забезпечення, завдяки енергійним діям усіх гілок влади, і зокрема Президента України та Кабінету Міністрів, виявився ефективним і багатообіцяючим.

Так, Конституційний Суд відразу ж після його утворення отримав впорядковане приміщення для тимчасового розміщення, а також незавершений будівництвом комплекс будівель, який згодом стане його постійною резиденцією. Розпорядженням Президента України для забезпечення своєчасного початку роботи Конституційного Суду було утворено комісію на чолі з Першим віцепрем'єр-міністром України, до якої увійшли керівники Верховної Ради, Кабінету Міністрів і мер м. Києва. Велике значення для Конституційного Суду мала постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 р. «Про забезпечення діяльності Конституційного Суду України», яка під впливом певних політичних сил хоч і була урізана, але заклала механізм реалізації матеріальних та інших гарантій, що надаються суддям Конституційного Суду, зокрема — їх соціального захисту.

Відповідно до чинного законодавства та Регламенту Конституційного Суду проект бюджету Суду на наступний рік складається його Секретаріатом, проходить експертизу у постійній комісії з питань бюджету і кадрів, яку я маю честь очолювати, схвалюється на засіданні Суду і подається Головою Суду до Кабінету Міністрів та Верховної Ради.

Пропозиції щодо обсягів видатків на 1998 рік Головою Суду були подані зазначеним органам ще у липні 1997 року. Ця процедура за час складання двох бюджетів Суду, в основному, відпрацьована.

Зазначені пропозиції неодноразово обговорювались у Міністерстві фінансів, Кабінеті Міністрів і на бюджетних слуханнях у комітетах Верховної Ради, зокрема в Комітеті з питань бюджету, за участю Голови Конституційного Суду та його заступників, керівних працівників апарату.

Обговорення зводилось, як правило, до спроби зменшити обсяг фінансування Конституційного Суду, що викликано як складним фінансовим становищем держави, так і залишковим підходом деяких представників цих органів, який залишився з попередніх часів, до фінансування судової влади взагалі та Конституційного Суду зокрема.

Аналіз проходження і обговорення проекту бюджету Конституційного Суду в Міністерстві фінансів, Кабінеті Міністрів, комітетах Верховної Ради, а також затвердження бюджету на засіданні парламенту свідчить, що, на жаль, закладені у законодавстві гарантії фінансової незалежності Конституційного Суду на цих стадіях бюджетного процесу є недостатніми.

У зазначених органах бюджет Конституційного Суду обговорюється і рішення приймаються, по суті, без урахування його особливого статусу і в такому самому порядку, як і для інших державних органів та установ.

Це призвело до того, що під час затвердження Верховною Радою України Державного бюджету на 1998 рік за усною пропозицією лише одного народного депутата, при незгоді з цією пропозицією Комітету з питань бюджету та інших профільних комітетів, Верховна Рада внесла зміни до запропонованого бюджету, якими зменшила видатки на утримання Конституційного Суду на 2 мільйони гривень, тобто приблизно на 40 процентів.

У зв'язку з цим, на мою думку, доцільно ініціювати доповнення до Закону України про Конституційний Суд та до Регламенту Верховної Ради, які передбачали б такі гарантії фінансової незалежності Конституційного Суду:

1. Кошторис видатків Конституційного Суду не може бути зменшений порівняно з попереднім фінансовим роком. У проекті Державного бюджету України, що подається Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, видатки на утримання Конституційного Суду передбачаються Кабінетом Міністрів України в обсягах, погоджених з його Головою.

У разі незгоди щодо обсягів фінансування Кабінет Міністрів зобов'язаний включити пропозиції Конституційного Суду до проекту Державного бюджету, додавши до проекту свої зауваження.

2. Якщо в процесі розгляду проекту Державного бюджету внесено пропозиції про зменшення передбаченого обсягу видатків Конституційного Суду, розгляд цих пропозицій здійснюється на наступному читанні проекту Закону України про Державний бюджет на відповідний рік за участю представників Конституційного Суду.

3. Витрати на утримання судової системи, в тому числі й Конституційного Суду України, мають бути віднесені до так званих захищених статей бюджету, тобто асигнування мають виділятися у повному обсязі, незалежно від надходження запланованих доходів.

4. Після затвердження у Державному бюджеті видатків на утримання Конституційного Суду Державне казначейство України забезпечує Суд коштами згідно з їх розподілом за періодами і статтями витрат, затвердженими Судом.

Як передбачено ст. 21 Закону України про Конституційний Суд, Голова Суду в межах виділених бюджетних коштів самостійно розпоряджається цими коштами відповідно до кошторису, затвердженого Конституційним Судом, який визначає основні напрями витрачання коштів відповідно до його потреб.

Серед них — видатки на оплату праці суддів і працівників апарату, придбання обладнання і матеріалів, на оплату автотранспорту, комунальних послуг, видатки на відрядження, на капітальні вкладення у завершення будівництва переданого комплексу споруд тощо.

Кошторис складається на квартал з розподілом по місяцях. Самостійне розпорядження коштами дає змогу маневрувати ними.

Зокрема, для забезпечення нормального початку роботи Конституційного Суду в I кварталі 1997 року було витрачено майже половину коштів річного кошторису — на придбання меблів, комп'ютерного та іншого обладнання для облаштування робочих місць суддів і працівників апарату.

Технічні операції зі складання кошторису та витрачання коштів здійснює фінансово-бухгалтерська служба Секретаріату Суду. Контроль за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів покладено на постійну комісію з питань бюджету і кадрів, яка складається з чотирьох суддів.

Регламент Конституційного Суду передбачає шоквартальний звіт Голови на засіданнях Суду про використання бюджетних коштів.

До фінансових гарантій незалежності Конституційного Суду можна віднести також повноваження Суду щодо визначення структури і штатної чисельності Секретаріату, який здійснює організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Конституційного Суду України.

Це дозволяє Суду оперативно змінювати як структуру апарату, так і чисельність його структурних підрозділів, залежно від обставин, що склалися.

Апарат Конституційного Суду України складається із служб Голови, його заступників, служб наукових консультантів і помічників суддів, а також — Секретаріату.

До складу Секретаріату Суду включені Служба документального забезпечення, Управління правової експертизи, Прес-служба, Відділ обліку та систематизації законодавства, Відділ забезпечення засідань Колегій суддів і Конституційного Суду, Бібліотека, Відділ кадрів, Відділ зовнішніх зв'язків, Редакційно-видавничий відділ, Управління справами та ряд інших підрозділів.

Самостійність Конституційного Суду дістає вияв і в тому, що він як орган державної влади має повноваження щодо управління державним майном, у тому числі право створювати самостійні юридичні особи. Користуючись цим правом, Конституційний Суд у другій половині 1997 року своїм рішенням створив хоч і невелику (22 автомобілі), але самостійну автобазу з правами юридичної особи.

Створення автобазу повністю забезпечило транспортними послугами всіх суддів Конституційного Суду, обслуговування іноземних делегацій та, щоправда ще не повною мірою, потреби в цих послугах Секретаріату.

З іншого боку, Конституційний Суд як юридична особа має в оперативному управлінні майно (будівлі, обладнання тощо), щодо якого здійснює права володіння, використання і розпорядження, а також має право брати участь у цивільно-правових відносинах.

Відповідно до ст. 85 Конституції України, парламентський контроль за виконанням Конституційним Судом Закону про Державний бюджет здійснює Верховна Рада України.

Щодо Рахункової палати, яка від імені Верховної Ради здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету, то Закон про цей орган, стосовно якого нещодавно прийнято рішення Конституційного Суду, такого контролю щодо Конституційного Суду не передбачає.

На противагу іншим видам державної влади судова влада надається судді особисто. Стаття 1 Закону України «Про статус суддів» визначає, що судді є носіями судової влади в Україні і здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої гілок влади.

Правовий статус суддів Конституційного Суду є похідним від статусу судової влади в державі і статусу Конституційного Суду як особливого органу цієї влади, а принцип незалежності Суду тісно пов'язаний з принципом незалежності суддів.

Забезпечення незалежності суддів здійснюється системою гарантій, в тому числі і матеріальних, до яких належать гарантії, пов'язані з оплатою праці, наданням щорічних відпусток, соціальним забезпеченням, забезпеченням житлом, соціально-побутовим, медичним і транспортним обслуговуванням, обов'язковим державним страхуванням життя та здоров'я тощо.

Закон України про Конституційний Суд передбачає, що його судді одержують заробітну плату та користуються іншими видами матеріального забезпечення, встановленими законами України про статус суддів.

Відповідно до Закону про статус суддів гарантії незалежності судді, включаючи заходи його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені зазначеним Законом, не можуть бути скасовані чи звужені іншими нормативними актами України.

Заробітна плата судді Конституційного Суду складається з посадового окладу, премій, доплати за вищий кваліфікаційний клас, надбавки за вислугу років та інших надбавок.

Враховуючи, що судді прийшли до Конституційного Суду з різних галузей і сфер діяльності, постановою Кабінету Міністрів встановлено, що до стажу роботи, який дає право судді Конституційного Суду на одержання надбавок за вислугу років, на відставку та щомісячне довічне грошове утримання, крім стажу трудової діяльності, визначеного законом, зараховується стаж практичної, наукової, педагогічної роботи за фахом, а також стаж державної служби.

Суддям, крім доплат і надбавок, визначених чинним законодавством, встановлюється також надбавка за особливий характер роботи та інтенсивність праці на рівні керівних працівників міністерств і відомств. Суддям надається щорічна відпустка тривалістю 30 робочих днів з виплатою додаткового посадового окладу.

Суддям, які мають стаж роботи понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 15 календарних днів.

Судді, який пішов у відставку і має стаж роботи на посаді судді не менше 20 років, виплачується, за його вибором, пенсія або звільнене від оподаткування щомісячне довічне грошове утримання в розмірі 80 відсотків заробітної плати працюючого на відповідній посаді судді. За кожний повний рік роботи понад 20 років на посаді судді розмір щомісячного довічного грошового утримання збільшується на два відсотки заробітку, але не більше ніж до 90 відсотків заробітку судді.

Треба зауважити, що до стажу роботи, який дає право судді Конституційного Суду на відставку та щомісячне довічне грошове утримання, зараховується стаж практичної, наукової, педагогічної роботи за фахом, а також стаж державної служби.

За суддями, що перебувають у відставці, зберігається право на медичне обслуговування у спеціалізованому медичному закладі при Кабінеті Міністрів України, а також на безкоштовний проїзд у громадському транспорті.

Життя і здоров'я судді підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок Державного бюджету на суму десятирічного грошового утримання.

Хоч це положення і не дотримується, суддя не пізніше як через шість місяців після обрання до Конституційного Суду, якщо він потребує поліпшення житлових умов, забезпечується Кабінетом Міністрів благоустроєним житлом. Законом передбачено й інший шлях поліпшення житлових умов суддів — купівля квартир за ринковими цінами, як це й робить Конституційний Суд України.

Суддя Конституційного Суду, як і член Кабінету Міністрів, забезпечується службовим автомобілем.

Як і всі державні службовці, суддя Конституційного Суду не може обіймати інших оплачуваних посад, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Державний захист суддів Конституційного Суду, членів їх сімей та майна забезпечується Управлінням державної охорони України та Міністерством внутрішніх справ відповідно до чинного законодавства, у тому числі шляхом установлення найсучасніших засобів зв'язку та охоронної сигналізації в приміщеннях, де проживають судді та їх сім'ї.

На завершення хочу сказати, що нам вдалося, незважаючи на всі труднощі й негаразди, забезпечити своєчасний початок діяльності і нормальний режим роботи Конституційного Суду, який сьогодні працює в режимі постійно діючої судової установи і виконує завдання, поставлені перед ним Конституцією України.

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ ЗОБОВ'ЯЗУЄ КОНСТИТУЦІЙНУ РАДУ ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ЧІТКО УПРАВЛЯТИ СВОЇМ БЮДЖЕТОМ

Евелін ВІЛЬЯМ,

керівник адміністративно-бюджетного відділу
Конституційної Ради Франції

У своєму виступі, присвяченому бюджету Конституційної Ради Франції, дозвольте зупинитися на характері законодавства, що стосується нашого бюджету, на питаннях розробки проекту бюджету та його виконання.

Норм законів, які мають відношення до питань бюджету Конституційної Ради, небагато.

В указі від 7 листопада 1958 р., який поширює дію Основного Закону на Конституційну Раду, лише ст. 15 і 16 стосуються бюджетних питань. Вони містять тільки такі загальні положення:

ст. 15 — “Організація Генерального секретаріату визначається декретом, який приймається Радою Міністрів за пропозицією Конституційної Ради”;

ст. 16 — “Кошти, необхідні для забезпечення діяльності Конституційної Ради, включаються до загального бюджету, розпорядником витрат є Голова”.

Що означає фраза “Кошти включаються до загального бюджету”? Тільки те, що кошти Конституційної Ради, так само, як і більшості державних служб, включені до загального бюджету, а не до додатків до нього.

Що ж до фрази “Голова є розпорядником витрат”, то вона не ставить Конституційну Раду в становище, відмінне від становища інших державних органів, керівники яких є розпорядниками витрат.

Таким чином, як висновок: ніщо в цих двох статтях не надає Конституційній Раді якогось особливого фінансового режиму, тоді як для обох палат Парламенту були розроблені специфічні норми законів.

У той же час, хоча законодавчі норми однозначно не передбачали особливого режиму, під час створення Конституційної Ради ніхто не вимагав для неї фінансової автономії, аналогічної тій, яку фактично має Єлісейський Палац вже понад століття.

Фактично стан справ такий: Конституційна Рада, так само, як і Канцелярія Президента та Парламент, належить до конституційних державних органів, які мають особливий фінансовий статус; фінанси Конституційної Ради включені до *бюджету суспільних витрат*, до частини II, передбаченої для органів

державної влади, куди також включені бюджети палат Парламенту та Єлісейського Палацу.

Декрет від 13 листопада 1959 р., що затверджує фінансову автономію Конституційної Ради, захищений ст. 15 Конституції, яка встановлює, що норми можуть бути змінені тільки за поданням Конституційної Ради. Зауважимо, що декрет починається з фрази: “Президент Республіки, за поданням Конституційної Ради...”, з чого можна зробити висновок, що у такий спосіб фінансовий режим Конституційної Ради та її фінансова автономія захищені, оскільки будь-яка поправка до декрету, спрямована на зміну фінансових повноважень Голови Конституційної Ради, може бути внесена тільки за ініціативою самого Голови.

Констатуємо також, що декрет від 13 листопада 1959 р. відступає від положень закону, який ще з часів Французької Імперії, з 1862 року, надав Рахунковій палаті загальну компетенцію у питаннях контролю фінансових рахунків державних органів. Справді, декрет передбачає посаду скарбника, відповідального перед Головою за ведення витрат, а не керівника бухгалтерії — державного службовця.

Зазначу принагідно, що відповідно до бюджетного права Франції Рахункова палата має юрисдикцію найвищої фінансової установи. Її завданням є допомога Парламенту та уряду в контролі за виконанням законів про бюджет, вона зобов’язана документально перевіряти на місці правильність надходжень і витрат, вказаних у рахунках державних органів, а також пересвідчуватись у правильності використання грошей державними службами.

Інакше кажучи, фінансова автономія Конституційної Ради є аналогічною тій, що мають Єлісейський Палац та інші конституційні органи.

Для Єлісейського Палацу така відсутність контролю виправдана тим, що не треба ущемляти Президента Республіки контролем його витрат.

Той факт, що Конституційна Рада не підлягає юрисдикції загального права з питань державних фінансів, є наслідком ролі, яку вона відіграє в політичному житті країни, і зокрема — її місії арбітра та утримувача рівноваги між законодавчою та виконавчою владами.

Зробивши короткий огляд законодавчих норм, що стосуються фінансового режиму Конституційної Ради Французької Республіки, дозвольте викласти загальні принципи місця бюджету Конституційної Ради у Законі про бюджет і особливостей розробки цього бюджету.

Відповідно до Закону про бюджет ресурси, як правило, розподілені між міністерствами, а всередині кожного міністерства кошти розподіляються за бюджетними частинами та розділами. Така класифікація має юридичний характер, і всі фінанси міністерств обов’язково підпорядковані цим принципам. У той же час закон визначає витрати, які не входять до цієї номенклатури, і серед них у першу чергу — дотації державним органам: ними розпоряджається міністр фінансів, вони згруповані в Бюджет суспільних витрат.

Бюджет суспільних витрат складається з чотирьох частин. Частина II має назву "Державні органи". Саме сюди входить бюджет Конституційної Ради.

Державними органами, зазначеними у частині II, є: Канцелярія Президента Республіки, Національні Збори, Сенат, Конституційна Рада, Верховний Суд, Суд Республіки.

Жоден із Законів не визначає єдиного порядку включення розпису бюджетних витрат до частини II, тому ці шість бюджетів викладені по-різному, вони не містять частин або підрозділів. Так, для Конституційної Ради фінанси розподілені за трьома розділами: перший — витрати на членів Ради, другий — витрати на персонал, третій — поточні витрати.

Розглянемо далі особливості розробки проекту бюджету Конституційної Ради Франції.

Конституційна Рада з урахуванням потреб, необхідних для забезпечення своєї діяльності, сама встановлює обсяг своїх фінансових ресурсів, що є важливим показником рівня її незалежності.

Підготовка проекту бюджету Ради на наступний рік провадиться згідно з правилами фінансової діяльності державних установ, принаймні щодо строків: заявка на фінансові ресурси має надійти до міністра у справах бюджету не пізніше 14 липня поточного року. У нашому випадку справа максимально спрощується, оскільки все зводиться до звичайного листа, що подається скарбником на підпис Голові Конституційної Ради, який звертається до міністра з проханням внести до Закону про бюджет суму коштів, необхідних для діяльності установи.

Дозвольте зачитати вам заявку на дотацію на 1998 бюджетний рік, надіслану в липні 1997 року Головою Ради паном Дюма.

На відміну від міністерств, які мають обстоювати та обґрунтовувати свої заявки на бюджетні кошти, що подаються на розгляд в останній інстанції главі держави, Конституційній Раді не потрібно вести дискусії або ж надавати обґрунтування чи пояснення щодо запиту на кошти. Міністр у справах бюджету погоджується з нашим запитом і без обговорення вносить його до Закону про бюджет.

Такий незвичний процес пояснюється кількома причинами: з одного боку, розмір нашої дотації у загальному бюджеті незначний, навіть у межах частини II, зарезервованої для органів державної влади (Конституційна Рада має 26 мільйонів франків із загальної суми коштів частини II, яка становить 4 мільярди 395 мільйонів, тобто 0,6%), з іншого боку, традиція республіки не передбачає дискусій щодо нашої заявки на кошти.

Наш лист міністру у справах бюджету із запитом на дотацію не містить жодної вказівки щодо розподілу коштів за розділами; це визначається документами тільки для внутрішнього обігу, які готує скарбник за трьома розділами.

Перший з цих розділів стосується членів Ради і поділяється на чотири статті. Перша стаття передбачає виплати членам Ради. Розміри заробітної плати членам Ради встановлюються ст. 6 конституційного указу № 58-1067 від 7 листопада 1958 р., що поширює дію Основного Закону на Конституційну Раду; розмір заробітної плати Голови дорівнює розміру заробітної плати вищих посадових осіб держави, а саме — заступника Голови Державної ради, заробітна плата радників дорівнює зарплаті другої вищої категорії посад державних службовців. Друга стаття встановлює представницькі витрати, ще одна — витрати на поїздки та на навчання членів Ради, окрема стаття — витрати на соціальні виплати членам Ради.

Другий розділ має назву “Заробітна плата та виплати Генеральному секретареві та адміністративному персоналу”. Він має такий поділ: заробітна плата, виплати та премії персоналу; транспортні витрати; винагороди працівникам, які залучаються у разі необхідності; витрати на поїздки, навчання персоналу та помічників-референтів; соціальні заходи; витрати на соціальне забезпечення; заробітна плата допоміжного персоналу; витрати на соціальне забезпечення для допоміжного персоналу.

Третій розділ має назву “Поточні витрати. Купівля та утримання обладнання та транспортних засобів. Утримання будівель”. Усього розділ має шість статей: купівля обладнання; витрати, пов'язані з автопарком; роботи по утриманню будівлі; витрати на архів, поточні витрати, витрати на інформатику, телефонний зв'язок; різні та непередбачені витрати. До цих звичайних статей можуть додаватись інші, зумовлені обставинами. Наприклад, одна із статей визначає витрати на виплати суддям, направленим Конституційною Радою для контролю за голосуванням під час президентських виборів. Інша — стосується можливих витрат у ході контролю під час проведення референдуму та президентських виборів.

Ця номенклатура залишається внутрішньою справою Конституційної Ради.

Конституційна Рада цілком самостійно готує проект свого бюджету.

З початку квітня/травня поточного року скарбник перевіряє обсяг витрат по кожному розділу за минулий рік, підраховує суму обов'язкових витрат на заробітну плату членам Ради з урахуванням видатків на соціальне страхування згідно з діючими нормативами, запитує міністра у справах бюджету про передбачуване збільшення витрат на наступний рік.

У частині представницьких витрат Ради скарбник, як правило, переносить до проекту розміри витрат за минулий рік з урахуванням специфіки наступного року. Витрати на представництво можуть бути зменшені або збільшені залежно від завдань, що стоять перед Радою. Так, на рік, у якому Конституційна Рада розглядає спірні питання щодо виборів депутатів та сенаторів, потрібні додаткові витрати.

Для забезпечення виконання своїх функцій Рада може залучати в разі необхідності позаштатних працівників, університетських професорів або юристів, що спеціалізуються на певних галузях права. Сума заробітної плати таких працівників включається до проекту бюджету, як і сума виплат десятком помічникам-референтам, які допомагають Конституційній Раді у вирішенні спірних питань під час виборів депутатів та сенаторів (ст. 36–77 Основного Закону про Конституційну Раду від 7 листопада 1958 р.).

У частині необхідних поточних витрат проект бюджету розробляти легше. Витрати на оновлення устаткування, фотокопіювальних апаратів, систем телефонного зв'язку та інформатики регулярно плануються на рік, що надає необхідний матеріал, який, до того ж, дублюється контрактами на обслуговування. Такий самий підхід і щодо утримання та оновлення будівель.

Загальний обсяг передбачуваних витрат підсумовується у кошторисі за розділами, де кошти розподіляються за статтями. Ці документи — тільки для внутрішнього обігу — супроводжуються коментарями для Генерального секретаря та Голови Ради.

Після підготовки статей і розділів проекту бюджету з додатками скарбник залучає фінансового радника Конституційної Ради, який за традицією, що встановилася з часів створення Конституційної Ради, є головним радником у Рахунковій палаті. У цій ролі він бере участь у розробці проекту бюджету та є радником Голови Ради.

Щодо цього доцільно ще раз наголосити, що Конституційна Рада не підлягає ніякому безпосередньому контролю з боку Рахункової палати або Генеральної фінансової інспекції (будь-яке втручання інспекції може бути розцінене як намагання уряду контролювати конституційний правовий орган). Головний радник не представляє Рахункову палату у Конституційній Раді, він є радником з фінансових питань та інструментом внутрішнього контролю, який Конституційна Рада намагалася задіяти з моменту її створення. Він уважно вивчає бюджетні документи, підготовлені скарбником, бере участь у представленні бюджету Голові Ради і певною мірою є гарантом успішної фінансової діяльності в Конституційній Раді.

Після вивчення та обговорення з Генеральним секретарем та з фінансовим радником проект бюджету подається Голові, який підписує заявку на бюджетну дотацію.

Дозвольте далі зупинися на питаннях, що стосуються виконання бюджету Конституційної Ради. Процедури щодо виконання бюджету були конкретизовані у декреті № 59-1293 від 13 листопада 1959 р., де йдеться про організацію Генерального секретаріату Конституційної Ради. У ст. 4 встановлюється, що “поточні витрати Конституційної Ради санкціонуються Головою або, на виконання абзацу 2 ст. 2, — Генеральним секретарем. Скарбник, якого призначає Голова, є підзвітною йому особою і виконує оплату розпоряджень”.

У частині виконання бюджетної дотації, з огляду на відсутність зовнішнього контролю, Конституційна Рада має повну нормативну свободу. Правила обліку державних фінансів є примусовими щодо процедур. Втім, у практичній діяльності ці правила не застосовуються відносно конституційних державних органів, які виробили свої власні правила фінансового обліку.

Першим важливим принципом обліку державних фінансів є відокремлення розпорядників коштів від бухгалтерів. Цей принцип з часів королівського указу 1822 року вимагає, щоб рішення про витрати приймалося іншою владою, ніж та, що його виконує. Тому законом заборонені відносини субординації між розпорядниками коштів та бухгалтерами. Роль Голови Конституційної Ради в частині бюджету та обліку визначена законами: Указ № 58-1067 від 7 листопада 1958 р., який поширює дію Конституції на діяльність Конституційної Ради, чітко встановлює у ст. 16, що Голова Ради є розпорядником витрат, ст. 5 декрету від 13 листопада 1959 р. про Генеральний секретаріат Ради доповнює роль Голови та уточнює, що "у межах кредитів, відкритих для функціонування Конституційної Ради, Голова може наймати необхідний для цього персонал". Цей самий декрет уточнює у ст. 2, абзац 2, що Генеральний секретар може діяти від імені і замість Голови, а у ст. 4 — що він отримує від Голови повноваження дозволяти витрати.

Бухгалтерські функції покладені на скарбника. Він є посадовою особою, яка за ієрархією підпорядковується Голові. Це положення уточнюється ст. 4 декрету № 59-1293 від 13 листопада 1959 р., де передбачається, що скарбник призначається Головою Ради і є відповідальним тільки перед ним. Практично скарбника підбирають *"intuitu personae"* Голова і Генеральний секретар. Скарбнику доручається оплата витрат і отримання надходжень.

Скарбник отримує від Голови повноваження підписувати чеки від його імені та замість нього; таким чином, витрати Ради здійснюються безпосередньо Скарбником, тоді як у міністерствах бухгалтер має складати місячні звіти витрат, які потім оплачуються Державною Скарбницею.

Конституційна Рада вільно розпоряджається своїми коштами, які один раз на три місяці переказуються міністром у справах бюджету на наш банківський рахунок у Скарбниці. Щодо Конституційної Ради Державна Скарбниця виконує роль звичайного банку, але ніяк не роль платника, як для міністерств.

До обов'язків скарбника входить перевірка наявності коштів перед витратою. Скарбник дає розпорядження, перевіряє факт надання послуги, здійснює оплату, підписує чеки. Ці документи відображають щомісячну фінансову діяльність Ради, вони підписуються скарбником і подаються Генеральному секретареві, який їх теж підписує на виконання повноважень розпорядника витрат,

делегованих йому згідно з положенням декрету від 13 листопада 1959 р.: "Поточні витрати Конституційної Ради санкціонуються Головою, або, за його дорученням, Генеральним секретарем".

Відносно перевірки наявності коштів перед їх витратою, що є обов'язком скарбника, слід підкреслити, що всупереч принципу бюджетної спеціалізації обліку державних фінансів, який не дозволяє використання коштів для витрат на інші цілі, окрім передбачених з самого початку, — Конституційна Рада має повну свободу перерозподілу коштів між трьома розділами своєї бюджетної дотації. Таким чином, за відсутності достатньої суми коштів у одному розділі витрата може бути зроблена за рахунок іншого розділу; поточні витрати можуть фінансуватися за рахунок коштів на виплату зарплати і навпаки. На ділі така можливість мало використовується, з одного боку, завдяки резервам, закладеним при складанні проекту бюджету, а з другого — завдяки двом можливостям, наданим Конституційній Раді на випадок браку бюджетних коштів у якомусь з розділів.

Перша — це можливість направити запит щодо надання міністром у справах бюджету додаткової бюджетної дотації у поточному році, що, з огляду на нашу невелику частку у загальному бюджеті, не призведе до коригування урядом закону про бюджет. До речі, кожного року, надсилаючи міністру у справах бюджету заявку на бюджетну дотацію, Голова Ради залишає за собою право на додатковий запит коштів при виникненні виняткових обставин. Дотепер такої ситуації не було, але це могло статися, наприклад у квітні 1997 року, коли було прийнято рішення про розпуск Національних зборів і проведення дострокових парламентських виборів.

Друга можливість була щойно згадана: вона полягає у зверненні за коштами, яких бракує, до нашого "обігового фонду". У цьому Конституційна Рада знову відступає від ще одного важливого бюджетного принципу: принцип щорічності вимагає, щоб не використаний міністерством залишок коштів повертався Міністерству у справах бюджету.

З цього приводу жоден закон не дозволяє, але й не забороняє, Конституційній Раді зберігати або повертати до Міністерства у справах бюджету не використані протягом року гроші. Такий винятковий відступ від бюджетного права Франції дозволяє Конституційній Раді мати у Казначействі на своєму банківському рахунку резерв, який на сьогодні становить 11% бюджету. Це дозволяє Раді впевнено почуватися у надзвичайних, непередбачених ситуаціях.

Окрім звітів, які складаються щомісяця за статтями та розділами, скарбник кожного кварталу готує детальний звіт щодо витрат з точністю до сантима, а також щодо наявного обігового фонду. Квартальні звіти подаються фінансовому раднику і Генеральному секретареві.

Нарешті, на завершення кожного року здійснюється очищення рахунків, яке полягає у встановленні точної картини нашого фінансового становища на 31 грудня року, що минув, з наданням повного звіту про витрати і надходження.

Ці документи складаються скарбником і подаються Голові, а також Генеральному секретареві і фінансовому раднику. Вони їх вивчають, схвалюють і підписують.

Цей акт завершує для скарбника очищення фінансових рахунків минулого року.

На завершення викладеного доцільно констатувати, що, по-перше, Конституційна Рада, згідно із законодавством, утримує за собою право брати участь у розробці актів, які її стосуються, зокрема в частині бюджету; по-друге, без її згоди не можна змінювати жодних правил її діяльності, і, що найголовніше, по-третє, Конституція 1958 року рішуче захищає незалежний статус Конституційної Ради, зокрема в частині бюджету.

Така фінансова автономія зобов'язує Конституційну Раду до чіткого управління бюджетом за правилами, які вона сама собі встановила. Прагнення до неухильного дотримання порядку тим сильніше, що цей бік діяльності Ради не регламентується обов'язковими нормами, що застосовуються до інших державних органів. Воно також виявляється в реальному забезпеченні прозорості діяльності, яку демонструє Конституційна Рада.

БЮДЖЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: КОНТРОЛЬ ТА УПРАВЛІННЯ

Павел ВАРВАРОВСКИ,

Суддя Конституційного Суду Чеської Республіки

Не підлягає сумніву той факт, що статус, організація та діяльність органів судової влади є одним з наріжних каменів демократичної правової держави, а саме так кваліфікується Чеська Республіка у ст. 1 Конституції. Цікаво зауважити, що у більшості підручників та в багатьох юридичних системах незалежність судів і суддів тлумачиться однаково, і, по суті, однаково формулюється також в актах, покликаних гарантувати таку незалежність.

Йдеться про правила, які, зокрема, регламентують організацію судів як особливу сукупність органів, відокремлених від законодавчої та виконавчої влади. Саме з цими принципами асоціюється традиційна концепція легітимного судді. Суддю не можна зобов'язати виконувати чийсь розпорядження в особливих випадках, і ніхто не має права загрожувати його безпеці (що, як правило, забезпечується спеціальними карними санкціями; суддя як державний службовець перебуває під захистом, закон гарантує, що суддя може бути відкликаний лише за надзвичайних обставин тощо).

Як приклад спроби узагальнити ці принципи можна навести "Рекомендації Комітету міністрів державам-учасникам щодо незалежності, ефективної діяльності та ролі суддів" (прийняті 13 жовтня 1994 р.). Певні принципи та максими цих Рекомендацій беззастережно поширюються й на спеціальні конституційні суди (зокрема, тривалість перебування судді на посаді та оплата його праці мають бути гарантовані законом, ніхто, крім самих суддів, не може приймати рішень щодо їх законодавчо визначеної компетенції, на розподіл справ не може впливати будь-яка із сторін справи або ж будь-яка інша особа, так чи інакше заінтересована в результаті справи, тощо).

Особливо актуальними у світлі нашої тематики є викладені в Рекомендаціях принципи щодо умов праці. Між іншим, цими принципами передбачено, що на роботу має бути прийнято певну кількість суддів, причому відповідна професійна підготовка для них повинна бути забезпечена як до початку фахової кар'єри, так і під час виконання функціональних обов'язків. Окрім цього, для плідної роботи суддів мають бути задіяні відповідний допоміжний персонал та адекватне обладнання, яке включає офісне устаткування та системи обробки даних, що дозволить суддям ефективно і раціонально розпоряджатись своїм робочим часом. І нарешті, необхідно встановити статус та умови оплати праці не тільки

суддів, а й працівників допоміжного персоналу. Коротше кажучи, умови праці мають відповідати почесному професійному статусу та надзвичайній відповідальності, покладеній на плечі судді.

Усі, хто хоч трохи вміє мислити економічними категоріями, чудово знають, що, якщо недостатньо забезпечений суддівський апарат і не задоволені його фінансові потреби, то незалежність суддів так і залишиться суто теоретичним поняттям. Якщо Європейська конвенція, скажімо, гарантує всім право на судовий захист без необґрунтованих затримок, то без належним чином укомплектованого та кваліфікованого адміністративного персоналу жоден із суддів не зможе забезпечити дотримання цієї вимоги, та ще й у такій країні, як Чеська Республіка, де щорічно зростає кількість справ, поданих на розгляд Конституційного Суду (якщо порівняти кількість справ, поданих до Конституційного Суду Чеської Республіки у 1994 році та у 1997 році, то збільшення становитиме близько 80 відсотків). Якщо кількість суддів зафіксована у Конституції, то навіряд чи можна адекватно відреагувати на такий бум без збільшення штатів. До того ж, за сучасних умов надзвичайно важко забезпечити відповідний рівень професійної підготовки персоналу, оскільки у приватному секторі доходи працюючих істотно перевищують доходи державних службовців. Іншими словами, нереально розраховувати на високу кваліфікацію юриста, що працює "на ставці".

На жаль, у тексті чеської Конституції навіть схематично не відображені вищезазначені проблеми, не кажучи вже про положення, що безпосередньо стосуються суддів. У Конституції відсутнє положення, аналогічне, наприклад, ст. 178 нової Конституції Польщі від 1997 року, яка гарантує суддям умови праці та оплати, що відповідають важливості їх посад і статусу в суспільстві.

Щодо бюджету, то Конституційний Суд Чеської Республіки має статус однієї з головних установ країни, тому його бюджет становить одну із самостійних статей Державного бюджету. Основоположні принципи формування держбюджету є такими: бюджет приймається лише на один рік і зберігає чинність лише протягом цього року; проект бюджету та остаточна звітність про його виконання подаються урядом до Парламенту. Ці документи обговорюються на сесіях нижньої палати Парламенту — Асамблеї депутатів, і лише Асамблея вправі приймати резолюції щодо них (ст. 42 Конституції). По суті, це положення означає, що, на відміну від інших законопроектів, Сенат не може голосувати щодо проекту бюджету і не може повертати його Асамблеї.

Обсяг фінансових ресурсів, що асигнуються Конституційному Суду на один календарний рік (який повністю співпадає з фінансовим), визначається на підставі пропозиції Конституційного Суду про його власний бюджет. Виходячи із загальної сукупності даних Міністерства фінансів протягом першої половини кожного року Конституційний Суд подає свою пропозицію щодо бюджетних асигнувань на наступний календарний рік. Статтю бюджету Конституційного

Суду розглядає Конституційний правовий комітет Асамблеї депутатів чеського Парламенту. Під час дебатів, на яких Конституційний Суд представляє його Голова і де також присутній представник Міністерства фінансів, Конституційний правовий комітет оцінює ступінь обґрунтованості запитів Конституційного Суду, після чого відбувається голосування щодо подальших дій. Донині за будь-яких обставин пропонувалось задовольнити запити Конституційного Суду, навіть у разі, коли ці запити перевищували ліміти, встановлені Мінфіном. У певних випадках Бюджетний комітет Асамблеї депутатів приймав резолюцію щодо бюджетних рекомендацій Конституційного Суду.

Вищевикладений процес визначається Законом про бюджетний регламент (Закон 1990 року з поправками). Аналіз цього документа красномовно свідчить про домінуюче становище Міністерства фінансів, яке полягає у тому, що саме це відомство керує всією бюджетною діяльністю незалежно від того, якій з установ виділяється сума. Текст Закону не містить ніяких положень щодо особливих умов для судових органів. Отже, очевидно, що виконавча влада має всі можливості "закручувати гайки" органам судової влади, які у решті випадків є повністю незалежними. Ця обставина впливає з ще одного важливого положення цього Закону, в якому зазначено, що, коли бюджет не приймається до 1 січня, то всі економічні питання (у тому числі й фінансова діяльність Конституційного Суду) регулюються згідно з пропозиціями уряду (своєрідне бюджетне застереження). Проте, треба визнати, що позиція Конституційного Суду є набагато міцнішою *de facto*, ніж *de jure*.

У зв'язку з цим цікаво провести паралель із станом справ у наших польських колегах. Згідно з чинним законодавством Конституційний трибунал Польщі (а також Верховний суд, Верховний адміністративний суд, Управління омбудсмена) у бюджетних питаннях користується набагато вищим статусом, ніж аналогічна структура у Чеській Республіці. Бюджет Конституційного трибуналу приймається на пленумі суддів, а Голова трибуналу подає його безпосередньо до сейму. Таким чином, у процесі прийняття бюджету Голова трибуналу, власне кажучи, *de facto* користується статусом Міністра фінансів, коли йдеться про статтю бюджету Конституційного трибуналу.

Закони Чеської Республіки на дають таких прав Пленуму Конституційного Суду. В Законі про Конституційний Суд просто зазначено, що Голова Суду, поряд з іншими обов'язками, займається адміністративними питаннями. Виконувати ці функції йому допомагає адміністративний персонал, очолюваний директором.

Власний бюджет Конституційного Суду формується на основі лімітів на інвестиційні та неінвестиційні витрати, а також лімітів на фонд заробітної плати, від якого *de facto* залежить кількість службовців Конституційного Суду.

Для ілюстрації: у бюджеті Суду на 1998 рік закладено суму витрат у розмірі 1,9 мільйона доларів США, з яких 40 відсотків заплановано на заробітну плату співробітників, а саме: 15 суддів і близько 65 працівників (у тому числі персонал, що обслуговує будинок Суду).

Зарплата суддів визначається спеціальним Законом, де розписано суму компенсації для службовців конституційних структур та для суддів судів загальної юрисдикції. Розміри цієї компенсації базуються на вищій планці заробітної плати для працівників державної адміністрації (тобто для Президента) і дозволяють досягти рівня заробітної плати Прем'єр-міністра для Голови Конституційного Суду і рівня базової зарплати галузевих міністрів — для суддів.

Рівень заробітної плати інших службовців Суду приблизно дорівнює зарплаті у державній адміністрації і встановлюється тими ж самими законодавчими актами. Після виходу на пенсію на суддів і службовців Суду поширюються ті ж самі умови пенсійного забезпечення, що й на інших пенсіонерів.

Бюджет Суду розподіляється на статті, і щоквартально до Міністерства фінансів подається звіт про використання коштів. Конституційний Суд має право переасигнувати кошти з однієї статті на іншу, але лише у межах певних розділів бюджету. Після закінчення фінансового року складається остаточний звіт і подається до Асамблеї депутатів (а саме — до Конституційного комітету) і до Міністерства фінансів. Згодом цей звіт включається до остаточного Державного звіту Чеської Республіки.

Бюджет і державні видатки встановлюються законом і проходять усі стадії законодавчого процесу, у тому числі публікуються у Зведенні законів Чеської Республіки.

Принцип універсальності бюджету означає, що всі прибутки, отримані Конституційним Судом, а також витрачені ним кошти відображаються у відповідній частині його бюджету. Верховне ревізійне управління здійснює аудит розпорядження та виконання Державного бюджету.

ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО

Іван ТИМЧЕНКО,

Голова Конституційного Суду України

Як це не прикро, але я змушений оголосити про завершення роботи нашого семінару і сказати прощальне слово всім нашим гостям, з якими протягом цих днів було так приємно спілкуватися.

І не тільки приємно, а й дуже корисно. Адже ми прослухали глибокі, змістовні доповіді представників Конституційних Судів Бельгії, Італії, Російської Федерації, Румунії, Словенії, Франції, Чеської Республіки. Сподіваюсь, наші іноземні колеги з інтересом ознайомилися і з доповідями суддів Конституційного Суду України.

Безумовно, в кожній з країн, представників яких ми заслухали, вирішення обговорюваної нами проблеми має свою специфіку. Але всі ми єдині в розумінні того, що найважливішою гарантією справжньої незалежності Конституційного Суду є його фінансова незалежність. А це, у свою чергу, передбачає належне фінансове забезпечення діяльності Суду за рахунок коштів Державного бюджету.

Думаю, колеги погодяться, що в ході семінару всі ми збагатилися досвідом один одного. Безсумнівно, він не ляже мертвим вантажем, а буде широко використаний для підвищення ефективності нашої роботи у відповідному напрямі.

Але не тільки у цьому я вбачаю велику користь від семінару. Він довів можливість саме у такій формі долати фрагментарність і безсистемність інформації про роботу Конституційних Судів, брати на озброєння набутий досвід у різних сферах їх діяльності.

Виходячи з цього досвіду, на мій погляд, було б цікавим і корисним обговорення таких проблем становлення і утвердження конституційної юрисдикції:

конституційне право про рамки інтерпретації Конституції;

можливості і межі конституційного контролю, юридична сила рішень Конституційного Суду;

вплив рішень Конституційного Суду на життя суспільства;

правомірність компромісу в рішеннях Конституційного Суду;

практика захисту конституційних прав і свобод людини;

гарантії незалежності органу конституційної юрисдикції.

Безперечно, шановні колеги могли б назвати багато інших тем, що мають принципове значення для діяльності наших судів, для визначення їх місця і ролі в суспільстві.

Саме тому дуже важливо, щоб ми мали можливість не епізодично, а більш-менш регулярно розглядати в своєму колі животрепетні питання конституційної юстиції.

Отже, будемо чекати на наступні зустрічі. А тепер я хочу ще раз висловити щире подяку за організацію цього семінару панові Джанні Букіккіо, пані Каролін Мартін і в їх особі — Венеціанській Комісії, а також подякувати Київському регіональному центру Академії правових наук України, який надав нам для роботи це чудове приміщення.

Дякую за увагу.

У НОМЕРІ

І. Тимченко (Україна). Вступне слово	3
Дж. Букіккіо (Італія). Про цілі та завдання міжнародного семінару “Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління”	5
А. Мавчич (Словенія). Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління у світлі питань незалежності і самостійності Суду	7
Л. Потомс (Бельгія). Бюджет Конституційного Суду: контроль та управління	25
Я. Дельва (Бельгія). Конституційний характер Арбітражного Суду Бельгії	29
Дж. Каттаріно (Італія). Бюджет Конституційного Суду Італії як гарантія його незалежності	62
М. Вітрук (Росія). Бюджет Конституційного Суду Російської Федерації: досвід і проблеми	68
Г. Омутеску (Румунія). Основні аспекти бюджетної діяльності Конституційного Суду Румунії	79
П. Мартиненко (Україна). Бюджет як чинник судової незалежності: досвід Конституційного Суду України	81
М. Селівон (Україна). Проблемні питання формування та виконання бюджету Конституційного Суду України	91
Е. Вільям (Франція). Фінансова автономія зобов'язує Конституційну Раду Французької Республіки чітко управляти своїм бюджетом	99
П. Варваровскі (Чехія). Бюджет Конституційного Суду Чеської Республіки: контроль та управління	107
І. Тимченко (Україна). Заключне слово	111

Над випуском працювали:

Галина Сурначова
Ілля Шевляк

Валентина Шевченко
Анатолій Довбня

Вікторія Зарецька
Геннадій Хижняк

Переклад здійснено ТОВ “Діалог – Київ”

Здано до складання 07.12.98. Підписано до друку 30.12.98.

Формат 70X100/16. Папір Tatragart. Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 6,92.

Умовн. друк. арк. 9,03. Наклад 1000 прим. зам. 164

Віддруковано у видавництві «Київська правда», вул. Маршала Гречка, 13.