

УДК 342.565.2

**Микола Ломакін,***студент юридичного факультету**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ФРАНЦУЗЬКА МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

*Стаття присвячена визначенню історико-правових особливостей формування інституту конституційного контролю, його сучасної інтерпретації у Франції через визначення порядку формування, повноважень і складу, зокрема, Конституційної ради Франції.*

**Ключові слова:** конституційний контроль, французька модель конституційного контролю, Конституційна рада, Державна рада, попередній конституційний контроль.

**Постановка проблеми.** Конституція будь-якої держави виконує унікальну роль, слугуючи фундаментом побудови національної правової системи, критерієм правових цінностей суспільства, забезпечуючи захист прав і свобод людини і громадянина. Поряд із цим Конституція діє в умовах динамічних змін і ускладнення суспільних відносин, що вимагає від усіх суб'єктів права утвердження її верховенства стосовно законів та інших нормативно-правових актів. Механізм забезпечення юридичного верховенства Конституції розглядається в контексті спеціалізованих та неспеціалізованих органів, які існують у державі і здійснюють правову охорону Конституції. Важливу роль у цьому процесі відіграє інститут конституційного контролю.

Інститут конституційного контролю тісно пов'язаний з тлумаченням та формою змін конституції. Розвиток інституту конституційного контролю підкреслює значення конституції як акта, який встановлює фундамент будь-якої держави, а саме: основи правового становища особи, структуру та взаємовідносини державних органів, форму правління та територіального устрою, основи правового становища держави на міжнародній арені [1, с. 3].

Дослідження різноманітних аспектів становлення та розвитку інституту конституційного контролю зарубіжних країн необхідне для вивчення їхнього позитивного досвіду й можливості його поширення на процес розвитку та вдосконалення органів конституційного контролю нашої держави – України. У цьому контексті виділення французької моделі конституційної юстиції є актуальним, адже французький досвід побудови органів конституційного контролю був використаний під час прийняття конституцій колишніми колоніями Франції (Габон, Камерун, Конго, Мавританія, Малі, Сенегал, Того, Чад та ін.) та окремими державами, утвореними на теренах колишнього Радянського Союзу (насамперед,

Казахстан). Окрім цього, після проведення у Франції конституційної реформи у 2008 році інститут конституційного контролю набув нових ознак, які не досить вивчені в сучасному науковому співтоваристві.

**Метою статті** є визначення історико-правових особливостей формування інституту конституційного контролю, його сучасної інтерпретації у Франції через визначення порядку формування, повноважень і складу, зокрема, Конституційної Ради Франції.

Незважаючи на наявність у юридичній літературі значної кількості публікацій, присвячених функціонуванню органів конституційного контролю в зарубіжних країнах (зокрема, праці таких учених, як Г. Кельзен, К. Ейзенман, К. Хессе, В. О. Гергелійник, І. І. Маринів, О. С. Лотюк, С. В. Пілюк, М. Д. Савенко, А. О. Селіванов, В. Є. Скомороха, І. Д. Сліденко, М. В. Тесленко, А. П. Ткачук, Т. О. Цимбалістий, В. М. Шаповал та ін.), вважаю, що французька модель конституційного контролю потребує спеціального дослідження в контексті постійних змін у її функціонуванні.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційний контроль у сучасному розумінні вперше виник у США на основі доктрини судового прецеденту. Прецедент, створений у результаті розгляду справи Мербері проти Медісона в 1803 р., започаткував судовий конституційний контроль у США, головна риса якого – здійснення контролю судами загальної юрисдикції. Вже до кінця XIX ст. судовою функцією конституційного контролю була сприйнята в ряді країн Латинської Америки і Європи. Новий етап розвитку конституційного контролю почався після Першої світової війни: зокрема, в деяких країнах у 20-і роки XX ст. були утворені конституційні суди. Але справжнє визнання цей інститут дістав після Другої Світової війни, коли він знайшов відображення в більшості новітніх конституцій.

На сучасному етапі для інституту конституційного контролю характерна багатоманітність форм, які все важче зарахувати до двох основних моделей – американської та європейської [2, с. 46]. Європейська модель конституційного контролю виникла у ХХ ст. Для неї характерне здійснення конституційного контролю спеціалізованими судовими або квазісудовими (несудовими) органами й застосування абстрактного та попереднього конституційного контролю. Відповідний інститут сприйнятий майже в усіх країнах Центральної, Східної Європи і в тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР.

Окрім цього, на сучасному етапі розвитку конституційного контролю вчені простежують тенденцію появи різноманітних змішаних форм (Бразилія, Греція, Перу, Португалія) [3, с. 67], у яких поєднано певні риси, властиві різним моделям судового й квазісудового контролю, а також виражено національну специфіку (залежать від історичного, економічного, політичного розвитку країни). У мусульманських державах для інституту конституційного контролю властиве те, що перевірка законів здійснюється на відповідність не лише конституції, а й ісламському праву.

Однак, на мою думку, найбільш доцільною є класифікація проф. О. С. Лотюк, яка стверджує, що інститут конституційного контролю на сучасному етапі охоплює різноманітну практику, яка зводиться до чотирьох базових моделей: Американської, Швейцарської, Німецької та Французької [1, с. 4].

Важливим аспектом розгляду питання є з'ясування теоретичного поняття конституційного контролю. Найбільш прийнятним є вузьке трактування конституційного контролю, за яким він сприймається насамперед як оцінка судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції. Наведеному визначенню конституційного контролю відповідають реалії державно-політичного життя. У багатьох країнах поняття конституційного контролю позначає не тільки функцію загального або спеціального суду, а й окремий інститут, який ототожнюється з відповідними органами й із сукупністю правових норм, що регламентують їхню організацію та діяльність. Більше того, судова функція конституційного контролю розглядається як один із найважливіших елементів системи стримувань і противаг, що доповнює принцип жорсткого поділу влади [2, с. 54].

Органи конституційного контролю, як правило, називаються конституційними судами, хоч трапляються й інші назви. У цьому контексті надзвичайно актуальним є розгляд конституційного контролю у Франції

(особливо після проведення конституційної реформи у 2008 р.), де відповідні повноваження належать органу квазісудового характеру – **Конституційній раді**.

У Франції протягом 200 останніх років засновувалися різні інститути. За часів консулату (1799-1804 рр.), Першої імперії (1804-1814 рр.), Другої імперії (1852-1870 рр.) в якості контрольних органів – сенати, що не відзначались ефективністю. У період Третьої Республіки конституційні закони 1875 р. не передбачали конституційного контролю, хоча тоді до парламенту було внесено чимало законопроектів про заснування даного органу. У період Четвертої Республіки (Конституція 1946 р.) був заснований Конституційний комітет, який був скоріше політичним, ніж юридичним органом. Створений на чолі з Президентом у складі Голови Ради Республіки і депутатів палат Парламенту, він мав право давати відповідь тільки на одне питання: чи не припускають закони, прийняті Національними зборами, перегляду Конституції. У разі позитивної відповіді закон надсилався до Національних зборів для нового розгляду. Наступним етапом історичного формування конституційного контролю Франції стало заснування **Конституційної Ради** Основним законом п'ятої Республіки (1958 р.) [4], яка ознаменувала новий етап розвитку державності.

Перш за все слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться переконливі аргументи щодо віднесення французької моделі конституційного контролю до європейської. Головний аргумент полягає в тому, що конституційна юстиція за європейської моделі, як це передбачено Конституцією П'ятої Республіки, виділяється із загального правосуддя і здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованими органами. За рахунок цього процедура вивчення обставин справи є раціональнішою, ніж в американській моделі. Причиною цього є те, що, на відміну від американської моделі, в європейському варіанті органи конституційної юстиції покликані вирішувати лише конституційно-правові питання і це позбавляє їх необхідності одночасно вирішувати нерідко складні питання кримінального, цивільного чи іншого права.

До того ж повноваження органів конституційної юстиції Франції, які були прописані в Конституції 1958 р., є характерними для органів конституційного контролю європейської моделі. Зокрема, органи конституційної юстиції в європейській моделі насамперед покликані здійснювати перевірку відповідності конституції актів органів державної влади. Поряд із цим вони тлумачать конституцію, виступають у ролі суду вищої

інстанції у виборчих спорах та вирішують питання про притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави (передусім, глави держави). Ці повноваження з певними застереженнями належать і органам конституційної юстиції Франції. Наприклад, Конституція Франції 1958 р. не передбачає повноваження Конституційної ради Франції здійснювати тлумачення Конституції. Натомість воно було закріплено в рішенні Конституційної Ради від 16 липня 1971 р.

Втім, формування інституту конституційної юстиції у Франції мало ряд особливостей порівняно з європейською моделлю. Йдеться про те, що на розвиток французької моделі конституційної юстиції суттєвий вплив справила ідея народного суверенітету та, відповідно, визнання народу єдиним джерелом влади, який здійснює свою владу як безпосередньо через вибори та референдуми, так і опосередковано через своїх представників. Таким чином, доктрина народного суверенітету виключає можливість перевірки на предмет конституційності будь-яким органом нормативного акта, прийнятого представниками, обраними населенням країни шляхом загального голосування. Не варто забувати і про історичні обставини прийняття Конституції П'ятої Республіки. Річ у тому, що генерал де Голль, оскільки він був фактичним творцем Конституції 1958 р. та бажав максимально сконцентрувати владні повноваження, прагнув заснувати таку систему конституційної юстиції, за якої, з одного боку, фактично унеможлиблювався б контроль за його нормотворчою діяльністю як Президента, а з іншого – ця система повинна була максимально обмежувати зазіхання законодавчого органу на розширення своєї компетенції внаслідок здійснення парламентом законотворчої діяльності [5, с. 123]. Зазначені чинники в кінцевому підсумку призвели до утворення французької моделі конституційного контролю.

Порівняно з європейською моделлю французька має такі відмінності:

1. За французької моделі контролю діє система квазісудового конституційного контролю (зокрема, Конституційною радою). Це означає, що на відміну від конституційних судів, у яких розгляд справ здійснюється в основному на засадах змагальності та гласності, у квазісудових органах конституційної юстиції змагальність сторін практично відсутня. Процедура розгляду справ закрита і письмова. Отже, у процесі розгляду справи аналізуються лише письмові джерела і немає можливості спостерігати усну боротьбу сторін та обстоювання ними своїх позицій. Варто зауважити, що конституційна реформа

2008 р. і запровадження наступного конституційного контролю зумовили перегляд внутрішнього Регламенту Конституційної ради Франції. У конституційний процес Франції були запроваджені принципи змагальності, рівності сторін та публічності.

2. Конституційний контроль у Франції здійснюється двома органами – **Конституційною радою та Державною радою**. Конституційна рада вирішує питання конституційності актів парламенту, а Державна рада розглядає питання конституційності актів органів виконавчої влади.

3. До конституційної реформи 2008 р. у Франції існував **лише попередній** конституційний контроль та, відповідно, був **відсутній наступний** конституційний контроль. Це означало, що перевірки на відповідність Конституції підлягали лише проекти нормативно-правових актів. Таким чином, після набуття нормативно-правовим актом чинності останній не міг бути підданий конституційному контролю. Зокрема, Конституційна рада Франції могла лише здійснити попередній конституційний контроль на відповідність Конституції законопроектів (ст. 61 Конституції Франції), а Державна рада здійснювала попередній контроль щодо проектів актів уряду, які видаються в порядку делегованої законотворчості (ст. 37, 38 Конституції Франції), а також законопроектів, ініціатором яких виступав уряд (ст. 39 Конституції Франції) [6, с. 143].

В юридичній літературі цілком слушно зазначається, що застосування попереднього конституційного контролю має як переваги, так і недоліки. Зауважу, що у разі попереднього конституційного контролю поява в законодавстві антиконституційних норм практично виключається. Не слід забувати і про те, що можливість застосування наступного конституційного контролю автоматично «підриває» авторитет законодавця: скасування закону, який набув чинності, свідчить, що законодавець може прийняти «неправильний» закон. А це породжує у суспільстві нігілістичне ставлення до права. Однак, як слушно зазначає В. Гергелійник, за умови, що антиконституційна норма омине процедуру перевірки, така норма стає поза межами досяжності органів конституційної юстиції [7, с. 45]. Звичайно, сам законодавець має право повернутися до її розгляду, але його рішення непередбачуване, тому що сам він приймав закон. До того ж за попереднього конституційного контролю є необхідність проведення перевірки на конституційність у короткі терміни, що нерідко призводить до спровокованих короткими строками помилкових рішень самого органу конституційної

юстиції. І справді, у Франції питання щодо відповідності законів Конституції вирішується Конституційною радою у тридцятиденний термін, а за вимогою уряду цей строк скорочується до восьми днів (ст. 61 Конституції Франції). Ця обставина неодноразово впливала на прийняття Конституційною радою Франції суперечливих і неоднозначних рішень у період правління генерала де Голля. Ще одним аргументом на користь використання наступного конституційного контролю є те, що здебільшого відповідність нормативних актів Конституції може бути виявлена лише після того, як сформується практика застосування цих нормативних актів судовими та адміністративними органами.

Очевидно, що наведені аргументи доцільності наступного конституційного контролю вплинули на неодноразові спроби внести зміни до Конституції 1958 р., які б дали право громадянам оспорювати конституційність закону у зв'язку з судовим розглядом справи. І лише в 2008 р. чергова спроба внести такі зміни виявилася успішною. І якщо раніше організація конституційного контролю у П'ятій Республіці суттєво відрізнялася від класичної європейської моделі, то в сучасних умовах інститут конституційного контролю у Франції поступово наближується до європейської моделі і зараз перебуває у стадії активної трансформації та адаптації до нових умов.

Таким чином, сьогодні у Франції поряд із попереднім конституційним контролем існує і наступний конституційний контроль. Щоправда, такий наступний конституційний контроль має свої особливості [8, с. 67].

У контексті розгляду питання надзвичайно важливим є з'ясування повноважень Конституційної ради Франції, адже це дасть змогу зрозуміти специфіку цього органу конституційного контролю, його особливості і важливість для правової системи Франції.

Перш за все, варто сказати, що компетенція Конституційної ради різноманітна. Рада розглядає скарги, пов'язані з правильністю обрання членів парламенту, питання не виборності і несумісності посад, які виникають стосовно членів парламенту. Рада обговорює регламенти палат Парламенту до їх застосування для перевірки їх відповідності Конституції. Конституційна рада має широку компетенцію стосовно виборів Президента (бере участь у підготовці виборів, у виконанні виборчих операцій і в оголошенні їх результатів). Рада дає консультації уряду з організації виборів, кандидатури на пост Президента представляються в Раду, і вона складає їх список; Рада перевіряє правильність висунення кандидатів, публікує складений нею список. На практиці Консти-

туційна рада розглядає скарги, бере участь у прийнятті рішення про введення в країні надзвичайного стану (ст. 16 Конституції), спостерігає за проведенням референдуму й оголошує його результати [9, с. 40].

Окрім цього, Конституційна рада виносить рішення на основі ст. 41 Конституції, якщо під час обговорення законопроекту в одній із палат парламенту з'ясується, що будь-яка поправка не входить у сферу законодавства або суперечить повноваженням, представленим відповідно до ст. 38, тобто в порядку делегованого законодавства, і з цього приводу виникли розбіжності між урядом і головою відповідної палати. Державна рада виступає як вищий орган адміністративної юстиції і як консультативний орган уряду. У першому випадку Рада здійснює контроль за діяльністю адміністративних органів. Рада виконує також обов'язки касаційної інстанції стосовно апеляційних адміністративних судів і справ, які надходять із Рахункової палати, Суду бюджетної дисципліни тощо. Відповідно до ст. 38 і 39 Конституції вона дає попередні висновки щодо законопроектів уряду. Рада консультує уряд і міністрів з юридичних питань.

**Основна функція** Конституційної ради – попередній контроль відповідності законодавчих та інших нормативних актів Конституції країни. Така форма конституційного контролю передбачає те, що всі закони, включаючи органічні, до їх офіційного опублікування і регламенти палат парламенту до їх практичного застосування мають бути передані Конституційній раді, яка висловлюється на предмет відповідності конституції. Процедура розгляду законопроектів є, по суті, складником законотворчості, обов'язковою стадією законодавчого процесу, що передуює промульгації. Адже у разі визнання законопроектів неконституційними вони не можуть бути прийняті [6, с. 33].

Процедурно Конституційна рада розглядає законодавство і вирішує, чи порушує воно Конституцію або міжнародні договори Франції. Це стосується всіх форм органічних та інших видів законів до набуття ними чинності, але тільки якщо це здійснюється шляхом їх передачі від Президента Франції, Голови Сенату, Голови Національних зборів, Прем'єр-міністра або будь-кого з 60 сенаторів і 60 членів зборів. Після прийняття цих законів можуть бути розглянуті запити від вищого адміністративного суду, Державної ради або високого суду (Касаційний суд). Конституційна Рада може оголосити акти неконституційними, навіть якщо вони суперечать принципам Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (цитуються в преамбу-

лі Конституції) або Європейській конвенції про права людини (прийнятий договір).

До конституційної реформи 2008 р. модель організації конституційної юстиції у Франції не давала права приватній особі бути ініціатором запиту щодо конституційності нормативного акта. Громадяни та організації могли лише здійснювати вплив на компетентні органи для того, щоб останні надсилали відповідні запити до органів конституційного контролю. Теоретично відсутність права громадян бути ініціаторами порушення конституційного провадження пояснювалася тим, що від самого початку Конституційна рада створювалася як орган, який повинен був стати за влучним висловом Президента Четвертої Республіки В. Оріоля «ланцюговим псом виконавчої влади». З цієї причини Конституційна рада не розглядалася творцями Конституції П'ятої Республіки як орган, діяльність якого спрямована на захист конституційних прав і свобод громадян.

Окрім цього, в результаті конституційної реформи у Франції 2008 р. Конституційна рада отримала повноваження **наступного контролю**. Зокрема, відповідно до ст. 61-1 Конституції Франції, якщо у зв'язку з розглядом якої-небудь справи в суді робиться висновок про те, що те чи інше положення закону завдає шкоди гарантованим Конституцією правам і свободам, запит про це може бути переданий до Конституційної ради Державною радою чи Касаційним судом. З буквального тлумачення цієї статті можна зробити два висновки. По-перше, наступний конституційний контроль поширюється виключно на закони, а отже, він не може застосовуватися щодо інших нормативно-правових актів. По-друге, використання наступного конституційного контролю обмежується своєрідним «подвійним фільтром». Для того, щоб Конституційна рада розглянула питання відповідності закону Конституції, необхідно, щоб це питання спочатку було розглянуте судом, який вирішує конкретну судову справу, потім, залежно від юрисдикції цієї справи, – Державною радою або Касаційним судом. Як бачимо, наступний конституційний контроль у Франції має обмежений характер.

Варто зазначити, що Конституційна рада Франції має особливості формування її складу. По-перше, члени Ради призначаються на 9 років; троє призначаються Президентом, троє – президентом Національних зборів, троє – Головою Сенату, по-друге, їхні повноваження не можуть бути поновлені. По-третє, кожні три роки третина цих членів оновлюється. Зауважу, що до складу конституційної ради за виключним правом і довічно входять також усі колишні президенти.

Як бачимо, французька модель конституційного контролю має обмежений характер, що проявляється у відсутності повноважень у Конституційної ради здійснювати перевірку на відповідність Конституції окремих нормативно-правових актів. Зокрема, конституційний контроль неможливий стосовно законів, прийнятих на референдумах, що є наслідком рішення самої Конституційної ради, прийнятого в 1962 р. Крім того, конституційному контролю не підлягають акти Президента, які не пов'язані зі здійсненням ним делегованих повноважень. Показовим є те, що в Конституції Франції безпосередньо немає такого повноваження, як надання Конституційною Радою офіційного тлумачення Конституції [5, с. 101].

#### Висновки.

Підсумовуючи, варто зазначити, що інститут конституційного контролю на сучасному етапі є важливим елементом функціонування правової держави, він набуває універсальних характеристик, що пов'язано з використанням на основі однієї моделі конституційного контролю країн зобутків інших. Розвиток інституту конституційного контролю підкреслює значення конституції як акта, який встановлює фундамент будь-якої держави, а саме: основи правового становища особи, структуру та взаємовідносини державних органів, форму правління та територіального устрою, основи правового становища держави на міжнародній арені. Окрім цього, основне призначення інституту конституційного контролю – стабільний правовий розвиток держави, втілення принципів верховенства права, гарантування конституційних прав і свобод людини.

Сьогодні необхідність виділення французької моделі конституційного контролю не втрачає актуальності, адже французький досвід побудови органів конституційного контролю був використаний під час прийняття конституцій колишніми колоніями Франції та окремими державами, утвореними на теренах колишнього Радянського Союзу. Окрім цього, після проведення у Франції конституційної реформи у 2008 році інститут конституційного контролю набув нових унікальних ознак, які є важливими для вивчення та можливого запозичення іншими державами, зокрема Україною, щоправда, це питання потребує подальшого аналізу і досліджень.

Однак він не позбавлений і проблем, в основі яких – відсутність в органів конституційного контролю права здійснювати повноцінний наступний конституційний контроль та неможливість (фактична) приватних осіб здій-

снювати запит щодо відповідності положень законодавства Конституції. Очевидно, що саме вказаними вище недоліками французької моделі конституційного контролю пояснюються і розглянуті зміни до Конституції Франції, які наблизили організацію конституційного контролю П'ятої Республіки до класичної європейської моделі конституційного контролю.

Як бачимо, в контексті розгляду питання ми переконались у тому, що конституційний контроль є надзвичайно важливим правовим інститутом, авторитет і ефективність якого впливає на правосуддя, рівень законності і демократії, захищеності прав і свобод людини і громадянина.

#### Список використаних джерел:

1. Лотюк О. С. Конституційний контроль в зарубіжних країнах / Лотюк О. С. // К: Теорія і практика інтелектуальної власності, 2008.
2. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал // Юрінком інтер, 2010. – 288 с.
3. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для студ.

юрид. вузов и фак. / В. В. Маклаков. – М. : Волтере Клувер, 2013.

4. Полный текст Конституции Франции 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года // сайт Конституционного совета Французской республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf)

5. Баглай М. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / М. В. Баглай, Ю. И. Лейб. – М.: Норма, 2012.

6. Клишас А. А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование : монография / В. В. Еремян. – Итерна, 2009.

7. Гергелійник В. Конституційний Суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти / В. Гергелійник // Право України. – 2008.

8. Портнов А. В. Особенности французской модели конституционного контроля / А. В. Портнов. – К: Наука і практика, 2008.

9. Пустовойт Л. А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / Л. А. Пустовойт, Ю. В. Ковбасюк. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с.

*Статья посвящена определению историко-правовых особенностей формирования института конституционного контроля, его современной интерпретации во Франции через определение порядка формирования, полномочий и состава, в частности, Конституционного совета Франции.*

**Ключевые слова:** конституционный контроль, французская модель конституционного контроля, Конституционный совет, Государственный совет, предыдущий конституционный контроль.

*The article is devoted to the definition of historical and legal peculiarities of the formation of the institute of constitutional review, its modern interpretation in France through the definition of the procedure of formation, powers and structure, in particular, of the Constitutional Council of France.*

**Key words:** constitutional review, constitutional review in France, The Constitutional Council, The Council of State, preliminary rulings.