

УДК 342.4-028.79(44)''2008'': 342.53+342.529
DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.1.27>

А. Ю. Бадида

кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету
ORCID ID: 0000-0002-5980-5132

ПАРЛАМЕНТСЬКА СКЛАДОВА КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2008 РОКУ У ФРАНЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу парламентської складової конституційної реформи у Французькій Республіці, яка здійснена згідно з Конституційним законом від 23 липня 2008 року. Розглядаються основні зміни, які вплинули на посилення ролі парламенту у системі стримувань і противаг, модернізацію законодавчого процесу, підвищення якості законодавства та розширення контролю за виконавчою владою.

Вивчення цієї реформи дозволяє окреслити потенційні напрямки українських конституційних змін у частині посилення законодавчої гілки влади та підвищення ефективності парламентського контролю.

Значна увага приділяється новим положенням статтей 34, 35, 39, 43, 48 Конституції Франції, що забезпечили парламенту більший вплив на порядок денний, оборонну політику, законодавчі процеси, урядові ініціативи тощо. Крім того, у статті наголошено на запровадженні чітких строків розгляду законопроектів, закріпленні прав опозиції, зростанні кількості комітетів у парламенті та ролі аналізу проектів від уряду незалежним органом.

У процесі дослідження виведено ряд уроків з французького досвіду, які можуть бути релевантними для України у контексті потреби підвищити автономію Верховної Ради та стримати домінування виконавчої гілки влади. Окремо розглянуто можливість адаптації французької моделі до українських умов, зокрема, у частині встановлення пріоритетного порядку денного парламенту, забезпеченні якості законодавства через правову експертизу та участі парламенту у питаннях оборони.

Стаття має як теоретико-правове, так і практичне значення для досліджень у сфері конституційного права та реформаційної політики.

Ключові слова: конституційна реформа; Франція; парламент; законодавчий процес; Конституційний закон 2008 року; розподіл повноважень; парламентський контроль; зарезервована сфера; Україна.

Актуальність теми цього дослідження зумовлена потребою поглиблення демократичних основ державної влади в Україні, зокрема шляхом підвищення ролі Верховної Ради у законодавчому процесі, парламентському контролі та формуванні балансу між гілками влади. Конституційна реформа 2008 року у Французькій Республіці є цінним прикладом успішного реформатування повноважень парламенту без зміни форми правління, що може стати корисним для України у пошуку оптимальної моделі стримувань та противаг.

Метою статті є аналіз змін у парламентській сфері, що спричинена реалізацією положень конституційної реформи 2008 року у Франції та, у зв'язку з цим, – визначення можливих уроків для вдосконалення українського парламентаризму.

Стан дослідження. В українській доктрині розглядаються переважно питання загального аналізу європейських моделей парламентського контролю, однак комплексного аналізу французької реформи в Україні немає. Проблематика конституційної реформи 2008 року у Франції є предметом дослідження таких вчених як: Jean-Manuel Larralde, Jean-Félix de Bujadoux та ряд інших.

Основний виклад матеріалу. Конституційний закон від 23 липня 2008 року про модернізацію інститутів П'ятої Республіки є одним із наймасштабніших переглядів у Французькій Республіці. Саме він трансформував країну у інший, досконалий варіант самої себе. Зважаючи на кількість відповідних статей і обсяг внесених змін, цей закон є найбільш значущою реформою

Конституції з 1962 року, написав Ніколя Саркозі у своїй заяві 1 жовтня 2008 року [1].

Перші пропозиції щодо модернізації державних інституцій були запропоновані ще комісією на чолі з Едуардом Балладюром 18 липня 2007 року. До речі, за основу було взято результати, які були представлені у 1993 році Консультативним комітетом з перегляду Конституції під головуванням декана Жоржа Веделя. Після кількох місяців консультацій та роздумів 29 жовтня Комітет подав звіт із 77 рекомендаціями. Ключові позиції законопроекту полягали у наступному: збільшення повноважень та ролі парламенту; необхідність уточнити певні обов'язки Президента Республіки та Прем'єр-міністра; гарантування у достатній мірі прав громадян.

Таким чином, до 39 статей Конституції було внесено зміни та додано 9 статей. Було прийнято дев'ять органічних законів. Постановою від 27 травня 2009 року було змінено не менше ста шести статей регламенту Національних зборів, створено двадцять дев'ять нових статей [2, Р. 7–8].

Урок перший. Перед впровадженням реформи до розробки було залучено кілька комісій із залученням експертів із правничого середовища, внаслідок чого розроблено величезну аналітичну базу. Конституційні реформи в обов'язковому порядку повинні ґрунтуватися на експертному обговоренні та консенсусі органів державної влади, а не на кулуарних домовленостях.

Першим напрямком реформ стало посилення контролю за президентською владою. Ст. 3 Конституційного закону доповнює ст. 6 Конституції, обмеживши кількість послідовних президентських мандатів до двох і передбачає, що максимальна кількість міністрів визначається органічним законом. Тепер Президент має можливість виступити перед парламентом, і його промова може призвести, за його відсутності, до дебатів без голосування. Президент Республіки може використовувати своє право на помилування лише на індивідуальній основі (ст. 7 Закону, якою вносяться зміни до ст. 17 Конституції) [3].

Варто зацентувати, що не лише пергляд у 2008 році сприяв посиленню ролі парламенту. Здовго до цього було внесено кілька важливих змін, зокрема, перегляд від 4 серпня 1995 року, у результаті якого було створено єдину чергову парламентську сесію тривалістю дев'ять місяців з метою посилення ефективності парламентської діяльності [4] та перегляд від 22 лютого

1996 року, який розширює компетенцію парламенту, дозволяючи йому визначити загальні умови фінансового балансу соціального забезпечення [5].

Конституційним законом від 2008 року встановлено зміну правил формування порядку денного та терміну розгляду текстів, зокрема, йдеться про встановлення мінімального шеститижневого періоду між поданням проєкту або запропонованого закону та його обговоренням на сесії в першому читанні до початку першого засідання, за винятком прискореної процедури (як передбачено ст. 45) або особливих випадків, таких як обговорення проєктів фінансових законів або текстів, що стосуються кризових станів (ст. 42, останній параграф).

Так звана переоцінка ролі парламенту – крок, що передбачає інститут розподілу порядку денного між урядом і парламентом: кожна асамблея (Національна асамблея та Сенат) матиме контроль над половиною свого порядку денного, два тижні з чотирьох зарезервовано для розгляду урядових текстів і один день засідання на місяць буде зарезервовано для порядку денного, визначеного опозицією. За винятком екстреної процедури, обговорення законопроекту в першому читанні може відбутися лише через місяць після його внесення, а в другому – через 15 днів після внесення [3]. Текст, який обговорюється на відкритому засіданні, є результатом обговорень Комісії, до якої він був переданий, а не уряду. З цього приводу радник Голови Національних зборів, Жан-Фелікс Бужаду, дає оцінку реалізації спільного порядку денного, підкреслюючи посилення місця парламентської ініціативи. Частка законодавчих пропозицій від усіх ухвалених текстів, яка становила 25% за перші дві сесії законодавчого органу, з моменту впровадження реформи досягла 35%. Однак значна частка його пропозицій часто готується з урядом або навіть під його керівництвом. У будь-якому випадку, вважає згаданий автор, баланс влади між виконавчою владою та зборами змінився, змушуючи уряд вести переговори зі своєю законодавчою більшістю та з більшістю у Сенаті [2, Р. 14].

Варто звернути увагу на визначення Конституцією черговості порядку денного у п'яти випадках: – два тижні засідання з чотирьох, відведених за першочерговим порядком і в установленому ним порядку, для розгляду текстів і дебатів, які Уряд просить включити до порядку денного (ст. 48, п. 2); – пріоритет для включення до порядку денного, на прохання Уряду, кон-

кретних текстів (наприклад, фінансових законів) або текстів, переданих іншою асамблеєю протягом щонайменше шести тижнів (ст. 48, параграф 3); – один тиждень із чотирьох засідань, зарезервованих як пріоритет і в порядку, встановленому кожною асамблеєю для моніторингу дій Уряду та для оцінки державної політики (ст. 48, параграф 4); – один день засідання на місяць, зарезервований для порядку денного, складеного кожною асамблеєю за ініціативою її опозиційних політичних груп і груп меншин (ст. 48, п. 5); – принаймні одна сесія на тиждень – у тому числі під час позачергових сесій – зарезервована як пріоритетна для питань від членів Парламенту та відповідей від Уряду (ст. 48, останній абзац) [6].

Урок другий. Після реформи 2008 року змінено статтю 48 Конституції Франції, сутність якої полягає у тому, що посилилась роль опозиції та зменшилась підпорядкованість уряду. До реформи уряд повністю контролював порядок денний Національного зібрання (тобто які законопроекти розглядатимуться). В Україні на практиці на порядок денний має значний вплив Президент та уряд, особливо через так звані «невідкладні» законопроекти.

Нові конституційні положення спрямовані на те, щоб знову зробити дві палати власниками законодавчих стандартів, діяти за допомогою двох важелів, намагаючись обмежити надмірні засоби тиску чи обмеження, доступні Уряду в законодавчій процедурі, і шляхом перевизначення парламентського календаря. Цілком підтримуємо позицію Жана-Мануеля Ларальде, який вважає, що нововведення, яке видається найбільш вражаючим у цій сфері функціонування парламенту, стосується методів формування порядку денного, який, згідно з новою ст. 48 Конституції, тепер встановлюється конференцією голів кожної асамблеї, а не урядом. Порядок денний, зарезервований для ініціативи депутатських груп меншості та опозиції, також подовжується до одного дня засідання на місяць. Ідея тут полягає у встановленні «логіки консультацій і консенсусу». Відтепер експертиза законопроектів зосереджуватиметься на версії комітету (тому узгоджуючись із тим, що вже було заплановано для запропонованих законів). Цілком ймовірно, що це нововведення змусить Уряд більше та краще брати участь у засіданнях комітетів для захисту свого тексту [7, Р. 109].

Конституційний закон від 23 липня 2008 року містить також положення, яке фактично поси-

лює дію ст. 34 Конституції (предмети, що належать до сфери законодавчого регулювання). Окрім іншого, після внесених змін, згадана стаття також визначає правила, що стосуються «свободи, плюралізму та незалежності ЗМІ», «виборчої системи органів, що представляють французів, які проживають за межами Франції», та «умов виконання виборчих повноважень і виборних функцій членів місцевих зборів» (ст. 11). Важливим аспектом є введення ст. 34–1 до тексту Конституції: «Збори можуть голосувати за резолюції відповідно до умов, встановлених органічним законом. Пропозиції постанов, прийняття чи відхилення яких, на думку Уряду, поставить під сумнів його відповідальність, або містять заборони, є неприйнятними та не можуть бути включені до порядку денного» (ст. 12) [3].

Урок третій. Реформа не переписала саму ст. 34, але посилила її дію через певні інституційні механізми, внаслідок чого парламент отримав більший вплив на зміст нормативного регулювання, а інструментом реалізації ст. 34 став порядок денний, про який йшлося вище. Для України, де спостерігається домінування виконавчої влади у нормотворенні, такий досвід підтверджує необхідність чіткого розмежування нормативної компетенції та гарантій її дотримання.

Перегляд 2008 року посилив прерогативи парламенту у так званій «зарезервованій сфері» (сфера, де лише парламент має право ухвалювати рішення). Раніше ст. 35 Конституції 1958 року обмежувала роль парламенту у питаннях оборони. Зараз палати Парламенту можуть приймати постанови з питань, що стосуються закордонних справ та оборони. Нові положення, що містяться у ст. 35 Конституції передбачають те, що тепер парламент дає дозвіл на продовження терміну перебування французьких військ за кордоном понад чотири місяці. Тож зараз п. 3 ст. 35 Конституції 1958 року сформульовано таким чином: «якщо підрозділи збройних сил направляються на строк, більший ніж чотири місяці, Уряд ініціює у Парламенті розгляд питання про продовження відповідного строку. Уряд може запропонувати Національним зборам ухвалити таке рішення як остаточне» [6]. Висновуємо, що відбувся перехід цих повноважень від сфери, зарезервованої за виконавчою владою з початку П'ятої Республіки до сфери, спільної з парламентом сьогодні.

Урок четвертий. Зараз уряд зобов'язаний інформувати парламент щодо питань збройної

інтервенції та отримувати від парламенту схвалення про продовження військових операцій, якщо вони тривають понад 4 місяці. Йдеться про посилення парламентського контролю за зовнішньою політикою та безпекою та зміцнення нагляду у вказаній сфері. Для України, де питання воєнної політики зосереджені у виконавчій вертикалі, французький досвід показує балансування через залучення парламенту до ухвалення та продовження військових операцій.

До ст. 39 Конституційного закону додано три абзаци, які врегульовують питання подання законопроектів. Законопроекти, які вносяться на розгляд до Національних зборів або до Сенату, повинні відповідати вимогам, встановленим органічним законом. Законопроект не може бути включений до порядку денного якщо конференція голів постійних комісій палати, до якої спочатку він був внесений на розгляд, визначить, що вимоги, встановлені в органічному законі, не були дотримані. У випадку розбіжностей між конференцією голів постійних комісій палати і Урядом голова відповідної палати або Прем'єр-міністр звертаються із запитом до Конституційної ради, яка постановляє рішення протягом восьми днів. У разі дотримання порядку, передбаченого законом, голова палати може передати законодавчу пропозицію (*proposition de loi*), внесену одним з членів палати, перед її розглядом у комісії для надання висновку Державною радою, за винятком випадків якщо відповідний член палати заперечує такий передачі [3].

Урок п'ятий. Вказані зміни посилили якість законодавства, адже Державна рада аналізує та дає висновок щодо проектів законів, що надходять від уряду. Фактично парламент може контролювати якість урядових проектів. В Україні законодавча ініціатива, крім народних депутатів, належить як Кабінету Міністрів, так і Президенту, але відсутній попередній правовий висновок від незалежного органу. Попри наявність у деяких випадках пояснювальних записок, вони є досить формальними. Доцільним стало б впровадження незалежної попередньої оцінки урядових ініціатив та посилення якості законодавчого процесу.

Важливим є збільшення кількості постійних комітетів у кожній з двох палат парламенту (зміни до ст. 43 Конституції). Йдеться про те, що їх кількість зросла з шести до восьми. Національна асамблея вирішила створити два нових: Комітет з питань культури та освіти, а також

Комітет з регіонального планування та сталого розвитку [2, Р. 18].

Урок шостий. Такий крок був зроблений для підвищення спеціалізації законодавчої роботи та посилення парламентського контролю. Попри наявність комітетів в Україні, їх кількість не встановлюється конституційним текстом.

Крім змін у законодавчому напрямку, Конституційний закон від 2008 року стосувався й інших трансформацій, серед яких поява пріоритетного питання конституційності (QPC).

Висновки. Резюмуючи нові повноваження французького парламенту у результаті здійснення конституційного перегляду від 2008 року, зазначимо, що обидві палати парламенту мають нові функції щодо встановлення порядку денного, термінів для розгляду текстів, врахування роботи постійних комітетів, організації обговорень на відкритих сесіях або ухвалення резолюцій, а також контролю за виконавчою владою, у тому числі щодо призначень, ухвалених виконавчою владою.

Список використаної літератури:

1. Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République, à Paris le 1er octobre 2008. Elysee. Publié le 1 octobre 2008. URL: <https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2008/10/01/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-la-loi-constitutionnelle-du-23-juillet-2008-de-modernisation-des-institutions-de-la-cinquieme-republique-a-paris-le-1er-octobre-2008> (дата звернення: 16.02.2025).
2. Jean-Félix de Bujadoux. Le nouveau parlement: la révision du 23 juillet 2008. Fondation pour l'innovation politique. Novembre 2011. 39 pages. URL: <https://www.fondapol.org/app/uploads/2020/05/45-bujadoux-le-nouveau-parlement-2011-web-1.pdf> (дата звернення: 16.02.2025).
3. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008> (дата звернення: 16.02.2025).
4. Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-95-880-du-4-aout-1995> (дата звернення: 16.02.2025).
5. Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la

- sécurité sociale. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-96-138-du-22-fevrier-1996> (дата звернення: 16.02.2025).
6. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (дата звернення: 16.02.2025).
7. Jean-Manuel Larralde. La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement? *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*. 2012. № 10. P. 107–117. file:///C:/Users/Admin/Downloads/crdf-5306.pdf (дата звернення: 11.02.2025).

Badyda A. Yu. Parliamentary component of the 2008 constitutional reform in France: experience for Ukraine

The article is devoted to the analysis of the parliamentary component of the constitutional reform in the French Republic, which was carried out in accordance with the Constitutional Law of July 23, 2008. The main changes that influenced the strengthening of the role of parliament in the system of checks and balances, the modernization of the legislative process, the improvement of the quality of legislation and the expansion of control over the executive branch are considered.

The study of this reform allows us to outline the potential directions of Ukrainian constitutional changes in terms of strengthening the legislative branch of power and increasing the effectiveness of parliamentary control.

Considerable attention is paid to the new provisions of Articles 34, 35, 39, 43, 48 of the French Constitution, which provided the parliament with greater influence on the agenda, defense policy, legislative processes, government initiatives, etc. In addition, the article emphasizes the introduction of clear deadlines for consideration of draft laws, the consolidation of the rights of the opposition, the increase in the number of committees in parliament and the role of the analysis of draft laws by an independent body from the government.

In the process of research, a number of lessons were drawn from the French experience that may be relevant for Ukraine in the context of the need to increase the autonomy of the Verkhovna Rada and restrain the dominance of the executive branch. Separately, the possibility of adapting the French model to Ukrainian conditions is considered, in particular, in terms of establishing a priority agenda for parliament, ensuring the quality of legislation through legal expertise and parliamentary participation in defense issues.

The article has both theoretical and legal and practical significance for research in the field of constitutional law and reformation policy.

Key words: constitutional reform; France; parliament; legislative process; Constitutional Law of 2008; division of powers; parliamentary control; reserved area; Ukraine.