

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.53

© 2004 р. Р.О. Гаврилюк

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

ЮРИСДИКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РАДИ ФРАНЦІЇ ЩОДО ФІНАНСОВИХ ЗАКОНІВ

Постановка проблеми. Характерною рисою правотворчості та правозастосування у державах рубежа ХХ-ХХІ століть стало посилення контролю за законністю даних процесів і процедур. Причому здійснюється така перевірка у все більшій кількості держав спеціалізованими органами на найвищому рівні. По цьому шляху іде й українська держава. Оскільки вона одна з наймолодших і найменш досвідчених демократій Європи та світу, їй особливо цікавий та корисний досвід більш досвідчених держав. Однією з таких є Франція, еволюція якої за багатьма сутнісними характеристиками чи не найближча до державотворчих процесів у сучасній Україні.

Останнім часом у Франції все більшого значення набуває контроль за законами про публічні фінанси, насамперед за законами про бюджет і тими, що визначають порядок фінансування державних структур і програм. Практика показала, що конституційний контроль за фінансовими законами у Франції відзначається рядом специфічних рис. Зокрема, тут перевіряється не тільки закон у його матеріальному сенсі, тобто зміст закону, але й закон у його формальному аспекті, тобто дотримання законної процедури його прийняття.

Ступінь наукової розробки проблеми. В українській фінансово-правовій науці дані питання поки що не досліджував ніхто. Окремі аспекти його знайшли відображення у працях російських учених юристів-фінансистів, проте, на жаль, не як предмет спеціального дослідження, а тільки в аспекті порівняльного аналізу проблем правового регулювання фінансового контролю у Росії та Франції. Це стосується в основному наукових досліджень О.Ю.Грачової [4], Н.Д.Погосяна [10; 11; 12], В.О.Татарінова [14; 15], В.Є.Чіркина [18], С.О.Шохіна [19], деяких колективних праць з даної проблеми [3; 16]. У російській юриспруденції також вироблені критерії для розмежування нагляду та контролю [1, с.235; 3, с.18; 8; 20, с.8, 59].

З метою ґрунтовного аналізу фінансового конституційного контролю у Франції автором статті насамперед будуть розглянуті питання, пов'язані із суб'єктами звернення до Конституційної Ради та об'єктом фінансового закону, як це визначено вла-

сне Конституційною Радою, а також про розмежування предметів регулювання закону та регламентного акту і можливості його оскарження у Раді, про принципи, що мають конституційне значення та виступають основою для оскарження положень фінансових законів.

Виклад основного матеріалу. Право звернення до Конституційної Ради Франції. Аналіз чинного законодавства Франції переконує, що Конституційна Рада може прийняти до розгляду будь-який із законопроектів у тому випадку, якщо запит надійшов від осіб, яким Конституцією Франції надано таке право [6, с.423-424]. У жовтні 1974 р. тодішній Президент Республіки Валері Жискар д'Естен запропонував включити у Конституцію держави положення про право Конституційної Ради приймати законопроекти до розгляду за власною ініціативою. Тоді ця пропозиція була відхилена, внаслідок чого по даний час Конституційна Рада Франції розглядає справи про конституційність та приймає рішення з даних питань тільки у випадку наявності відповідного запиту [22, Р.76].

Водночас у відповідності з практикою, що склалася протягом тривалого часу, Рада може перевірити конституційність не лише оспорюваних положень закону, але й закону в цілому. Це до певної міри стосується і фінансових законів, але тільки вибірково. Річ у тім, що термін, який відводиться Раді для розгляду фінансових законів, настільки короткий, що перевірити весь фінансовий закон по суті неможливо. У зв'язку з цим Конституційна Рада Франції, починаючи з 1987 р., намагається уникати поширення своїх рішень з окремих положень фінансового закону на фінансовий закон у цілому [22, Р.324].

Стаття 61 Конституції Франції 1958 р. надає право звернення до Конституційної Ради Президенту Республіки [6, с.424]. Однак по даний час він ще жодного разу не скористався цим правом. Хоча Президент Республіки протягом цього періоду запитував думку Ради з питань про умови застосування статті 16 Конституції (запровадження надзвичайного стану). Крім того, глава держави тричі звертався із запитом до Конституційної Ради з приводу обрання депутатів європейського парла-

менту на основі прямих, всезагальних, рівних виборів при таємному голосуванні, у зв'язку з проведенням референдуму та з питання ратифікації Маастрихтського договору. Проте жоден з цих запитів не стосувався безпосередньо перевірки конституційності парламентських законів.

Французька Конституція 1958 р. називає в числі суб'єктів права конституційного запиту також главу уряду [6, с.424]. Зокрема, прем'єр-міністр країни звертався до Конституційної Ради у випадку, передбаченому статтею 54 Конституції (статус міжнародних угод, що суперечать основному закону); понад 150 разів Конституційна Рада на його запит тлумачила ч.2 статті 37 Конституції (делеговане законодавство). Прем'єр-міністр також запитував думку Ради стосовно конституційності органічних законів та регламентів палат Парламенту. Більшість із цих запитів стосувались сфери діяльності уряду переважно з питань публічних фінансів, деякі з них були зумовлені парламентськими поправками до різноманітних фінансових законів, які глава виконавчої влади Франції прагнув відхилити [25, Р.15, 29, 48, 77].

Голови палат Парламенту, які також згідно зі статтею 61 Конституції мають право звертатись із запитом у Конституційну Раду Франції, користувались ним, як показав досвід, значно рідше, ніж прем'єр-міністр. Зокрема, Голова Національних Зборів звертався із таким запитом всього двічі – з питання про можливість висловлення вотуму недовіри уряду в період дії статті 116 Конституції (запровадження надзвичайного стану) та з приводу процедури прийняття законів про фінанси (тобто бюджетних законів) [25, Р.186]. Голова нижньої палати оспороював переваги, надані Сенату при вотуванні проекту бюджету [25, Р.211]. Голова ж верхньої палати, починаючи з 1974 р., звертається до Конституційної Ради не одноосібно, а спільно з іншими парламентарями з нагоди різноманітних випадків, коли „порушені фінансові інтереси Великої Ради комун Франції” [25, Р.273].

Згідно з конституційною поправкою від 29 жовтня 1974 р., 60 депутатів та 60 сенаторів також вправі направити до Конституційної Ради на перевірку звичайний (не органічний) закон до його промудрації. Це означає, що 60 членів однієї з палат (а не по 30 у кожній!) повинні дійти з даного питання повної згоди для здійснення свого права. Таке трапляється не часто, оскільки частина опозиції, що виявила бажання оспорити якийсь із законопроектів, фактично має заручитись підтримкою й частини проурядових парламентарів. Тому у кінці 80-х років минулого століття була обґрунтована пропозиція зменшити число парламентарів, необ-

хідне для правомірності їх запиту до Конституційної Ради, до кількості однієї депутатської чи сенаторської фракції (відповідно 20 депутатів у нижній палаті та 15 сенаторів у верхній палаті) [26, Р.24], проте вона поки що не прийнята.

Нарешті, правом звернення із запитом до Конституційної Ради наділені бюро палат Парламенту (що виконують, серед іншого, функції мандатної комісії), хранитель печатки (міністр юстиції), прокуратура, а також виборці, кандидати на обрання та префекти з питань, пов'язаних з виборами чи проведенням референдуму [6, с.424].

Об'єкт фінансового закону. Фінансовим законом у Франції називається будь-який закон, що регулює державні доходи і видатки, в тому числі й різноманітні асигнування на потреби державних програм чи структур. **Закон же про бюджет** називається **законом про фінанси**. Таке їх розрізнення, як виявляється, має суттєве значення для практики діяльності Конституційної Ради. Фінансовий конституційний контроль являє собою специфічну сферу діяльності Конституційної Ради Франції. Вона бере свій початок із середини 70-х років ХІХ століття, коли парламентарі були наділені правом подачі запиту у французький орган конституційного контролю [28, Р.65]. На сьогоднішній день конституційний фінансовий контроль набув у Франції важливого значення і він досить часто здійснює серйозний вплив на внутрішню політику держави. Промовистим у цьому плані стало анулювання Конституційною Радою в цілому проекту державного бюджету, яке мало місце у 1980 р. внаслідок порушення встановленої процедури прийняття закону про фінанси [22, Р.318]. З тих пір щорічно закон про фінанси, а також додаткові бюджетні закони в обов'язковому порядку передаються Конституційній Раді для перевірки їх на предмет відповідності Основному Закону держави. Ця практика повністю вписується в доктрину раціоналізованого парламентаризму, яка найбільш характерна для системи взаємовідносин публічних властей у Франції.

Конституційна Рада багаторазово здійснювала тлумачення статті 1 органічного (урядового) ординансу від 2 січня 1959 р., у якому міститься перелік питань, що можуть бути об'єктом фінансового закону. Зокрема, згідно її рішенням №77-89 і №81-135 відповідно від 30 грудня 1977 р. та від 31 грудня 1981 р., об'єктом фінансового закону можуть бути будь-які положення, що мають фінансовий і/або податковий характер [32, Р.46; 33, Р.46]. З іншого боку, Конституційна Рада слідкує за тим, щоб уряд не вдавався до особливого режиму процедури прийняття бюджетного закону [6, с.421] з тим, щоб

вносити у нього будь-які поправки, які не мають нічого спільного з державними доходами чи видатками та щоб парламентарі не включали у закон про фінанси положення, які збільшують видатки чи зменшують доходи держави. Наприклад, Рада оголосила неконституційними положення, що стосуються дозволу, даного державі (в особі міністерства національної освіти) створювати своєю владою публічні навчальні заклади, оскільки це потягне за собою додаткові витрати бюджету [38, Р.103]. У грудні 1996 р. Конституційна Рада прийняла три рішення, що стосувались фінансових законів: а) рішення від 19 грудня 1996 р., що стосувалося закону про фінансування системи соціального страхування на 1997 р.; б) рішення від 30 грудня 1996 р. про відповідність Конституції закону про бюджет (про фінанси) на 1997 р.; в) рішення від 30 грудня 1996 р. про відповідність Конституції додаткового („поправочного”) закону про бюджет на 1996 р. Ці рішення цікаві тим, що вони демонструють нові аспекти процедури, що стала застосовуватись у Конституційній Раді та по-новому визначають зміст фінансових законів [21, Р.565-567].

Урядовий ордонанс від 2 січня 1959 р., що регулює правовий статус фінансових законів, встановлює, з одного боку, те, що повинно міститися тільки у законі про фінанси (тобто у бюджетному законі) і, з іншого боку, те, що може міститися як у законі про фінанси, так і в звичайному законі. Органічний закон від 27 липня 1996 р. визначає предмет регулювання закону про фінансування системи соціального страхування. У цьому зв'язку Конституційна Рада зробила ряд суттєвих уточнень. Так, згідно зі ст. 1 ордонансу від 2 січня 1959 р. закон про бюджет (про фінанси) встановлює юридичну природу, суму і призначення державних доходів і видатків. Він містить також положення, що регулюють парламентський контроль над державним управлінням [21, Р.564].

Рішення Конституційної Ради з питання про конституційність бюджетного закону на 1997 р. було зумовлене внесенням „поправки Мальоро”, яка встановила нові переваги для осіб, що мають картку ветерана (підвищення пенсійного забезпечення, пільги з оподаткування). Водночас ця поправка до закону про бюджет запроваджувала додаткові видатки для державних органів, що надають таку картку. Конституційна Рада постановила, що спірна стаття („поправка Мальоро”), маючи безпосереднє відношення до видатків держави, підпадає під дію ст. 1 урядового ордонансу від 2 січня 1959 р. Отже, Рада визнала положення „поправки Мальоро” об'єктом закону про фінанси [21, Р.566]. Дане рішення створило певний прецедент.

Так, частина 4 ст. 1 вищезазначеного ордонансу встановлює, що ніякий законопроект не може бути остаточно прийнятий, якщо він запроваджує нові витрати, „до тих пір, поки ці витрати не будуть визначені, підраховані і схвалені в порядку, передбаченому даним ордонансом” [2, с.119]. Власне витрати згідно картки ветерана не були вказані у рішенні Конституційної Ради, однак вони містились у супроводжувальному листі уряду. Тим не менше, Рада дійшла висновку, що норма права, яка міститься у зазначеному ордонансі, не може бути застосована у даному випадку, оскільки частина 4 ст. 1 ордонансу від 2 січня 1959 р., на її думку, стосується лише законопроектів, а не поправок до них. Також більш суворо Конституційна Рада визначила вимогу частини 4 ст. 1 даного ордонансу, обмеживши її дію тільки новими витратами, які можуть зачепити рівновагу державного бюджету [21, Р.566]. Так у даному випадку Рада здійснила розширювальне тлумачення об'єкта закону про фінанси, що дозволило вносити у нього будь-які норми, які мають фіскальні (податкові) наслідки чи встановлюють для держави нові видатки.

Конституційна Рада також визнала такими, що належать до сфери регулювання закону про фінанси чи бюджетного закону на 1997 р. положення, які стосуються різноманітних позабюджетних фондів: фонду управління сільським господарством, спеціального фонду розвитку засобів масової інформації та фонду компенсації податкових надходжень, переданих центральною владою органам територіальних колективів, оскільки зазначені положення безпосередньо впливають на бюджет країни [7, с.33]. Аналогічне рішення було також прийнято стосовно положень бюджетного закону, що стосувались зменшення видатків держави. Конституційна Рада також включила у закон про фінанси на 1997 р. зобов'язання для уряду представити у парламент доповідь про забруднення та їх вплив на бюджет, оскільки дана інформація, на її думку, полегшить парламентський контроль над державним управлінням фінансами [23, Р.93].

Що ж стосується закону про фінансування системи соціального страхування на 1997 р., то Конституційна Рада Франції не висловила своєї думки з приводу того, чи повинні положення, що стали предметом перевірки їх на конституційність, бути безпосередньо включеними в закон про фінансування. Тим не менше, вона встановила, що ці положення не суперечать Конституції держави 1958 р. Мова йшла, зокрема, про санітарний транспорт і про відшкодування грошових коштів приватним клінікам. З іншого боку, Рада розглянула питання, пов'язані із загальними надходженнями для

обов'язкових базових режимів соціального страхування та органів, створених для підтримки їх фінансування. Такі положення, у відповідності з вердиктом Ради, **повинні** обов'язково міститися в законі про фінансування системи соціального страхування. Безпосереднє ж встановлення і визначення цих надходжень може міститися і в цьому ж законі, хоча й не обов'язково, оскільки частина III ст. LO-111-3 Кодексу про соціальне страхування дозволяє вносити в закон про фінансування системи соціального страхування положення, „що безпосередньо стосуються обов'язкових базових режимів” [30, P.91]. Питання, пов'язані з правовим статусом єдиного соціального податку (підстави призначення, сума, що не підлягає оподаткуванню, процентна ставка, порядок сплати), на думку Конституційної Ради, можуть регулюватись як звичайним законом, так і законом про фінанси (тобто бюджетним законом), а також і законом про фінансування системи соціального страхування [30, P.91].

Узагальнюючи вищевказані судження та рішення Конституційної Ради і виходячи з принципу соціального натуралізму як одного з основоположних принципів науки фінансового права, наголосимо, що вищезазначений офіційний орган у даному випадку по суті розв'язував питання про сферу дії фінансового права, про межі та форми правового регулювання окреслених суспільних відносин. Ця сфера дії права як природна сфера законодавчого регулювання, згідно з природно-позитивною доктриною права, існує у якості об'єктивної реальності, не залежно від того, усвідомлює її нормотворець чи ні. Законодавець надає суспільним відносинам у межах цієї сфери законну силу, підводить їх під захист держави, утверджує в суспільній свідомості той факт, що дані відносини відзначаються „нормальним”, „правильним” характером. Межі сфери дії права (правового регулювання) і виступають у якості демаркаційної лінії, що відмежовує сферу правового від неправового; визначає міру поширення права, обмеження його впливу на свідомість людей та їх дії. Межі правового регулювання зумовлені не зовнішніми, юридичними факторами – вони кореняться в природі людської діяльності, зумовлені її загальною культурою і цивілізованістю, детерміновані існуючою системою відносин, економічними, історичними, релігійними, національними й іншими факторами [9, с.108].

Отже, першочерговим і найголовнішим, визначальним обмежувачем діяльності законодавця є сфера дії права, яку й намагається у кожному конкретному випадку з'ясувати Конституційна Рада. Неможливість врегулювання певних суспільних відносин за допомогою закону – це явна ознака

того, що дані відносини не мають правової природи. Законодавець, який усвідомлює цю обставину, але все ж видає закон, навряд чи повинен розраховувати на його ефективну дію. Якби правова природа суспільних відносин лежала на поверхні чи була б у всіх випадках науково доведена, то сфера законодавчого регулювання швидше всього збігалася б зі сферою дії права. Але досвід законодавчого регулювання суспільних відносин, у тому числі і фінансових відносин, свідчить про те, що найчастіше зазначені сфери не збігаються. Закон повністю або частково не виражає сутності права і лише в окремих випадках являє собою повністю втілене право [17, с.188].

Тому, приступаючи до регулювання фінансових відносин, законодавець повинен з'ясувати, чи входять конкретні відносини у сферу дії права. Відповідь на дане питання завжди можна одержати двома шляхами: по-перше, шляхом теоретичного аналізу, доведенням того, що конкретні суспільні відносини підлягають відповідному законодавчому регулюванню, мають правову природу, що і здійснює у нашому випадку Конституційна Рада Франції; по-друге, емпіричним шляхом – методом спроб і помилок. Навіть при поверхневому аналізі французького та вітчизняного, особливо фінансового, законодавства можна переконатись, що законодавець практично обирає другий варіант розв'язку цієї проблеми. Але зайве доказування того, що якби законодавець точно знав, які відносини з приводу публічних фінансів мають правову природу, а які ні, то він швидше всього (презумпція порядності законодавця) скористався б першим способом [13, с.14-16]. Однак поки що достатньо розробленої фінансово-правової доктрини, яка б адекватно відповідала природно-позитивній доктрині Конституції Франції та України, сучасним потребам фінансово-правового регулювання суспільних відносин, немає. Тимчасово відсутність такої теорії в загальних підходах може замінити досвід інших держав світу.

Розмежування предметів регулювання фінансового закону та регламентного акту. Другу, уже зовнішню, суб'єктивну межу законодавчому регулюванню фінансових відносин, як ми уже мали можливість переконатись, встановлює Конституція держави. Причому досвід Франції у цьому для України досить показовий. Так, Конституційний закон Франції від 25 лютого 1875 р., який став складовою частиною Конституції III Республіки, гласив: „Законодавча влада здійснюється палатою депутатів і Сенатом” [5, с.115]. Тобто, якою б не була сфера його втручання, парламент міг „законодавствувати” з усіх питань без будь-яких обмежень, без будь-якої процедури чи якого б то не бу-

ло контролю конституційності його актів. Це породило у III Французькій Республіці справжній законодавчий хаос, намагання законодавчої гілки влади підпорядкувати собі усіх, те все, що в кінцевому рахунку різко ослабило Францію, як державу, так і суспільство [5, с.116].

Враховуючи власний досвід, практику інших держав світу, творці Конституції V Французької Республіки радикально змінили ситуацію і, відмовившись від ідеї парламенту – єдиного й компетентного у всіх сферах законодавця, під приводом раціоналізації парламенту різко звузили сферу закону і поставили законодавчу процедуру в жорсткі межі. Конституція Франції 1958 р. для того, щоб обмежити законодавця, вдалася до двох методів, які практикувалися в інших державах і раніше: до методу закону-рамки (ст. 37) [6, с.419], коли парламент визначає лише загальні принципи вирішення питань, надаючи при цьому уряду право врегулювати конкретний зміст таких суспільних відносин, та методу визначення сфер суспільного життя, що належать виключно законодавчому регулюванню (ст. 34) [6, с.418]. Таким чином, конституцієдавець Франції виділив у цій сфері три групи питань: 1) питання, що входять тільки у сферу предмету закону, якою б не була форма їх вирішення, наприклад, особисті права і свободи; 2) питання, які зовсім не належать до сфери законодавця, якою б не була їх важливість; 3) питання, з яких законодавець компетентний лише в межах „основних гарантій” чи „основних принципів”. Отже, не залишилося й сліду теорії про те, що немає такого питання, з якого парламент не міг би висловитись шляхом прийняття закону. В саме поняття „закон” автори Конституції Франції 1958 року вклали новий зміст. Законом стали вважати насамперед акт, прийнятий із одного з питань, перерахованих у статті 34 Основного Закону Франції. Згідно з цією статтею, до даних питань належить і „встановлення тарифів, податків і умов стягнення будь-яких видів податку; режиму грошової емісії” [6, с.418]. Це потягнуло за собою розмежування предметів регулювання закону та регламентного акта. Останній являє собою акт уряду, прийнятий на засіданні Ради Міністрів, тобто під головуванням Президента Республіки. Регламентний акт є актом делегованого законодавства і може бути прийнятий у формі ордонансу або, що буває рідше, у формі декрету.

За загальним правилом акти уряду, прийняті в Раді Міністрів, покликані регулювати характер і порядок застосування конкретних заходів, що здійснюються на виконання тих загальних правил, які встановлює парламентський закон. Проте Конституційна Рада у своєму рішенні №86-223 від 29 гру-

дня 1986 р., що стосувалося „поправочного закону про фінанси на 1986 рік”, постановила, що „якщо законодавець і вправі надавати уряду повноваження встановлювати дату відміни дії будь-якого закону, що визначає обов’язки платників податків, то він (законодавець) не може зробити цього без встановлення деяких обмежень для виконавчої влади. В протилежному випадку законодавець обмежить свої повноваження, що впливають зі статті 34 Конституції” [34, Р.184]. В іншому разі Рада відмовилась розглядати питання, пов’язане з тим, що неврахування в законі про фінанси на 1989 р. деяких положень, що стосувались державних видатків, може кваліфікуватись як порушення повноважень Парламенту. Справа в тому, що бюджет на 1989 р. був прийнятий у формі закону, який містив ордонанс уряду, де і було остаточно визначено бюджетні статті. Отже, якщо виконавча влада через будь-які причини не внесла у бюджет усі статті державних витрат, вважаючи за доцільніше, наприклад, сконцентрувати увагу тільки на основних, то це не є втручанням у компетенцію Парламенту. Рада вимушена була визнати слабкість парламентського контролю над виконанням бюджету [34, Р.218-219].

Проте ще у своєму рішенні №70-61 від 23 лютого 1970 р. Конституційна Рада уточнила, що встановлення податків, які збираються на користь центральних органів влади та органів територіальних колективів, є прерогативою закону, тобто належить до компетенції Парламенту [31, Р.388]. В подальшому вищий орган адміністративної юстиції Франції – Державна Рада – змінила свою практику, враховуючи юридичну силу рішень Конституційної Ради (що передбачено статтею 62 ч.2 Конституції 1958 р.) і також кваліфікувала такі податки належними до компетенції Парламенту. В даному випадку наяву достатні підстави для висновку про те, що французький орган конституційного контролю вчинив значний вплив на розвиток судової та квазісудової практики, виступивши своєрідним арбітром з питань колізії норм різних нормативних актів.

Відносно єдиного соціального податку Конституційна Рада також прийняла рішення, яке сприяло подальшому розширенню сфери регулювання закону, зазначивши, що такий збір є саме податком, а не будь-яким іншим зобов’язанням чи відрахуванням на суспільні потреби. Тому з тих пір єдиний соціальний податок встановлюється та змінюється тільки шляхом прийняття законодавчого акта Парламенту [36, Р.24]. В такий спосіб, Конституційна Рада здійснила тлумачення статті 34 французького Основного закону, розмежувавши

сферу дії двох найважливіших джерел національного права і зробила ряд серйозних уточнень, що мають першорядне значення для взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади.

Підстави оскарження фінансового закону у Конституційну Раду. Рішення Конституційної Ради Франції від 19 грудня 1996 р., прийняте відносно закону про фінансування системи соціального страхування на 1997 р., свідчить, що у деяких випадках Рада може відмовити у прийнятті до розгляду депутатського запиту про перевірку відповідності Конституції положень фінансового закону. У лютому 1996 р. Парламент Франції прийняв Закон про конституційну поправку, яким доповнив ст.34 Конституції Франції 1998 р. і надав чинності новій статті – 47-1 [37, Р.ХІ]. З тих пір ст.34 безпосередньо визначає закони про фінансування державних програм як такі, що належать до виключної компетенції Парламенту. Ці закони приймаються за умов та в порядку, передбачених органічним законом, що тепер однозначно випливає зі статті 47-1 Конституції Франції 1958 р. у редакції 1996 р. Органічний закон, покликаний регулювати порядок та умови обговорення та вотування законопроєкту про фінансування системи соціального страхування, набрав чинності 22 липня 1996 р. Ним змінено ст. 1 Кодексу про соціальне страхування і в частині 1 нової ст.1 визначено обов'язковий об'єкт регулювання закону про фінансування системи соціального страхування. В частині 2 ст.1 органічний закон від 22.07.1996 р. передбачено, що тільки закон про фінансування може змінити ці положення, прийняті на підставі та на виконання частини 1 ст.1 органічного закону [27, Р.176-178]. Цікаво, що частиною 3 ст.1 даного органічного закону допускається наявність у законі про фінансування системи соціального страхування й інших положень, що не мають відношення безпосередньо до системи соціального страхування, однак тим не менше такі положення повинні прямо стосуватись фінансової рівноваги базових (загальних) режимів соціального страхування чи поліпшувати парламентський контроль за виконанням закону про фінансування системи соціального страхування. Нарешті, дана стаття органічного закону не може бути скасована чи змінена шляхом внесення поправки у неї [27, Р.31-33].

У даному випадку, на думку Конституційної Ради, має місце певна двозначність. Зокрема, згідно з Органічним законом від 22 липня 1996 р., одним з обов'язкових елементів закону про фінансування повинно бути положення, яким передбачаються надходження для всіх базових обов'язкових режимів соціального страхування. Проте **перед-**

бачати – ще не означає **визначати**. Якщо ж закон, конституційність якого піддається сумніву, **визначає** деякі види надходжень, то це відбувається не на підставі частини 1 ст.1, а на підставі частини 3 ст.1 Органічного закону від 22 липня 1996 р. Це дуже суттєва відмінність, оскільки положення, прийняті на підставі частини 1 ст.1 даного закону, не можуть бути змінені звичайним законом. І навпаки, положення закону про фінансування, прийняті на підставі частини 3 ст.1 органічного закону, можуть бути змінені звичайним законом [27, Р.43]. В даному випадку є очевидною паралель із законом про фінанси (бюджетним законом): звичайний закон не може регулювати предмет виняткової компетенції закону про фінанси, проте він може змінити інші положення закону про фінанси, оскільки останній **може**, проте **не повинен** їх встановлювати.

Принципи, що мають конституційне значення. Конституційна Рада Франції контролює також підтримання певної рівноваги між вимогами фінансового (насамперед податкового) законодавства та повагою громадянських свобод. Зокрема, у своєму рішенні №83-164 від 29 травня 1983 р., що стосувалося проведення обшуку в особи, яка здійснила фінансове шахрайство, Конституційна Рада постановила, що „здійснення індивідуальних прав і свобод не може бути оправданням фінансового (податкового) шахрайства, ні, тим більше, стояти на заваді законного покарання” [29, Р.603]. У даному випадку Рада виходила із конституційних принципів, закріплених у статті 13 Декларації прав людини і громадянина 1789 р., яка гласить, що „суспільні податки повинні бути розподілені між усіма громадянами в залежності від їх можливостей”, тому що у випадку виникнення необхідності для податкових контролерів проводити розслідування у приватних будинках дані розслідування повинні здійснюватися з дотриманням статті 66 Конституції 1958 р., яка зобов'язує судову владу „гарантувати та забезпечувати захист особистої свободи громадян, у тому числі недоторканості їх житла” [25, Р.546]. Внаслідок цього Конституційна Рада відмінила статтю 89 Закону про фінанси 1984 р., оскільки в ній не було чітко передбачено роль суду як у процедурі надання ордеру на обшук, так і в процедурі здійснення обшуку. Через рік в іншому своєму рішенні Рада заявила, що у випадку повторного внесення таких положень у закон з усіма необхідними уточненнями вони не будуть вважатися такими, що порушують конституційні вимоги, які забезпечують реалізацію принципу особистої свободи та необхідність боротьби з фінансовим (на-

самперед податковим) шахрайством, як вони були викладені у попередньому рішенні [25, Р.549].

З питання про таємницю приватного життя Конституційна Рада також висловила свою думку стосовно податкових штрафів, які містилися у законі про фінанси на 1988 рік та розмір яких рівнявся задекларованому доходу певної групи платника податків. Рада дійшла висновку, що положення, які встановлюють дані штрафи, суперечать статті 8 Декларації прав людини та громадянина 1789 р., яка гласить, що „закон повинен встановлювати винятково неминучі майнові стягнення [35, Р.118]. З іншого боку, надання відомостей про банк даних сільськогосподарського страхового товариства префекту, на думку членів Конституційної Ради, не порушує таємниці приватних вкладів громадян [34, Р.58].

Щодо ретроактивності фінансових законів, то Конституційна Рада Франції поділяє традиційний правовий принцип про заборону зворотної дії в часі нормативних актів чи окремих їх частин, що погіршують становище суб'єктів фінансових правовідносин. Водночас і тут нею внесено деякі уточнення. З одного боку, згідно з вищезазначеним загальним принципом права компетентні органи не вправі накладати стягнення, зокрема, на суб'єктів фінансового права – громадян за будь-які протиправні діяння, здійснені ними до набрання чинності законом, яким такі стягнення передбачені. З іншого боку, зворотна дія фінансового закону в часі (наприклад, податкового кодексу) не повинна завдавати шкоди тим платникам податків, права яких були визнані на підставі рішення суду, що набрало законної сили, або тим, у яких настав термін давності на момент набрання законом чинності. Дані категорії осіб не підпадають під категорію тих, на кого поширюється зворотна дія фінансового закону. Аналогічно положення закону, що мають зворотню дію, не повинні стосуватися ні майна платників податків, ні їх права власності [34, Р.184].

Стосовно ж дотримання конституційного принципу рівності практика Конституційної Ради Франції, що виробилася, дозволяє їй успішно вирішувати конкретні справи найрізноманітнішого характеру. Однак і тут необхідно виділити декілька сутнісних моментів. Так, якщо загальний конституційний принцип рівності вперше був підтверджений Радою у зв'язку з розглядом справи про наявність у законі про фінанси податкової норми (рішення №73-51 від 27 грудня 1973 р.) [34, Р.269], то значно вужчий принцип рівності перед податковим законом, встановлений статтею 13 Декларації прав людини і громадянина 1789 р., а також принцип рівності громадян щодо їх прав на державне

забезпечення фінансовими ресурсами були уточнені у декількох пізніших рішеннях Ради.

Щодо закону про фінанси на 1997 р. Конституційна рада також висловила свою думку у зв'язку з питанням про основоположні принципи, що мають конституційне значення. Зокрема, цей закон запровадив зниження податкової ставки для розведених осіб та для холостяків, але не для вдів. Рада визнала це положення неконституційним на тій підставі, що воно суперечить принципу рівності громадян перед законом. Однак різниця в становищі вдів, з одного боку, та холостяків і розведених – з іншого – збереглась, оскільки для перших була підвищена неоподаткована частина доходу, а для двох інших категорій вона залишилась на попередньому рівні. На думку Конституційної Ради, подібна ситуація не є нерівністю [24, Р.61]. Так, з практики французького квазісудового органу конституційного контролю стає очевидним, що, коли здійснюється який-небудь **несприятливий захід** для визначеної категорії осіб, то це трактується як зазіхання на конституційний принцип рівності громадян перед податковим законом. У тому ж випадку, якщо даний захід виступає **як благо** для такої категорії осіб (як у наведеному прикладі – підвищення неоподаткованої суми доходу), то такий підхід повністю відповідає основоположним конституційним принципам.

Висновки. Фінансові правовідносини набувають усе більшого значення у сучасному державному механізмі Французької республіки. За цих умов фінансовий конституційний контроль виступає як необхідний регулятор взаємовідносин різних гілок влади. З його допомогою Конституційна Рада освоює нову сферу діяльності, здійснюючи як квазісудовий орган широке тлумачення нормативно-правових актів, у тому числі й Конституції. Шляхом перевірки відповідності Основному закону держави фінансово-правових норм досягається насамперед більша вивіреність і чіткість державного бюджету та положень, що у ньому містяться. Підвищення ролі Конституційної Ради Франції сприяє розвитку та становленню такої нової гілки влади, як контрольна.

Список літератури

1. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981. – Т.1.
2. Годме П.М. Финансовое право. – М.: Прогресс, 1978.
3. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987.

4. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.
5. История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. Под ред. Крашенинниковой Н.А. и Жидкова О.А. – М.: Изд-во НОРМА–ИНФРА·М, 1998.
6. Конституции государств Европы: в 3-х т. Т.3. Под общ. ред. Л.А.Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 792 с.
7. Крутоголов М.В. Конституционный Совет Франции. – М., 1999.
8. Насырова Т.Я. Конституционный контроль. – Казань, 1992.
9. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов / Под ред. В.В.Лазарева. – М.: Юристъ, 1994.
10. Погосян Н.Д. Правовой статус высших органов финансового контроля (ВОФК) Великобритании, Франции, Германии и Польши // Государство и право. – 1998. – №2.
11. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1998. – 304 с.
12. Погосян Н.Д. Юриспруденция высших органов финансового контроля (зарубежный опыт) // Право и жизнь. – 1997. – №11.
13. Сильченко Н. Границы деятельности законодателя // Советское государство и право. – 1991. – №2. – С.14-16.
14. Татаринев В.А. Государственная отчетность во Франции. – СПб., 1858.
15. Татаринев В.А. Общий сравнительный обзор системы государственной отчетности во Франции, Бельгии, Пруссии. – СПб., 1857.
16. Финансовый контроль в государствах Западной Европы. Под ред. С.А.Котляревского, Э.Э.Понтовича. – М., 1928.
17. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г.Стрекозова. – М., 1996.
18. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – №4. – С.10-18.
19. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М., 1999. – 352 с.
20. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М., 1995.
21. Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P. Finances publiques. 5-e ed. – P., 2000.
22. Dominique Turpin. Contentieux Constitutionnel. – Paris, 1994.
23. Favore L., Philip L. Le Consele Constitutionnel. – P., 2001.
24. Grandes decisions du Conseil Conctitutionnel. 14-e ed. – №63.
25. Grandes decisions du Conseil Constitutionnel, 7-e edition. – Paris, 1999.
26. H. Roussillon. Le Conseil Constitutionnel. – Dalloz, 1991.
27. Kremers J. Financial Supervision in Europe. – The Hague, 2003.
28. Les Constitutions le la France depuis 1789. – P., 1980.
29. Luchaire F. Le fisc, la liberte individuelle et la Constitution. Etudes de finances publiques. Economica. – P., 1988.
30. Quérol F. La parafiscalité. – P., 1997.
31. Recueil des arrest du Conseil Constitutionnel. – P., 1970.
32. Recueil des arrets du Conseil Constitutionnel. – P., 1977.
33. Recueil des arrest du Conseil Constitutionnel. – P., 1981.
34. Recueil des arrets du Conseil Constitutionnel. 9-e ed. №43. – P., 1986.
35. Recueil des arrets du Conseil Constitutionnel. 12-e ed. №55. – P., 1989.
36. Recueil des arrets du Conseil Constitutionnel. – P., 1992.
37. Smith S.D. The Constitution and the Pride of Reason. – N.Y., 1998.
38. Yrosclaude J. Marchessou Ph. Droit fiscal general. 2-e ed. – P., 1999.

Стаття надійшла до редколегії 12 грудня 2004 року.

Рекомендована до опублікування у „Віснику” науковим редактором П.С.Пацурківським.

Gavryliuk R.O.

JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL OF FRANCE CONCERNING FINANCIAL LAWS

Summary

In the article on the basis of study of the primary sources and special scientific literature, first of all French, the jurisdiction of the Constitutional Council of France concerning financial laws is investigated. The financial constitutional control represents itself as a necessary regulator of the relations of different branches of an authority. With its help the Constitutional Council, as quasi-judicial authority, realizes versatile interpretation of the normative-legal acts. Its especially, that by check of conformity of the Basic Law of the state of the financial-legal rules the large clearness of a state budgetary as a whole and separate provisions in particular is exhibited.