

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ ФРАНЦИИ

Константин Карпенко *

Статья посвящена значению Конституционного совета в судостроительстве современной Франции. Автор рассматривает взаимоотношения высших судебных учреждений во Франции в контексте судебного дуализма и показывает, что Конституционный совет становится тем главным «арбитром», который может внести правовую определённость во взаимоотношения двух судебных систем Республики.

Отправление правосудия выступает одной из главнейших форм применения права в демократическом государстве. Возникнув изначально как прерогатива верховной власти, правосудие прошло длительный период своего становления и развития, чтобы превратиться сегодня в наиболее эффективное орудие защиты индивидуальных прав и свобод. В процессе своего многовекового существования правосудие нередко оказывалось в плену политической ангажированности, а также становилось заложником экономических и социальных кризисов. В результате, в отдельные моменты истории, основная деятельность судебной власти превращалась в оправдание «права сильного», что с неизбежностью вело к несправедливому и пристрастному разбирательству. Однако, несмотря на сложность и неоднозначность исторического пути, пройденного судебной властью, можно заметить в нём одну знаменательную тенденцию, которая в полной мере раскрывается в современных демократических государствах. Речь идёт о распространении правосудия в равной степени на всю совокупность граждан, что связано с постепенным укоренением принципа равенства всех перед законом. Одной из стран, где этот процесс характеризуется известным своеобразием, является Франция.

Отличительной чертой французского судостроительства является наличие двух параллельных судебных систем. С одной стороны, существуют суды общей юрисдик-

ции, возглавляемые Кассационным судом и рассматривающие уголовные и гражданские дела. С другой стороны, во Франции действует система административных судов, которую венчает Государственный совет. Главная причина подобного дуализма уходит своими корнями в более чем двухвековую конституционную историю, в эпоху революции 1789 г., когда во Франции делались первые попытки применить на практике теорию обособления властей¹.

Созданный в 1799 г. Государственный совет с первых дней своего существования стал высшей судебной инстанцией по жалобам на действия министров, в то время как первой инстанцией тогда были советы префектур, учреждённые в 1800 г. в каждом департаменте. Однако до 1872 г. все его постановления нуждались в одобрении главой государства. С 1889 г. Государственный совет признал за собой право быть первой инстанцией по административным жалобам. Отныне граждане Французской Республики могли обращаться к нему напрямую, минуя советы префектур и министра.

Законом от 1 декабря 1790 г.² был создан Кассационный Трибунал, возглавивший систему судов общей юрисдикции. В 1804 г. Трибунал был преобразован в Кассационный суд, и с этого момента он стал во Франции высшей судебной инстанцией по уголовным и гражданским делам.

Параллельное существование двух судебных систем во Франции, не вызывавшее

* Карпенко Константин Викторович, старший преподаватель кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России

практически никаких затруднений в силу строгой разграниченности областей их ведения, продолжалось до 1959 г., когда в государственном механизме Республики появился Конституционный совет. Не имея своей собственной системы нижестоящих судов и будучи созданным после Государственного совета и Кассационного суда, он казался призванным увенчать собой воображаемую пирамиду контрольно-надзорных органов Республики. Однако это впечатление долгое время оставалось не более чем далёкой перспективой.

Взаимоотношения между Конституционным советом, Государственным советом и Кассационным судом усугублялись тем, что, по мнению доктрины конституционного права, они являются судебными органами. Французские юристы называют их даже «верховными судами»³. По нашему мнению, такое определение представляется чересчур категоричным, но в то же время невозможно отрицать наличие у двух из них значительных судебных полномочий, а третий, Кассационный суд, действительно является высшей судебной инстанцией по уголовным и гражданским делам.

Следует также подчеркнуть, что, несмотря на многообещающее наименование, Конституционный совет отнюдь не обладает исключительным правом на охрану Конституции. В соответствии с действующим законодательством он проверяет законы на конституционность, но два других судебных органа также принимают активное участие в деле защиты конституционных норм. Так, например, Государственный совет призван следить за соответствием Конституции регламентарных актов Правительства и Президента Республики. Кроме того, он же предупреждает вмешательство органов управления в область ведения Парламента, очерченную в ст. 34 Конституции 1958 г. Со своей стороны Кассационный суд, равно как и любой суд общей юрисдикции, будучи по Конституции хранителем личной свободы, соотносит, следовательно, рассматриваемые ими действия и поступки индивидов с нормами основного закона страны. В этом смысле их (судов) деятельность также направлена на укрепление конституционной законности и соблюдение самой Конституции. Следовательно, все три вышеуказанных органа имеют право самостоятельно толковать конституционный текст и основывать на таком толковании свои решения. Из этого с неизбежностью вытекает высокая вероятность различного прочтения текста Конституции

и вынесение противоречащих друг другу решений⁴.

В такой сложной ситуации особую роль начинают играть правила взаимоотношений, установленные самими вышеуказанными органами. Как пишет современный французский конституционалист Мишель Верпо, основная работа по возвращению судебным органам того конституционного значения, которого они заслуживают, по праву принадлежит Конституционному совету⁵. Начиная с 1970-х гг., он умело и последовательно утверждал во Франции независимость и авторитет как судов общей юрисдикции, так и административных судов.

На наш взгляд, деятельность Конституционного совета по урегулированию взаимоотношений с другими судебными органами осуществлялась по двум направлениям. Во-первых, в своих решениях он сформулировал ряд основополагающих конституционных принципов, гарантирующих самостоятельность и независимость обеих судебных систем. А во-вторых, Конституционный совет сумел утвердить верховенство своих решений и их соблюдение как административными судами, так и судами общей юрисдикции.

Вплоть до начала 1980-х гг. XX в. административная юстиция во Франции формально не имела конституционного значения. Изначальный текст Конституции 1958 г. не содержал никаких норм об административных судах, а Государственный совет упоминался лишь в качестве консультативного органа при Правительстве Республики.⁶ Ситуация в корне изменилась после 22 июля 1980 г., когда Конституционный совет в своём решении № 80-119 DC⁷ постановил, что независимость административных судов входит в число основополагающих принципов, признанных законами Республики⁸, и является, таким образом, одним из устоев правового государства. Принцип независимости означает, по смыслу данного решения, запрет для парламента и правительства препятствовать исполнению судебных решений, обращаться к административным судам с приказами, а также подменять их по вопросам их ведения. Кроме того, в этом же решении Конституционный совет подтвердил своеобразие функций административной юстиции и невозможность вмешательства в область её деятельности ни со стороны парламента, ни со стороны правительства. По нашему мнению, речь здесь идёт о принципе обособленности и самостоятельности,

которые в полной мере распространены на систему административных судов.

Принципы независимости, обособленности и самостоятельности органов административной юстиции, при всей их важности, представляются явно недостаточными для обеспечения эффективного функционирования судебной системы. Очевидно, что эти принципы выступают внешними границами, определяющими деятельность административных судов по отношению к другим органам власти. Иными словами, они адресованы всем прочим органам государства, запрещая последним вторгаться в область исключительной компетенции административной юстиции. Однако для полноценного существования правового института, логика требует установить пределы такой её исключительной компетенции. Это внутренний принцип деятельности, который указывает пределы, за которые не должны выходить сами административные суды.

Осознание необходимости установления внутреннего принципа деятельности для административной юстиции пришло к Конституционному совету во второй половине 1980-х г. В своём решении № 86-224 DC от 23 января 1987 г. он постановил, что административные суды полномочны рассматривать вопросы отмены или изменения решений, принятых органами исполнительной власти, их служащими, а также властными органами территориальных коллективов Республики⁹. Так, Конституционный совет определил юрисдикцию административных судов, отнеся к ней значительную часть споров о законности регламентарных актов. Одновременно получила подтверждение и компетенция судов общей юрисдикции, в связи с чем Конституционный совет сформулировал критерий для разграничения двух судебных ведомств. Согласно его решению, административные суды могут рассматривать любые споры, кроме тех, которые по своей природе отнесены к судам общей юрисдикции. Как справедливо замечает известный французский юрист Мишель Верпо¹⁰, указание на природу возникающих споров отсылает правоприменителя к положениям Конституции 1958 г., согласно которой именно суды общей юрисдикции являются хранителями и защитниками личной свободы человека и гражданина¹¹. Мы можем, следовательно, сделать вывод, что к ведению судов общей юрисдикции относятся, по мнению Конституционного совета, все дела, возникающие при реализации норм права индивидами. Иными словами, суды

общей юрисдикции разрешают споры, порождённые индивидуально-волевыми действиями частных лиц, а, значит, применяют нормы частного права¹². Со своей стороны, административные суды, регулируя конфликты между государственными органами и индивидами, применяют нормы публичного права.

Вышеуказанный критерий, установленный Конституционным советом, отсутствует в законодательстве Франции. Даже Конституция 1958 г. не использует терминологию правового дуализма и не разделяет нормы французской системы права на публичные и частные. Поэтому сопоставление дуализма права и дуализма судостроительства является результатом доктринальных исследований французских юристов. Однако не вызывает сомнений тот факт, что Конституционный совет, разделив ведомство двух категорий судебных учреждений, произвёл расширительное толкование конституционного акта V-ой Республики. Более того, возведя этот критерий в ранг основополагающих принципов, признанных законами Республики, он стал играть роль высшего арбитра, к мнению которого прислушиваются и Государственный совет и Кассационный суд. Подобная ситуация, безусловно, усиливает значение Конституционного Совета и ставит два других судебных органа фактически в подчинённое к нему отношение. Следует при этом напомнить, что текущее французское законодательство не закрепляет верховенство Конституционного совета в судебной системе. Он сам, по собственной инициативе, принял на себя роль «распорядителя полномочий» и признал себя компетентным формулировать критерии подведомственности¹³. По нашему мнению, этот факт вполне может свидетельствовать в пользу судебной природы деятельности Конституционного совета, т.к. только суд обладает способностью расширять пределы своего ведения.

Оформившаяся в 1980-е гг. роль Конституционного совета как «арбитра» по вопросам подведомственности получила в дальнейшем развитие, достаточное для того, чтобы считать подобную деятельность отдельным направлением его практики. Так, в 2001 г. Конституционный Совет своим решением отнёс к ведению административных судов полномочие обязать орган управления предоставить сведения финансовой отчётности по запросу председателя парламентского комитета по бюджету. Дело в том, что органический закон «О бюджетных законах» от 1 августа 2001 г. устанавли-

вал, что комитеты по бюджету обеих палат парламента имеют право проводить необходимые расследования для контроля и учёта использования государственных средств. И для этих целей они вправе запрашивать у государственных органов любую финансовую информацию.¹⁴ В случае непредставления такой информации вышеназванный закон, в ст. 59, предписывает обратиться к судебному учреждению за выдачей срочного приказа¹⁵. Но в законе не было уточнено к какому суду следует обратиться. Поэтому в своём решении № 2001-448 DC от 25 июля 2001 г. Конституционный совет постановил, что «в соответствии с французским пониманием теории обособления властей» ст. 59 закона «О бюджетных законах» от 1 августа 2001 г. наделяет административного судью правом выдать срочный приказ, обязывающий передать запрашиваемые документы финансовой отчётности¹⁶. Конституционный Совет, таким образом, посчитал, что во взаимоотношениях между органами власти административный судья является наиболее компетентным. Именно он обладает возможностями, необходимыми для разрешения межведомственных разногласий.

Аналогичное решение было принято в 2005 г. в связи с проверкой конституционности отдельных положений органического закона «О порядке финансирования системы социального страхования»¹⁷. Конституционный Совет повторил слово в слово ту же мотивировку, снова возложив на административного судью обязанность вмешаться в конфликт публичных учреждений¹⁸.

В обоих вышеназванных решениях особый интерес вызывают два момента, которые являются чрезвычайно важными для характеристики всей деятельности Конституционного совета. Прежде всего, речь идёт об основании его суждения. В обоих случаях он ссылается на учение об обособлении властей, но, очевидно, что не в изначальном смысле, как у Ш. Л. Монтескье. Конституционный совет оговаривается, что в своём решении он руководствуется французским пониманием этой теории. Следовательно, решение Конституционного совета опирается на толкование доктринального источника. Однако это не означает, что он, подобно судам общего права, использует в своей деятельности правовую доктрину. Франция входит в романо-германскую правовую семью и в полной мере разделяет континентальный взгляд на источники права, отдавая первоочередное место нормативному акту. Поэтому нам представляется логичным, что

Конституционный совет, указывая на французское понимание обособления властей, имел в виду легальное толкование учения Ш. Л. Монтескье. А таковое было дано ещё на заре современного французского конституционализма в законе о судоустройстве 1790 г. Французское понимание учения об обособлении властей состоит в строгом разделении судебных и управленческих функций, иными словами, в существовании двух самостоятельных судебных систем. Проведение чёткой границы между ними до сих пор вызывает сложности во Франции и, нередко, требует вмешательства незаинтересованного «арбитра». В роли такового и выступает Конституционный совет. Таким образом, французское понимание обособления властей изначально подразумевало существование особой инстанции, призванной разрешать коллизии подведомственности, и тот факт, что Конституционный совет, в конце концов, признал за собой такое право, является логическим завершением французского толкования доктрины Ш. Л. Монтескье.

Второй важный момент, содержащийся в обоих вышеуказанных решениях, напрямую влияет на дальнейшее применение норм проверяемого законодательного акта. Напомним, что оба закона («О бюджетных законах» от 2001 г. и «О порядке финансирования системы социального страхования» от 2005 г.) не уточняли какой именно судебный орган должен вмешаться в конфликт публичных властей. Вынося свои решения, Конституционный совет, следовательно, дал легальное толкование нормативным положениям, преодолев правовую неопределённость. Однако подобное толкование означает не просто разъяснение нормы закона. Оно обуславливает реализацию этой нормы. Такой вид толкования в практике Конституционного совета получил во французском конституционном праве наименование «толкование с оговоркой» («la réserve d'interprétation»). С его помощью Конституционный совет способен придать спорному или неясному законодательному положению правильный с точки зрения Конституции смысл. Толкование с оговоркой является ограничительным, но оно не только уточняет смысл правовой нормы, но и позволяет примирить такую норму с принципами конституционного правопорядка. С точки зрения юридической техники, само толкование и оговорка различаются в тексте решения. Изложив своё понимание оспариваемой правовой нормы, Конституционный

совет в этом случае всегда добавляет, что «... при таком толковании ст. (такая-то) закона не противоречит Конституции.» Тем самым, Конституционный совет указывает условия, при соблюдении которых применение данной правовой нормы будет удовлетворять требованиям законности. Как пишут современные французские конституционалисты П. Авриль и Ж. Жикель, это напоминает «способ употребления» или «правила пользования» в равной степени обязательные для всех органов власти¹⁹. Конституционный совет не отменяет спорную норму права, а приспособливает её. Такой способ деятельности позволяет ему с успехом избегать трений в его взаимоотношениях с парламентом и, тем более, пресекать периодически возникающие подозрения в стремлении подменить собой законодателя.

Таким образом, в конституционном праве современной Франции сформулированы два важнейших принципа, придающие системе административных судов необходимую самостоятельность. Благодаря усилиям Конституционного совета органы административной юстиции обладают отныне конституционно признанной независимостью, подразумевающей также самостоятельность и обособленность. И, кроме того, исключительность их юрисдикции по целому ряду споров также возведена в ранг конституционных положений.

Однако установление и провозглашение этих принципов было лишь первым шагом для Конституционного совета на пути самоутверждения в качестве высшего контрольно-надзорного органа. Необходимым условием применения этих принципов должна была стать обязательность его решений, признанная прежде всего ближайшими «соперниками» Конституционного совета.

Согласно Конституции 1958 г. решения Конституционного совета не могут быть обжалованы и обязательны для исполнения всеми органами власти, а также судебными и административными учреждениями²⁰. Однако Конституция 1958 г. закрепляет лишь законную силу его решений, оставляя открытым вопрос об их юридической силе²¹. Поэтому ещё в одном из своих первых решений в 1962 г. Конституционный совет уточнил, что юридическая сила распространяется не только на резолютивную часть его решений, но и на мотивировочную, в том случае, когда последняя выступает необходимым обоснованием первой²². Как указывает современный французский конституционалист

М. Верпо²³, это означает, что суды общей юрисдикции, равно как и административные суды обязаны учитывать мнение Конституционного совета при вынесении своих решений.

Однако, по нашему мнению, такому выводу недостаёт убедительности. Распространение юридической силы на все части решения Конституционного совета лишь уравнивает его с прочими судебными органами. Такой статус способен подтолкнуть последних к тесному сотрудничеству с ним, но ничто не помешает Государственному совету или Кассационному суду проигнорировать высказанную Конституционным советом позицию и принять своё решение самостоятельно. Следовательно, решения Конституционного совета должны обладать высшей юридической силой по самой своей природе, т.е. объективно, независимо от мнения каких-либо органов власти и, даже самого Совета.

Основной задачей Конституционного совета является проверка конституционности законов и, значит, главным видом его решений являются постановления о соответствии или несоответствии нормативных предписаний Конституции. Эта его прерогатива закреплена в основном законе, в ст. 61. Конституционный совет, таким образом, создавался специально для укрепления высшего правопорядка, учреждённого Конституцией. Наличие в государстве конституции предполагает иерархию норм, в которой каждая вышестоящая норма обуславливает нижестоящую, а сама конституция венчает собой эту пирамиду. Поэтому охрана основного закона страны всегда рассматривалась как приоритетное направление правовой политики государства. Значит, орган, на которого возложена эта задача, должен занимать особое место в государственном механизме.

Однако конституция государства может быть достаточно лаконичной. Франция представляет яркий пример краткости конституционного текста, часто отсылая субъектов права к нижестоящему актовому материалу как органического, так и текущего законодательства. Так формируется конституционное право - совокупность всех нормативных предписаний, имеющих основополагающее значение для государства. Данная отрасль обуславливает существование всех прочих отраслей и правовых институтов. Если же конституционное обоснование отсутствует, законность и эффективность отрасли права или правового института всегда будут под сомнением.

Внутри отрасли конституционного права также присутствует известная иерархия, выстраивающая правовые институты и нормы в определённую систему. Во Франции, при V-ой Республике, из всей совокупности конституционных предписаний был выделен особый правовой массив, получивший наименование «конституционного блока». Именно он находится на вершине пирамиды нормативных актов и выступает эталонном законности.

В «конституционный блок» входят Конституция 1958 г., Преамбула Конституции 1946 г., Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Хартия защиты окружающей среды 2004 г., а также ряд важнейших правовых принципов. Последние разделены на две группы:

- основополагающие принципы, признанные законами Республики;
- принципы, имеющие конституционное значение.

Создание «конституционного блока» во Франции является прямой заслугой Конституционного Совета. Именно он установил иерархию конституционных норм, сделав «конституционный блок» тем мерилом, с которым сопоставляются все прочие нормативные предписания. Отсюда следует, что авторитет самого Конституционного совета и обязательность его решений носят опосредованный характер. Решения Совета обладают высшей юридической силой потому, что они разъясняют и применяют высший закон государства. Иными словами, такое качество как бесспорное верховенство Конституции переносится на постановления Конституционного совета, коль скоро в них он раскрывает содержание конституционных норм. Мы возьмём на себя смелость высказать мнение, что это является любопытным примером правового символизма, который и придаёт решениям Совета необходимый авторитет и заставляет прочие правоохранительные органы воспринимать его в качестве главного судебного учреждения Республики.

Первый камень в фундамент «конституционного блока» был заложен в начале 1970-х гг. В своём решении от 16 июля 1971 г. Конституционный совет признал, что Преамбула Конституции 1946 г. обладает конституционным значением²⁴, поскольку именно её положения противоречат переданные ему на рассмотрение поправки к закону об ассоциациях 1901 г.²⁵ В мотивировочной части своего решения Конституционный совет указал, что в правовой системе Франции присутствует конституционный принцип,

в соответствии с которым общественные объединения создаются исключительно по воле своих учредителей и, следовательно, установление какого-либо предварительного контроля над их созданием является незаконным. Речь идёт о принципе свободы на объединение.

Однако в самой Преамбуле Конституции 1946 г. не содержится перечня принципов, признанных законами Республики. Она лишь упоминает о том, что они существуют, но не раскрывает их содержания. Поэтому Конституционный совет воспользовался Преамбулой Конституции 1946 г. как ссылкой на более ранний актовый материал, предполагая наличие таких принципов в предшествующих нормативных актах. Таковыми на момент принятия Конституции 1946 г. были законы III-ей Республики. Среди этих законов был и закон об ассоциациях 1901 г., поправки к которому как раз и рассматривал Конституционный совет. Таким образом, Конституционный совет должен был отыскать конституционные принципы и сформулировать их содержание в том самом законе, который планировалось изменить. Преамбула Конституции 1946 г. выступила в роли текстуального посредника.

Содержание принципа свободы на объединение, которое сформулировал Конституционный совет, было тесно связано с традицией либерализма, в том виде, как её всегда понимали во Франции. Согласно ей карательная функция публичной власти является не только допустимой, но и нередко необходимой, в то время как её превентивная функция всегда вызывала подозрения. Это связано с тем, что, во-первых, карательная функция осуществляется судом, а это означает, при прочих равных условиях, независимое и беспристрастное рассмотрение. А, во-вторых, возможная санкция налагается ретроспективно, после совершения правонарушения²⁶. Превентивная же функция власти направлена на априорное недопущение правонарушений и связана с оценкой возможной угрозы общественному порядку. Эту оценку всегда даёт орган управления, поэтому возникает ощутимая опасность субъективизма и произвола. Такого общего идейного обоснования, которым руководствовался Конституционный совет при вынесении своего решения. Но в данном конкретном случае ситуация усугублялась одним немаловажным обстоятельством. Дело в том, что проект поправок к закону об ассоциациях 1901 г., принятый Национальным Собранием и поступивший на рассмотрение

Конституционного совета, предусматривал полномочие суда отказать в регистрации новой общественной организации, если появлялись подозрения, что она будет преследовать незаконные цели, либо что она направлена на восстановление ранее запрещённой организации. В этом случае суд выступил бы в роли предварительного правоохранителя, выносящего своё решение ещё до совершения правонарушения. Но всё дело в том, что суд является гарантом прав и свобод только, когда он действует постфактум, когда он карает за совершённое правонарушение, что и подразумевает ст. 66 действующей Конституции²⁷. Вот эти соображения и привели, в итоге, членов Конституционного совета к убеждению, что данные поправки противоречат основополагающим принципам, признанным законами Республики.

Впоследствии Конституционный совет несколько раз подтвердил конституционное значение принципа свободы на объединение, одновременно точнее определив его внутреннее содержание. В 1984 г. он постановил, что этот принцип не запрещает общественным организациям изыскивать и использовать все необходимые средства для реализации их целей, в том числе и путём осуществления деятельности, приносящей доход²⁸. В 1991 г. Конституционный совет опять утвердил принцип свободы на объединение в качестве основополагающего²⁹. При этом, Совет уточнил, что данному принципу не противоречит требование закона сделать публичное уведомление о сборе средств для каких-либо целей. По его мнению, такое уведомление необходимо для осуществления последующего контроля над использованием собранных средств. А в 2000 г. Конституционный совет уточнил пределы действия по кругу лиц этого принципа, сделав исключение для федераций охотников³⁰. Согласно решению Совета, эти общественные объединения могут быть ограничены в своей деятельности в целях обеспечения государственного контроля над реализацией возложенных на них публичных функций³¹.

Преамбула Конституции 1946 г. отсылает не только к основополагающим принципам, признанным законами Республики. В тексте Преамбулы упоминается один нормативный акт, вполне ясный и недвусмысленный по своему содержанию, но место которого в конституционном праве Франции долгое время оставалось неопределённым. Речь идёт о Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

Проблема места Декларации прав 1789 г. в иерархии конституционно-правовых норм Франции была разрешена положительно в 1973 г. Конституционный совет признал неконституционными ряд положений бюджетного закона на 1974 г.³² На этот раз основанием послужило нарушение принципа равенства, который закреплён в тексте Декларации 1789 г. Законопроект о бюджете на 1974 г. предусматривал поправку к Налоговому кодексу, в соответствии с которой гражданин мог оспорить наложенный на него штраф за неуплату или просрочку в уплате налогов, если он докажет, что не имеет незаконных или скрытых доходов или не совершал действий, направленных на сокрытие своих доходов. Однако эта норма, как было указано в законопроекте, не распространялась на богатых налогоплательщиков. Конституционный совет посчитал, что это законодательное положение противоречит принципу равенства, т.к. устанавливает дискриминацию в отношении отдельной категории населения.

Данное решение знаменательно тем, что Конституционный совет впервые в своей практике сослался на текст Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Кроме того, Конституционный совет посчитал, что вводимая поправка нарушает не столько принцип равенства в налогообложении, закреплённый в ст. 13 Декларации 1789 г., сколько противоречит принципу равенства граждан перед законом, который закреплён в ст. ст. 1 и 6 Декларации 1789 г. Таким образом, Конституционный совет сформулировал ещё один основополагающий принцип, признанный законами Республики. Но, кроме этого, он также дал толкование пределов его применения. Признав исключение богатых граждан из новой процедуры обжалования налоговых штрафов дискриминационным, он утвердил всеобщность принципа равенства перед законом.

По нашему мнению, в этом решении есть ещё одно немаловажное обстоятельство, которое имеет смысл подчеркнуть. Из него вытекает наличие иерархии нормативных предписаний в самом тексте Декларации 1789 г. Очевидно, что для членов Конституционного совета принцип равенства перед законом обладает большим значением, чем принцип равного участия в формировании публичных доходов. Такая позиция полностью вписывается в логику нормативистского понимания права: пирамида правовых норм предполагает соподчинённость не только законов и подзаконных актов между

собой, но и нормативных предписаний внутри отдельных законов. Правда, такой вывод мы делаем исходя из анализа практики Конституционного совета. Сам же Совет в своей деятельности по-прежнему воздерживается от прямого установления иерархии правовых норм. Как нам представляется, это связано, во-первых, с его нежеланием походить на некий аналог верховного суда (как, например, в США) и, следовательно, регулярно отвечать на подозрения в стремлении стать «правительством судей». А, во-вторых, отсутствие официально узаконенной иерархии норм даёт Конституционному совету немалые преимущества в деле приспособления конституционных предписаний к меняющимся условиям юридического быта. Как пишет известный французский конституционалист Л. Фаворё, в большинстве случаев Совет ссылается на принцип равенства в широком смысле, но нередко он выводит из него конкретные конституционные начала, призванные защитить отдельные права и свободы³³. В частности, в различных его решениях встречаются принцип равенства пе-

ред судом, принцип равенства в осуществлении избирательных прав, принцип равного доступа к государственной службе, принцип равного участия предприятий в распределении государственного заказа и проч.

Начиная с 1971 г. Конституционный совет последовательно расширял своими решениями определение Конституции, так что теперь, во Франции, под ней понимают не только действующий текст 1958 г., но и ряд других важнейших актов и принципов, как бы возрождённых к жизни из глубины веков усилиями конституционной юстиции³⁴. Сформировавшийся, таким образом, «конституционный блок» превратился за прошедшие десятилетия в эффективный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина и выступает сегодня в роли надёжного гаранта конституционного правопорядка. Авторитет Конституционного совета среди прочих судебных органов Республики мог, вследствие этого, лишь значительно упрочиться, а юридическая сила принимаемых им решений стала неоспоримой.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL IN THE FRENCH JUDICATURE

The article deals with the significance of the Constitutional Council in the judicial system of present-day France, examines the relationship of the high judicial institutions in the context of judicial duality and shows that the Constitutional Council becomes the main «arbiter» who is able to bring legal clarity in the relationship between the two judicial systems.

Konstantin Karpenko,
Senior Lecturer, Department of
Constitutional Law, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia

Ключевые слова:

Конституционный совет, Государственный совет, Кассационный суд, конституционный контроль, административная юстиция, толкование.

Keywords:

constitutional council, state council, court of cassation, constitutional review, administrative justice, legal interpretation.

Литература:

¹ Термин «обособление властей» является более корректным и точнее передаёт смысл данной теории, которая на французском языке звучит как «*séparation des pouvoirs*». Укоренённость же в русском языке термина «разделение властей» объясняется ошибочным переводом немецкого словосочетания «*Teilung der Staatsgewalten*». По-французски это означало бы «*division des pouvoirs*», что противоречит изначальному тексту Ш. Л. Монтескье. На эту погрешность очень верно указал в своё время Н.М. Коркунов. См. его: Русское государственное право. Т. I. СПб, 1908. С. 378.

² Loi n°1790-12-01 du 1 décembre 1790 portant institution d'un tribunal de cassation et réglant sa composition, son organisation et ses attributions. Отменён в 2007 г. законом об упрощении судебных процедур. См. Loi no 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit // www.legifrance.gouv.fr

³ Avril P., Gicquel J. Le Conseil constitutionnel. P., 2011. P. 132. Большинство современных французских юристов разделяют эту точку зрения, полагая, что судебная природа Конституционного Совета подтверждается его полномочиями - он всегда рассматривает вопросы права, а его решения приравнены по юридической силе к судебным постановлениям. Подробный обзор мнений по этому вопросу дан, например, у Ф. Люшера. См. его Le Conseil constitutionnel. Tome 1 - Organisation et attributions. P., 1997, P. 38 et suiv.

⁴ Так, например, в 1964 г. Конституционный Совет, в соответствии со ст. 37, ч. 2 Конституции 1958 г., в своём решении по делу о кассах взаимопомощи отнёс к ведению Правительства вопрос об обязанности этих касс создавать, по закону, между собой департаментские или междепартаментские объединения. Невыполнение данного требования грозило кассе ликвидацией. По мнению Конституционного Совета, эти нормы носили регламентарный характер, т.к. касались применения закона в конкретном случае. См.: Décision n° 64-28 L du 17 mars 1964 // www.conseil-constitutionnel.fr. Как считает современный французский юрист Ж. Тома, это было равносильно наделению исполнительной власти способностью влиять на установление новых правонарушений. См.: Thomas J. L'indépendance du Conseil constitutionnel. P., 2010. P. 347. Спустя три года, в 1967 г., Государственный Совет занял противоположную позицию при рассмотрении аналогичного дела и отнёс вопрос об установлении новых правонарушений к ведению Парламента. См.: CE. N° 62045. Confédération générale des vignerons du Midi. 3.02.1967 // www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence. В итоге, через несколько лет Конституционный Совет согласился с мнением Государственного Совета.

⁵ Verpeaux M., Bonnard M. Le Conseil constitutionnel. P., 2007. P. 128.

⁶ Ст. 39 устанавливала требование для правительства представить законопроект в Государственный Совет для получения его заключения. Только после этого законопроект мог быть внесён в палату парламента.

⁷ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 sur la loi, portant validation d'actes administratifs // www.conseil-constitutionnel.fr

⁸ Эти принципы составляют особенность конституционного права Франции, т.к. они нигде прямо не записаны. Впервые они упоминаются в преамбуле Конституции 1946 г., где сказано, что «он (французский народ) торжественно подтверждает права и свободы человека и гражданина, освящённые Декларацией прав 1789 г. и основополагающие принципы, признанные законами Республики». Французская доктрина конституционного права полагает, что эти принципы вытекают из республиканской традиции и, следовательно, сформировались за последние 200 с лишним лет в процессе законодательной деятельности. Однако парламент их не формулирует. Эта задача стоит перед Конституционным Советом, который, начиная с 1971 г., взял себе за правило выявлять эти принципы и придавать им конституционное значение в различных своих решениях. На сегодняшний день он сформулировал, таким образом, 10 основополагающих принципов, признанных законами Республики. Все они имеют конституционное значение и входят в «конституционный блок», но единого перечня этих принципов нет ни в одном нормативном акте.

Надо заметить, при этом, что вышеназванные принципы не следует отождествлять с общими принципами права, которые во Франции могут быть сформулированы уже Государственным Советом в процессе своей практики. Эти последние могут приобрести конституционное значение решением Конституционного Совета. Пока же этого не случилось, они стоят по своей юридической силе выше подзаконных актов, но ниже законов, иными словами, согласно французской терминологии, они имеют законодательное значение. См.: Turpin D. Droit constitutionnel. P., 1997. P. 107-108.

⁹ Décision N° 86-224 DC du 23 janvier 1987 sur la loi, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence // www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁰ Verpeaux M., Bonnard M. Le Conseil constitutionnel. P., 2007. P. 130.

¹¹ Конституция Франции 1958 г., ст. 66, ч. 2.

¹² Дуализм системы права во Франции характеризуется известным своеобразием. Наряду с отраслями публичного и частного права, существуют также смешанные отрасли. Уголовное право представляет собой пример такой смешанной отрасли. С одной стороны, его нормы запрещают общественно-опасное поведение и устанавливают наказания, т.е. регулируют отношения между публичной властью и индивидом. Но, с другой стороны, уголовный закон защищает интересы частных лиц в той мере, в какой они нарушены преступником и допускает участие в уголовном процессе потерпевшей стороны в качестве обвинителя. О природе уголовного права во Франции см., например: Histoire du droit et de la justice en France. Issy-les-Moulineaux, 2007. P. 138.

¹³ Коллизии подсудности административных и общих судов во Франции разрешает Трибунал по спорам о подсудности - специальное судебное учреждение, созданное в 1848 г. Он определяет в каждом конкретном случае, какому суду (административному или общей юрисдикции) надлежит рассматривать спор. Этот Трибунал формируется на паритетных началах и состоит из 8 судей (4 назначаются Государственным Советом и 4 - Кассационным Судом, из их составов, соответственно). Председательствует министр юстиции, голосующий лишь в случае равенства голосов.

¹⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, art. 57 // www.legifrance.gouv.fr

¹⁵ Срочная судебная процедура (le référé) во Франции состоит в обращении к судье за выдачей временного приказа для защиты права. Основание обращения должно быть неотложным, требующим немедленного вмешательства правосудия. Срочный приказ выдается судьей единолично. Такой приказ обладает лишь законной силой, он не является окончательным и не носит преюдициального характера.

¹⁶ Décision № 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances // www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁷ Loi organique № 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale // www.legifrance.gouv.fr

¹⁸ Décision № 2005-519 DC du 29 juillet 2005 sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale // www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁹ Avril P., Gicquel J. Le Conseil constitutionnel. P., 2011. P. 132.

²⁰ Конституция 1958 г., ст. 62, ч. 3.

²¹ Согласно французской терминологии судебное решение может обладать законной силой (force de la chose jugée) и юридической силой (autorité de la chose jugée). Первое означает окончательное вступление в силу, т.е. невозможность дальнейшего обжалования. В российском праве это называется неопровержимостью судебного решения. Второе же означает невозможность повторного рассмотрения этого же спора в судебном заседании. В российском праве этому соответствует свойство исключительности судебного решения.

²² Décision № 62-18 L du 16 janvier 1962 sur la nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole // www.conseil-constitutionnel.fr

²³ Verpeaux M., Bonnard M. Op. cit. P. 134.

²⁴ Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association // www.conseil-constitutionnel.fr

²⁵ Эти поправки предусматривали введение усложнённого порядка создания новых общественных организаций, т.к. наделяли префекта правом отказать им в регистрации. По мнению французских парламентариев, обратившихся в Конституционный совет, это ставило общественные объединения (в том числе и политические партии) под предварительный контроль исполнительного органа власти, что недопустимо.

²⁶ Favoreu L., Philip L. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel. P., 2005. P. 248.

²⁷ Favoreu L., Philip L. Указ. соч. P. 249.

²⁸ Décision n° 84-176 DC du 25 juillet 1984 sur la loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation // www.conseil-constitutionnel.fr

²⁹ Décision № 91-299 DC du 2 août 1991 sur la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique // www.conseil-constitutionnel.fr

³⁰ Décision № 2000-434 DC du 20 juillet 2000 sur la loi relative à la chasse // www.conseil-constitutionnel.fr

³¹ Во Франции общий правовой статус охотничьих федераций регулируется законом об ассоциациях 1901 г. В соответствии с ним они являются организациями частного права, создаются по департаментам и финансируются за счёт членских взносов или пожертвований. Однако ряд их задач и функций носит публично-правовой характер и отвечает государственным интересам. Поэтому деятельность охотничьих федераций регулируется такими нормативными актами как Кодекс охраны окружающей среды 2000 г., закон о развитии сельских территорий 2005 г. По этим актам к публично-правовым функциям охотничьих федераций относятся: охотоведение и организация охотничьего хозяйства на территории департамента, предотвращение браконьерства, восстановление дикой фауны, обучение будущих охотников, а также выдача охотничьего билета.

³² Décision № 73-51 DC du 27 décembre 1973 sur la loi de finances pour 1974 // www.conseil-constitutionnel.fr

³³ Favoreu L., Philip L. Указ. соч. P. 283.

³⁴ Favoreu L., Philip L. Указ. соч. P. 253.