

ANDRÉ DEMICHEL, FRANCINE DEMICHEL,
MARCEL PIQUEMAL

А. ДЕМИШЕЛЬ, Ф. ДЕМИШЕЛЬ, М. ПИКЕМАЛЬ

INSTITUTIONS ET POUVOIR EN FRANCE

UNE TRADUCTION
INSTITUTIONNELLE
DU CAPITALISME
MONOPOLISTE
D'ETAT

ИНСТИТУТЫ И ВЛАСТЬ ВО ФРАНЦИИ

ИНСТИТУЦИОННЫЕ
ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННО-
МОНОПОЛИСТИЧЕСКОГО
КАПИТАЛИЗМА

Перевод с французского
под редакцией и с послесловием
доктора юрид. наук
М. А. КРУТОГОЛОВА

Веб-публикация: Vive Liberta, 2014

PARIS
ÉDITIONS SOCIALES
1975

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО „ПРОГРЕСС“
1977

Андре Демишель (André Demichel)

18.03.1935, Либурн, - 8.08.2000, Бастиа

историк права, правовед, профессор ун-тов, общественный деятель.

Ин-т Андре Мишеля: <http://www.institut-demichel.org/cv.php>

Франсин Демишель (Francine Demichel)

род. в 1938 г.,

историк и теоретик права, профессор ун-тов Лиона, Сен-Дени, общественный деятель, политик.

Марсель Пикмаль (Marcel Piquemal)

профессор ун-та Бургундии, докладчик Высшего Совета террит.общественных функций (1989),

руководитель программ мониторинга общественных задач (2004).

Виктор Николаевич Даниленко -

в наст. время доктор юридических наук,

профессор МГИМО, член научно-консультативного совета

Конституционного Суда (внештатный состав Совета, 1998)

Михаил Анатольевич Крутоголов -

род. в 1923 г.,

доктор юридических наук,

В 1953 г. защитил кандидатскую диссертацию "Французский парламент по Конституции 1946 г.".

В 1963 г. - докторскую диссертацию "Эволюция основных институтов государственного строя Франции после Второй мировой войны". Сфера научных интересов - проблемы государственной власти буржуазных стран, и прежде всего Франции.

Важнейшие работы: "Центральные органы власти Французской республики" (1956);

"Государственный строй современной Франции (Четвертая республика) (1956);

"Государственный строй Франции по Конституции 1958 г." (1960);

"Государственное право буржуазных стран". Учебник (1962) (в соавт.).

В работах М.А.Крутоголова рассмотрены политические процессы 60-70-х гг. XXв. -

борьба трудящихся Франции за демократию. Он обстоятельно исследовал историю и современное (на период исследования) состояние борьбы сил демократии и противостоящих им консервативных сил, эволюцию основных государственных институтов под влиянием этой борьбы.

Особое внимание он уделял деятельности Французской коммунистической партии, сыгравшей важную роль в демократизации политического режима в этой стране.

(источник - энциклопед.словарь "[Видные ученые-юристы России](#)

(Вторая половина XX века)" (М.: РАП, 2006. 548 с.)

Аннотация издательства

Книга «Институты и власть во Франции

(институционные формы

государственно-монополистического капитализма)»

посвящена исследованию основных институтов буржуазного, главным образом французского, механизма политической власти, осуществленному французскими учеными-юристами с марксистских позиций.

Авторы книги — профессора университета Лион

супруги Ф. и А. Демишель

и профессор университетов Дижон и Париж М.Пикемаль,

деятели Французской коммунистической партии.

На основе большого правового и фактического материала

авторы показывают, как развитие государственно-

монополистического капитализма, приспособление

к его интересам всех звеньев государственного механизма

приводит к свертыванию буржуазной демократии,

к нарастанию авторитарных тенденций

в политической жизни Франции.

Переводчик канд юрид наук В Н ДАНИЛЕНКО

Редактор З И. ЛУКОВНИКОВА

Редакция юридической литературы

© Перевод на русский язык Издательство «Прогресс», 1977

Д $\frac{11004-798}{006(01)-77}$ —59—77

Предисловие

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ПРОИСХОЖДЕНИЕ ИНСТИТУТОВ V РЕСПУБЛИКИ. ОГРАНИЧЕНИЯ БУРЖУАЗНОЙ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Глава I. Общая основа. Конституционное право буржуазной демократии

Раздел 1. «Правление от имени народа»

§ 1. Принципы

§ 2. Техника

Раздел 2. Конституционное правление

§ 1. Основы конституционного верховенства

§ 2. Юридические формы конституционного верховенства

§ 3. Санкции, обеспечивающие конституционное верховенство

Раздел 3. Либеральное правление

§ 1. Провозглашение публичных свобод

§ 2. Разделение властей

Глава II. Влияние исторических традиций. Конституционное развитие Франции

Раздел 1. Принцип либерального конституционного правления

§ 1. Эволюция: переход от избирательного права, ограниченного цензами, ко всеобщему избирательному праву

§ 2. Выбор формы правления: парламентский режим или жесткое разделение властей

§ 3. Постоянная черта конституционного права Франции. Буржуазный либерализм

Раздел 2. Авторитарные традиции

§ 1. Авторитарные режимы

§ 2. Авторитарные тенденции

Раздел 3. Опыт народного правления

§ 1. Якобинский конвент

Тематически связанные материалы <http://istmat.info/node/31148>:**Собуль А.** Парижские санкюлоты во время якобинской диктатуры: народное движение и революционное правительство, 2 июня 1793 года - 9 термидора II года**Собуль А.** Первая республика (1792-1804 гг.)**Саньяк Ф.** Гражданское законодательство Французской революции**Собуль А.** Политические аспекты санкюлотской демократии**Бовыкин Д.Ю.** Либеральные ценности и опыт революции**Французский либерализм в прошлом и настоящем**

§ 2. Парижская коммуна

тематически связанные материалы к параграфу - <http://istmat.info/node/28030>

Глава III. Специфика современных условий. Голлистский проект конституции

Раздел 1. Конституционные потребности государственно-монополистического капитализма

Раздел 2. Голлистская конституционная идеология

§ 1. «Эффективное разделение властей»

§ 2. Рационализация

§ 3. Арбитраж

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИИ V РЕСПУБЛИКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЙ АВТОРИТАРИЗМ

Глава I. Исполнительная власть

Раздел 1. Статус органов исполнительной власти

§ 1. Президент республики

§ 2. Правительство

Раздел 2. Распределение компетенции между главой государства и правительством

§ 1. Распределение компетенций по управлению страной

§ 2. Собственные полномочия президента республики

Глава II. Законодательная власть

Раздел 1. Парламент как представитель народа. Формирование палат

§ 1. Предоставление парламентского мандата

§ 2. Защита парламентского мандата

Раздел 2. Парламент как автономный орган. Организация палат

§ 1. Структура парламента

§ 2. Процедура работы парламента

Раздел 3. Парламент как носитель законодательной власти. Полномочия палат

§ 1. Законодательная власть

§ 2. Разрешения, даваемые исполнительной власти

§ 3. Участие в осуществлении судебной власти

Глава III. Взаимоотношения между государственными властями. Природа политической системы Франции

Раздел 1. Взаимоотношения между президентом республики и правительством

§ 1. Система 1958 года

§ 2. Изменения 1962 года

Раздел 2. Отношения между парламентом и правительством. Рационализированный парламентаризм

§ 1. Введение в действие института ответственности правительства перед парламентом простым большинством голосов

§ 2. Введение в действие института ответственности правительства перед парламентом квалифицированным большинством голосов (абсолютным большинством всех членов палаты)

Раздел 3. Отношения между президентом республики и парламентом

§ 1. Конституционная схема 1958 года

§ 2. Конституционная реформа 1962 года. Борьба против народного представительства

Глава IV. Конституционный правовой порядок

Раздел 1. Соблюдение конституции

§ 1. Арбитраж президента и председателей палат

§ 2. Конституционный совет

Раздел 2. Пересмотр конституции

Раздел 3. Двусмысленность конституции

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. РЕЖИМ ЛИЧНОЙ ВЛАСТИ. ОТ ОТРИЦАНИЯ ЛИБЕРАЛЬНОЙ
ДЕМОКРАТИИ К УТВЕРЖДЕНИЮ АВТОРИТАРНОГО МОНАРХИЗМА

Экономическая инфраструктура и право

Борьба трудящихся масс

Что надо крупной буржуазии от конституции?

Глава I. Падение роли парламента

Раздел 1. Ограничение полномочий законодательного органа

§ 1. Ограничение парламентской инициативы

§ 2. Уменьшение самостоятельности парламента

Раздел 2. Растущее ограничение контрольных функций парламента

§ 1. Ограничение традиционных форм контроля

§ 2. Недостаточность новых форм контроля

Итоги парламентской деятельности за период с 1968 по 1972 год

Глава II. Возрастание роли президента республики. От арбитра к
лидеру партии

Раздел 1. Президент как арбитр, согласно первоначальной конституционной
трактовке его роли

§ 1. Политический арбитр

§ 2. Гид нации

Раздел 2. Президент как безусловный носитель власти

§ 1. Президент — лидер партии

§ 2. Единственный носитель власти

Глава III. Публичные свободы

Раздел 1. История вопроса

§ 1. Тенденция к ограничению публичных свобод

§ 2. Защита публичных свобод

Раздел 2. Эволюция публичных свобод

§ 1. Ограничения публичных свобод

§ 2. Фальсификация публичных свобод

§ 3. Нарушение публичных свобод

Заключение

Послесловие

Причиной краха IV Республики явился ее антикоммунизм. Конституция, принятая в октябре 1946 года, фактически была не хуже, чем какая-либо другая буржуазная конституция. Разумеется, она представляла собой лишь компромисс между идеей сильного Национального собрания, предусматриваемого апрельским проектом, и парламентаризмом нотаблей, тоску по которому испытывали все правые силы. Вместе с тем для нее во многих отношениях было характерно стремление к нововведениям, что ставило ее выше всех конституционных текстов — их весьма много в европейских странах с парламентской формой правления, — представлявших собой не более как заурядное переложение английской практики XIX века. Претворение в жизнь этой конституции Национальным собранием, структурно хорошо организованным благодаря трехпартийной системе, могло заложить основы нового политического равновесия. Однако в 1947 году министры-коммунисты были выведены из состава правительства, и с тех пор никто уже не возвращался к идее формирования большинства совместно с коммунистической партией. Режим ориентировался на правительство «третьей силы» — нового варианта объединения центристов, что обрекало Республику одновременно на парламентское бессилие и на непопулярность среди народных масс. Ведь нельзя же безнаказанно нейтрализовать почти сто пятьдесят депутатов и пять миллионов избирателей.

Возникшая в результате военного государственного переворота V Республика с первого дня своего существования основывалась на антикоммунизме.

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ИНСТИТУТОВ V РЕСПУБЛИКИ. ОГРАНИЧЕНИЯ БУРЖУАЗНОЙ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Драматические события в Алжире и в данном отношении явились лишь поводом. На той стадии развития капитализма, которой он достиг в 1958 году, рост монополий требовал политического порядка, другими словами, нейтрализации рабочего класса и его представителей. Сложная фигура генерала де Голля позволила достичь этого результата с наименьшими затратами, искусно сохраняя при этом формальное уважение к парламентской демократии. За демократическим и парламентским фасадом конституция 1958 года — это институциональное воплощение решимости монополистического капитала бороться против демократических сил, и прежде всего против коммунистической партии, — устанавливала, однако, целый авторитарный механизм, который буржуазия рассматривала как залог необходимого ей политического успеха. Причем этот конституционный авторитаризм был лишь отправной точкой. Сохраняя в известной мере черты буржуазной демократии, политическая система, учрежденная в 1958 году, выхолостила все то исторически прогрессивное, что, несмотря на ее недостатки, было присуще буржуазной демократии. Руководствуясь антикоммунизмом, V Республика постепенно утратила все свои позитивные элементы.

Отсюда четкая определенность динамики политической системы современной Франции. Конституция 1958 года имеет реакционный характер, если ее оценивать с точки зрения ее исторических и юридических источников. В свою очередь практика ее применения еще более реакционна по сравнению с ее текстом.

Французская конституция 1958 года имеет три источника. Во-первых, она представляет собой один из многочисленных образцов буржуазной демократии и в качестве такового в целом исходит из общих конституционных устоев «классической» демократии. Во-вторых, действующая французская конституция испытала на себе влияние всех предшествующих ей французских конституций начиная с 1791 года. Богатая конституционная история Франции создала свои традиции и проблематику, которую, хотели они того или нет, восприняли авторы конституции 1958 года. Наконец — и в этом одна из ее наиболее характерных черт, — ныне действующая конституция прямо определяется конституционными воззрениями голлизма, которые, впрочем, представляют собой не более как французский вариант конституционной эволюции, характерной для всех буржуазно-демократических стран на стадии государственно-монополистического капитализма.

ГЛАВА I

ОБЩАЯ ОСНОВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО БУРЖУАЗНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Буржуазная демократия сложилась в XVII—XIX веках в первых крупных промышленных державах (Великобритании, США, Франции). Логически она была

связана с развитием капитализма, так как отражала переход политической власти — во всяком случае, частичный на первых порах — от земельной аристократии к буржуазии.

Таким образом, буржуазная демократия явилась историческим выражением потребностей и идеологии того класса, чью власть она закрепила. Этим объясняются три важнейших элемента, лежащих в основе рассматриваемого типа демократии.

Речь прежде всего идет о формуле «правление от имени народа» (данное понятие, правда, трактовалось, по крайней мере в начальный период, одновременно и в слишком теоретическом и в слишком узком смысле): наследственный принцип формирования органов власти был заменен их выборностью.

Затем — о конституционном характере правления, то есть об осуществлении его в соответствии с конституцией — государственным актом, имеющим высшую юридическую силу, представляющим собой выражение социального договора и обязательным к строгому соблюдению; страда от привилегий аристократов и притом монарха, буржуазия испытывала острую потребность зафиксировать жесткое «правило игры», обязательное для всего общества, что представляло для нее одну из наиболее необходимых гарантий.

И наконец, о том, что буржуазная демократия означает «либеральное» правление. Для развития промышленности и торговли буржуазии была крайне необходима экономическая свобода, для борьбы с аристократией — политическая свобода. Разрабатывая (в соответствии с основами своей идеологии) наиболее общие принципы организации государственных институтов, она добилась закрепления принципа свободы.

Разумеется, все эти принципы буржуазной демократии относительно по своему характеру. Ограничена их сфера применения: пролетариат, например, реально никогда не пользовался провозглашенной буржуазией «свободой»; понадобилось более ста лет для того, чтобы он завоевал право участвовать в выборах, долгое время ограничиваемое имущественным цензом. Ограничено и их содержание: юридические концепции буржуазной демократии лежат в основе чисто формальных прав, которыми наделяются совершенно абстрактные граждане.

Вместе с тем данные концепции, бесспорно, представляли собой значительный исторический прогресс. В свое время они — как и сама буржуазия — были революционными. Этот аспект, одновременно позитивный и ограниченный, необходимо учитывать при исследовании основ буржуазной демократии.

РАЗДЕЛ 1

«ПРАВЛЕНИЕ ОТ ИМЕНИ НАРОДА»

Термин «правление от имени народа», используемый со времен Французской революции, выражает приверженность революционной буржуазии основным принципам политической демократии. Однако буржуазия в соответствии с учением Монтескье трактовала данный принцип как правление народа через посредство своего представителя; другими словами, демократия приравнивалась к выборам, тогда как формам непосредственного участия народа в управлении отводилась крайне незначительная роль. Данный подход сказывается как на принципах, так и методах «классической» буржуазной демократии.

§ 1. Принципы

Демократия утвердилась. Но это была почти исключительно представительная демократия.

А. Демократия

1. [Классическая буржуазная демократия означает, что суверенитет принадлежит народу. Разумеется, революционная буржуазия XVIII века, стремившаяся ограничить право участия в выборах, не сразу осознала все последствия, вытекающие из данной идеи. Авторы конституций ограниченных монархий и разного рода республик изобрели термин «национальный суверенитет» лишь для того, чтобы избежать употребления ясного и четкого термина «народный суверенитет».

Ньюанс этот важен и не сводится к простой игре слов. Если суверенитет принадлежит народу, то все граждане в своей совокупности его составляющие, обладающие частью этого суверенитета, что предполагает всеобщее избирательное право. Если же сувереном является Нация — абстрактное юридическое лицо, чье существование не зависит от составляющих его индивидов, — то Нация может по своему усмотрению доверить определенному кругу лиц право избирать национальное представительство, другими словами, становится юридически возможным введение ограниченного избирательного права.

Понятие национального суверенитета, таким образом, представляло собой теоретический барьер, возведенный против всеобщего избирательного права. Тем не менее и это понятие имело исторически прогрессивное значение. Оно позволило вернуть суверенитет социальным коллективам и тем самым опровергнуть господствовавшую при старом режиме доктрину, согласно которой источником суверенитета являлась некая внешняя власть и он вверялся одному человеку (монарх божьей милостью). Основным условием демократии стало следующее: коллектив не может управлять собой, если он сам не обладает суверенитетом.

2. Суверенитет народа (или даже Наций) необходимо проявляется в соответствии с законом большинства. И этот закон единодушно признается в той степени, в какой он составляет своего рода математическую основу политической демократии. С того момента, когда все индивиды становятся гражданами, каждый гражданин равен другому. Если все голоса равнозначны, то, когда возникает необходимость принять решение, только их число может служить надлежащим критерием при осуществлении выбора между различными мнениями. Неизбежное единодушие в отношении самого принципа скрывает два совершенно различных подхода к определению понятия большинства и соответственно положения меньшинства.

Для юристов периода Французской революции так же, как и для огромного большинства современных западных теоретиков в области конституционного права большинство служит лишь средством, своего рода процедурой, обеспечивающей возможность совместного су-

ществования людей, которых не объединяет ни общность интересов, ни единство взглядов. Различие интересов и взглядов воспринимается как нечто постоянное и неизбежно присущее любому человеческому обществу. При этом считается, что любое мнение имеет свою ценность. Преобладание в определенный момент сторонников той или иной точки зрения служит основой для принятия решения. В данном случае единственный критерий — количество. Однако оно не придает победившей точке зрения какой-то особой ценности. Это означает, что меньшинство, бесспорно обязанное подчиняться закону, может, несмотря ни на что, продолжать отстаивать свою точку зрения и после голосования, так как сам по себе факт его поражения никак не умаляет ее действительной ценности.

Однако имеется и другая концепция, отстаиваемая в свое время Руссо и якобинцами, в соответствии с которой большинство — это не просто средство, но нечто имеющее самостоятельную ценность. Данная теория исходит из того, что внутренние конфликты не присущи органически человеческому обществу. Идеалом любого коллектива является единодушие по основным вопросам. И речь идет не о чисто теоретическом идеале: единодушие — осуществимая цель, на достижение которой должны быть направлены усилия людей. Пока социальные отношения омрачены конфликтами, бесспорно, необходимо принимать решения в соответствии с волей большинства. Однако большинство рассматривается как своеобразная форма проявления единодушия. При всем несовершенстве данной формы она все же близка по своему значению идеалу единодушия. Большинство представляет собой ценность, а не просто средство, так как оно служит для выражения единодушия. Это отчетливо прослеживается в учении Руссо. Для меньшинства это служит объяснением их статуса, который лишь с чисто внешней стороны может выглядеть как подчинение. Ведь те, кто оказался в меньшинстве, также стремятся к единодушию. Просто вследствие несовершенства социальной структуры они допустили ошибку, добиваясь этого единодушия на ложном пути. Однако, коль скоро общая воля определена большинством голосов, они должны присоединиться к этому большинству, так как оно

воплощает единодушие, к которому стремятся и представители меньшинства. Таким образом, если решение принято, ему необходимо подчиняться — именно такая теоретическая основа демократического централизма.

Руссо, Робеспьер и Сен-Жюст являются в данном отношении предвестниками. Теория большинства как самостоятельной ценности выходит за рамки буржуазной демократии. Она приближается к марксистскому понятию демократии. Более того, для якобинцев так же, как и для марксистов, большинство представляет собой ценность не только потому, что оно временно выражает необходимое единодушие, но также и потому, что оно имеет историческую задачу: способствовать развитию демократии.

Б. Представительная демократия

Демократия является непосредственной, если народ правит сам, на своих собраниях, если, короче говоря, нет различия между управляющими и управляемыми. Напротив, она является представительной, если граждане осуществляют свой суверенитет лишь посредством выборов представителей, которые затем осуществляют управление от их имени.

Каковы же, соответственно, сферы применения непосредственной демократии и представительной демократии в странах, где существует политическая демократия?

1. Как правило, преобладает представительная демократия, что объясняется двумя видами причин. Прежде всего с точки зрения политической революционной буржуазия стремилась к системе, основанной на выборах, а отнюдь не к системе правления самого народа. С тех пор принцип представительной демократии не переставал быть важнейшим элементом ее теоретического арсенала: позволяя говорить о национальном суверенитете, он в то же время обеспечивал возможность сосредоточивать правительственную власть в руках элиты, тщательно отобранной при помощи избирательных цензов. Распространенность представительной демократии объясняется также более общими причинами технического характера. За исключением

очень небольших и сравнительно неразвитых коллективов, невозможно, чтобы все члены общества принимали участие в управлении. По сути дела, проблема заключается не в выборе между представительной или непосредственной демократией, а в выяснении «объема» непосредственной демократии, возможного в крупных современных странах со сложной системой управления и, в принципе, представительным правительством. С технической точки зрения этот объем мог бы быть сравнительно большим, особенно если принять во внимание развитие средств массовой информации. Что касается политического аспекта, то буржуазная демократия всегда относилась крайне сдержанно к непосредственному участию народа в управлении.

2. Элементы «полунепосредственной» демократии (под этим термином классическая теория понимает введение ряда институтов, обеспечивающих непосредственное участие народа в управлении при сохранении в целом представительной системы) на деле сводятся к некоторым институтам, практическая значимость которых, как правило, весьма невелика.

В отдельных случаях народ участвует вместе с его представителями в решении вопросов законодательного или конституционного порядка: он может обладать либо правом законодательной инициативы, либо правом вето (в последнем случае несогласие части населения с законом, принятым представителями, требует консультации со всем народом с целью выяснения, должен ли данный закон вступить в силу).

В других случаях право принятия решения прямо передается народу — либо частично (всеобщий референдум с целью утверждения того, что было сделано представителями; этот институт особенно часто используется при пересмотре конституций), либо в полном объеме, когда представители совершенно отстраняются от участия в решении вопроса, вынесенного на референдум (случай, предусмотренный статьей 11 действующей конституции Франции).

3. При оценке указанных институтов необходимо проявлять осторожность. Теоретически они могут показаться наилучшими, поскольку приближаются к подлинной демократии. Практически же все значительно сложнее. В классовом обществе, где образованию

народа преднамеренно уделяется мало внимания, эти институты либо относительно формальны (например право законодательной инициативы или право вето) либо могут быть предметом изощренных манипуляций. Практика подтверждает, что это особенно верно в отношении референдумов, которые легко превращаются в плебисциты (например, голосование за какое-либо конкретное лицо, тогда как референдум в принципе посвящен утверждению того или иного законодательного текста) и, более того, позволяют противопоставить народ его представителям.

§ 2. Техника

В основе политической демократии лежат выборы ассамблей. Специфически буржуазной чертой этой демократии является наделение избранных таким образом парламентариев представительным мандатом.

А. Выборы ассамблей

Практическое осуществление принципа выборности предполагает решение ряда вопросов, более или менее непосредственно имеющих политический характер: необходимо определить, будет ли избирательное право всеобщим или ограниченным, будет ли применяться мажоритарная или пропорциональная избирательная система; будут ли выборы прямыми или косвенными.

1. В настоящее время уже не возникает проблема выбора между всеобщим и ограниченным избирательным правом. Все демократические страны, в том числе буржуазные, пришли к признанию принципа всеобщности избирательного права с оговорками в отношении возрастного ценза; психической неполноценности (во Франции психически больные лица, имеющие соответствующее заключение медицинской комиссии, не голосуют); наличия ограничений в гражданских правах (лица, осужденные за совершение преступлений и некоторых проступков, в голосовании не участвуют). Последняя оговорка таит известную опасность, поскольку она чревата возможностью расширения

практики обвинений по политическим мотивам, более или менее завуалированных юридическими квалификациями. Говоря об очень широком в настоящее время признании принципа всеобщности избирательного права, необходимо сделать два замечания.

Признание это последовало недавно. Первоначально «либеральная демократия» не была демократичной в том плане, что избирательное право долгое время ограничивалось различными цензами: право голоса имели только граждане, платящие высокие налоги, то есть наиболее богатые люди. Имущественный ценз снижался медленно и был отменен с трудом. Отмена избирательных цензов во Франции последовала лишь в 1848 году, в Великобритании — в начале XX века. Впрочем, в Северной Ирландии все еще имеются остатки избирательных цензов, хотя она и находится под юрисдикцией Великобритании — страны, которая считается весьма демократичной.

Кроме того, это признание не всегда является полным. В некоторых американских штатах неграмотные лишены права участвовать в голосовании — ограничение, в основном преследующее цель отстранить от голосования негров, которые, чтобы доказать свою грамотность, должны пройти очень сложные экзамены. Да и во Франции периода III Республики — а ведь она считалась в высшей степени демократичной — военные и, что особенно важно, женщины не имели права участвовать в выборах.

2. Решение вопроса о введении пропорциональной или мажоритарной избирательной системы обычно представляется сторонниками последней как проблема чисто технического порядка, касающаяся эффективности выборов. Очевидно, это совершенно не так. В любом случае предпочтение, оказываемое определенному виду избирательной системы, имеет политический характер.

В основе пропорционального представительства лежит стремление обеспечить квазиматематическую справедливость результатов выборов, поскольку его принципом является возможно более точное соотношение между процентом голосов, полученных той или иной политической группировкой в данном избирательном округе, и процентом мест, выделенных

для списка, представляющего эту группировку. В теоретическом плане данный вид избирательной системы бесспорно, является наилучшим, так как он обеспечивает наиболее точное отражение воли населения, выраженной в ходе выборов¹. Большинство юристов — представителей классической доктрины буржуазной демократии, а также политических деятелей консервативных партий — выступают против пропорционального представительства, выдвигая в связи с этим целый ряд критических замечаний, которые сводятся к следующему.

С точки зрения члена парламента, избранного на основе пропорциональной избирательной системы, последняя имеет два неудобства. Во-первых, она отдаляет парламентария от избирателя (пропорциональная избирательная система требует больших избирательных округов: чем больше кандидатов в члены парламента выставлено от каждого округа, тем вероятнее достижение наиболее точного соотношения между числом депутатских мест, полученных той или иной партией, и количеством собранных ею во время выборов голосов). Во-вторых, она ставит его в зависимость от политических партий, которые составляют списки и определяют в них последовательность имен кандидатов. Если говорить о фактической стороне дела, то оба эти замечания более или менее верны. Однако их можно поставить в упрек пропорциональной избирательной системе лишь на основе посылок, неприемлемых с точки зрения принципов демократии. Говорить о том, что пропорциональная избирательная система отдаляет члена парламента от избирателя, равносильно косвенному утверждению, что члены парламента должны быть как можно более близки к избирателям с тем, чтобы оказывать им индивидуальные услуги. Это довольно распространенная, но странная точка зрения на народное представительство. Опасаться засилья политических пар-

тий — значит, в конечном счете, отказывать им в той ведущей роли, которую они должны играть в демократических странах. А это обрекает такие страны на режим нотаблей, при котором политические отношения имеют чисто индивидуальный, неорганизованный характер. Подобная концепция по своему существу является уже реакционной.

Что касается расстановки политических сил, то в адрес пропорциональной избирательной системы выдвигается классический упрек: она способствует росту числа политических партий и тем самым делает парламент неуправляемым. Даже если предположить, что увеличение числа политических партий само по себе заслуживает критики, справедливость этого упрека весьма относительна. Действительно, пропорциональная избирательная система, гарантирующая каждой партии число мест, соответствующее количеству полученных голосов, не стимулирует объединение политических сил. Она не создает препятствий для увеличения числа партий. Но она и не способствует этому. Число политических партий зависит от социально-экономической структуры общества, а не от вида избирательной системы; пропорциональная избирательная система в соответствии с тем, насколько она является справедливой, отражает сложность этой социально-экономической структуры, если таковая имеет место. Однако нет никаких оснований утверждать, что она искусственно создает такую структуру. Например, в период IV Республики, когда существовала пропорциональная избирательная система, во Франции было много политических партий, тогда как в Скандинавских странах и в Швейцарии, где парламент также избирается на основе пропорционального представительства, число политических партий остается ограниченным. И напротив, во Франции никогда не было такого большого числа политических партий, как в период III Республики, когда депутаты избирались на основе мажоритарной избирательной системы.

В конечном счете буржуазная критика пропорциональной избирательной системы основывается либо на очень неточных фактах, либо по существу своему на антидемократических политических посылках,

¹ Мы не останавливаемся здесь на описании различных технических способов подсчета голосов и распределения мест при пропорциональной избирательной системе. Еще менее целесообразно, по-видимому, отсылать к работам, специально посвященным данному вопросу, в настоящее время машины осуществляют эти операции быстрее, чем юрист дает теоретическое описание подсчета.

В основе мажоритарной избирательной системы лежит спортивная логика. Считаются избранными кандидат или кандидаты, занявшие первое место, остальные проиграли, полученные ими голоса потеряны.

При мажоритарной избирательной системе в один тур кандидат или кандидаты, занявшие первое место, считаются избранными независимо от количества полученных ими голосов, тогда как при мажоритарной избирательной системе в два тура кандидат, занявший первое место, считается избранным в первом туре лишь в том случае, если он получил абсолютное большинство голосов избирателей. Если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов, проводится второй тур (при котором практикуется перебаллотировка); в этом случае, чтобы быть избранным, достаточно занять первое место (мажоритарная система относительного большинства).

Мажоритарная избирательная система может быть унитарной, когда по данному округу избирается только один депутат, или плюриноминимальной. Однако и в последнем случае большинство определяется отдельно по каждой кандидатуре, если закон не предписывает использование списков или не допускает панаширования этих списков. Только в том случае, если списки являются одновременно обязательными и блокируемыми, все кандидаты, принадлежащие к одной партии, неизбежно имеют одинаковое число голосов и, следовательно, считаются либо все вместе избранными, либо все проигравшими. В данном случае личностный момент отходит на второй план и выборы приобретают более политический характер. Однако при этом возникают новые сложности.

Что касается общей оценки мажоритарной избирательной системы, то господствующая юридическая идеология относится к ней очень положительно. Разумеется, при этом признается и несправедливость данной системы. Однако ей прощают эту несправедливость ввиду ее «эффективности». Между тем мажоритарная избирательная система значительно более несправедлива и значительно менее эффективна, чем это обычно признается буржуазными юристами.

Несправедливость данной системы очевидна с математической точки зрения: голоса, поданные за не про-

шедшего на выборах кандидата, не учитываются: они потеряны. На общенациональном уровне потери различных партий не компенсируются.

Возьмем, например, три избирательных округа, в которых действует унитарная мажоритарная избирательная система и в которых выставили своих кандидатов две партии: А и Б.

В первом избирательном округе кандидат от партии А избран большинством в 13 000 голосов против 12 000 голосов.

Во втором избирательном округе кандидат от партии А избран большинством в 13 000 голосов против 12 000 голосов.

В третьем избирательном округе кандидат от партии Б избран большинством в 20 000 голосов против 5000 голосов.

Партия А будет иметь двух депутатов, собрав 31 000 голосов, партия Б — одного депутата при 44 000 голосов. Таков механизм несправедливости, которая может достичь очень серьезных размеров. В Великобритании часто складывалось такое положение — особенно в ходе последних выборов, — когда партия, получившая по стране большинство голосов, являлась партией меньшинства в парламенте. Во Франции в 1968 году партии большинства, собравшие менее 50% всех голосов, имели почти 75% мест в парламенте. Несправедливость мажоритарной избирательной системы еще более усиливается из-за несправедливой системы образования избирательных округов. Правительство, которому угрожает возрастание авторитета народных партий, всегда испытывает соблазн выкроить большие избирательные округа в том районе, где, как оно знает, сильна оппозиция, и мелкие избирательные округа в вотчине большинства. Таким образом, сто тысяч избирателей округа, в котором сильна оппозиция, могут избрать только одного депутата, тогда как то же самое количество избирателей, поддерживающих правительство, могут в соседнем округе провести в парламент трех или четырех депутатов.

Эффективность мажоритарной избирательной системы, по мнению ее сторонников, достигается благодаря тому, что эта система способствует объединению близких по своим взглядам партий, стремящихся не

допустить победы общего противника. Считается, что таким образом удавалось бы избирать парламенты менее индивидуализированные, более «управляемые» и что при этом было бы идеальным, если бы существовало от двух до пяти партий. Если считать это преимуществом, то оно создавалось бы в известной степени благодаря мажоритарной системе. Необходимо, однако, отметить, что и с этой точки зрения эффективность данной системы все же остается весьма относительной. Даже если предвыборные союзы и будут созданы, ничто не гарантирует, что они сохранятся в рамках парламента и правительства. Вся история III Республики свидетельствует о непрочности подобных союзов в тех случаях, когда они не опирались на четкую правительственную программу.

3. Выборы бывают прямыми или косвенными. Выборы являются прямыми, если избиратели непосредственно избирают своих представителей, и косвенными, если они голосуют только для того, чтобы избрать из своего числа выборщиков, которым предстоит избрать представителей. Короче говоря, косвенные выборы напоминают многоступенчатую пирамиду. Такого рода выборы широко практиковались во Франции Ассамблеи в период 1791 года, Директории, Первой империи, а также сенаты начиная с 1875 года избирались и избираются на основе косвенных выборов.

Косвенные выборы менее демократичны по сравнению с выборами прямыми. Они направлены на то, чтобы как-то амортизировать волеизъявление народа создавая прослойку нотаблей. Это имеет своим результатом — как о том свидетельствуют все исследования в области политической науки — соединение консерватизма и геронтократии. Вместе с тем в отдельных строго определенных случаях косвенные выборы могут иметь и демократическое содержание. Во-первых, они технически незаменимы при формировании руководящих органов в крупных политических партиях. Во-вторых, на известных этапах исторического развития демократии (характеризующихся, в частности, недостаточным политическим образованием народных масс) они могут представлять собой силу, препятствующую установлению цезаризма.

В. Представительный мандат

1. Представительным является такой мандат, при котором избранные представляют своих избирателей в строгом техническом смысле этого слова, то есть совершают действия вместо и от имени своих избирателей, располагая самыми широкими полномочиями, другими словами, имеют своего рода карт-бланш. Единственная санкция по отношению к ним — это возможное неизбрание в ходе очередных выборов. Напротив, императивным является мандат, при котором избранные — лишь уполномоченные своих избирателей, получившие от последних право отстаивать совершенно определенную программу и не могущие выходить за ее рамки. В случае плохого осуществления своих задач они могут быть отозваны.

2. По своему значению представительный и императивный мандаты сильно различаются.

Теория представительного мандата была разработана юристами, выражающими интересы революционной буржуазии, и была направлена на то, чтобы усилить позиции избираемых на основе ограниченного ценза избирательного права представителей перед лицом как короля, которому они становились равными (так как отныне он был лишь одним из представителей наряду с другими), так и избирателей, которые на весь срок легислатуры лишались возможности оказывать воздействие на тех, кого они избрали и кто должен был их представлять. В целом представительный мандат существенно усиливает независимость членов парламента.

Императивный мандат ставит членов парламента в подчиненное положение. Однако необходимо правильно понимать существо этого подчинения.

Обычно утверждают, что члены парламента, располагающие императивным мандатом, находятся в строгом подчинении у своих избирателей. Теоретически это так. Однако следует учитывать, что практически такое подчинение может быть лишь весьма условным. Во-первых, мандат не может все предусмотреть и, следовательно, должен оставлять членам парламента определенную свободу действия. Во-вторых, санкции против члена парламента, имеющего императивный мандат

и недобросовестно исполняющего возложенные на него обязанности, имеют лишь теоретическое значение: право отзыва членов парламента, даже если оно закреплено законом, избирателями не используется. Но зато императивный мандат ставит членов парламента в зависимое положение, причем это весьма ощутимо, перед неизбираемыми органами. При зарождении буржуазной демократии императивный мандат, врученный членам выборных ассамблей (Генеральных штатов), позволял монархам выступать против любой инициативы этих ассамблей, когда они преступали строгие рамки их мандата.

В настоящее время существует настоящий императивный мандат во взаимоотношениях между политическими партиями и избранными от их имени членами парламента; при этом санкцией за его нарушение является не просто «обычная» отставка (которую, кстати сказать, заинтересованная ассамблея не без удовольствия отклонит), но отказ в партийной поддержке во время следующих выборов. Необходимо, однако, заметить, что эту очень жесткую связь между членами парламента и партиями, в которых они состоят, можно критиковать только исходя из индивидуалистической, реакционной концепции политических отношений. Кроме того, такая связь делает искусственным явное или молчаливое запрещение императивного мандата, имеющее место в конституциях практически всех буржуазно-демократических стран Запада. Короче говоря, при своем зарождении буржуазная демократия могла быть лишь представительной. По мере своего развития она пришла к императивному мандату.

РАЗДЕЛ 2

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВЛЕНИЕ

Основное правило всех классических демократий — уважение писаных конституций. Конституция — основной закон государства — имеет высшую юридическую силу по сравнению со всеми другими государственными актами. Соблюдение ее обязательно для всех государственных органов.

Прежде всего необходимо отметить, что подобное верховенство имеют только писанные конституции в строгом смысле этого слова. Конституционный обычай не обладает верховенством; то же самое можно сказать об обычных законах, регламентирующих организацию государственной власти в странах, где не существует конституции в строгом техническом смысле слова (Великобритания, Израиль). С данной оговоркой принцип конституционного верховенства очень широко применяется в демократических странах Запада. На чем же он основан? Каковы юридические формы его воплощения? Эффективны ли санкции, обеспечивающие жесткое соблюдение данного принципа?

§ 1. Основы конституционного верховенства

А. С юридической точки зрения верховенство писаных конституций основывается на существовании учредительной власти, которую народ, в конечном счете ею обладающий, делегирует органу государства, созданному для данного случая, но стоящему над всеми остальными органами. С данной точки зрения буржуазная доктрина традиционно различает первоначальную учредительную власть, состоящую в разработке конституции, если ее нет или уже нет (например, в результате революции), и производную учредительную власть, состоящую в изменении текста конституции в рамках, предусмотренных самой конституцией. Предполагается, что первая — совершенно свободна, вторая — строго ограничена.

Отмеченное различие может показаться простым и логичным. Фактически же оно очень относительно. Исторически его возникновение объяснялось необходимостью показать, что члены парламента, избранные буржуазией, располагают полной свободой действий, когда на руинах абсолютной монархии они вырабатывают необходимую для них конституцию, и что в дальнейшем сами основы ее не могут быть изменены. Затрагивать основы буржуазной конституции, таким образом, не допускается. С политической точки зрения первоначальная учредительная власть ограничена условиями и социальными силами, ее породившими. Производная

учредительная власть в свою очередь может с соблюдением предусмотренной процедуры вносить в существующую структуру институтов все изменения, на которые она уполномочена.

Б. С политической точки зрения верховенство писанных конституций основано на том факте, что конституция — не что иное, как социальный договор, введенный на юридический язык. А социальный договор в силу очевидных причин юридической безопасности должен строго соблюдаться всеми — и управляющими и управляемыми.

Необходимо лишь уточнить, продолжают ли действовать эти очевидные причины или они были связаны с конкретным историческим контекстом прошлого. Особого уважения к конституции в силу того, что последняя является юридическим выражением социального договора, требовала в XVIII веке революционная буржуазия: в борьбе с монархией она нуждалась в неоспоримом «правиле игры». Очевидно, что сегодня данная проблема формулируется уже иначе. Мы по-прежнему живем в обществе, полном конфликтов. Угнетаемые классы также испытывают потребность в «правилах игры», которое определяло бы институционные рамки их борьбы. Уважение к конституции — независимо от даваемых ей оценок — остается, таким образом, законным требованием народных масс.

§ 2. Юридические формы конституционного верховенства

Верховенство писанных конституций в основном выражается в особой процедуре их принятия и изменения. Для последней характерна юридическая торжественность, подчеркивающая, что конституция и принимается, и изменяется не так, как обычный закон.

Процесс принятия писанных конституций отнюдь не всегда был демократичным. В отдельных случаях основу буржуазной демократии составляли конституции октроированные открыто авторитарным образом (например, хартия 1815 года). Постепенно такая практика ушла в прошлое. Тем не менее выработка конституций не всегда проходила одинаково демократично. Постоянно использовались чрезвычайные процеду-

ры. Степень демократичности неизменно зависела от относительной силы народных масс во время кризиса или революции, обусловивших необходимость разработки новой конституции. В 1848 и в 1875 годах учредительные собрания II и III Республик действовали совершенно независимо. Напротив, в 1793 и в 1946 годах учредители I и IV Республик вынуждены были вынести разработанные ими тексты конституций на общенародное одобрение.

§ 3. Санкции, обеспечивающие конституционное верховенство

Юридическая доктрина рассматривает учредительный орган как стоящий над всеми остальными органами. Принимаемые им тексты занимают высшее место в иерархии юридических норм. Однако он имеет временный характер. Учреждаемые же им органы — законодательные, исполнительные — существуют постоянно. Как добиться того, чтобы они уважали высшую норму права, принятую не постоянно действующим органом?

А. Санкции в отношении законодательной власти

Согласно юридической логике, акты, принятые парламентом, представляют собой нормы права, которые должны, как и любая правовая норма, находиться в соответствии с конституцией. Однако какой орган, если рассматривать вопрос с политической точки зрения, может обладать необходимыми полномочиями для того, чтобы обеспечить соблюдение конституции представителями народа?

Западнобуржуазная доктрина права нашла два решения данной проблемы, из которых ни одно не является действительно удовлетворительным.

1. Контроль за соответствием принимаемых законов действующей конституции можно доверять обычным судам. Этот метод, в поддержку которого в общем плане выступает французская доктрина права, представляется лучшим из всех возможных. Профессиональные судьи обладают в силу своей компетентности в технико-юридических вопросах достаточным авторитетом для осуществления контроля за конституционностью

законов. В случае необходимости к их помощи могла бы прибегать любая заинтересованная сторона.

Однако подобной системе свойствен серьезный недостаток, который обычно определяют как «правление судей». Примером в этом отношении может служить Верховный суд США. Контролируя конституционность закона, судьи совершают политический акт не только по своему объекту (выступая против представителей народа), но и по своей мотивации: ведь любой гражданин, пусть даже судья, может трактовать конституцию только в соответствии со своими личными политическими убеждениями (за исключением чисто технических и совершенно ясных положений, но как раз эти-то положения реже всего служат источником конфликтов).

2. Осуществление контроля за конституционностью законов со стороны специального судьи теоретически представляет собой очень плохое решение проблемы. Судьи подобных судебных учреждений (в качестве примера можно привести Конституционный суд ФРГ и Конституционный совет Франции) назначаются государственными органами, и притом не обязательно из числа профессиональных юристов. Трудно предположить, что мнение десятка подобным образом подобранных «судей» по вопросу о конституционности закона более весомо, чем мнение нескольких сотен членов парламента.

Несмотря на это, подобная система функционирует, причем роль судьи четко определена: «специальный судья» — это не какой-то юридический цензор, он помогает в политическом плане сбалансировать отношения между законодательной и исполнительной властью или — как это имеет место в ФРГ — между федерацией и землями.

Б. Санкции в отношении исполнительной власти

Совсем нетрудно признать за судебными учреждениями право аннулировать любой прогиворечащий конституции акт исполнительной власти. Однако вопрос ставится иначе. Нужно ли, возможно ли выступать против делегации правительству или главе государства права пересматривать основы конституции?

Именно таким образом вопрос был поставлен во Франции, когда такое право было делегировано 10 июля 1940 года правительству Петэна, а 3 июня 1958 года — правительству де Голля. Для оправдания подобного рода практики были предложены две концепции: первая — о возможности делегировать учредительные полномочия, вторая — об отсутствии в указанных случаях подлинной делегации. Однако обе они с юридической точки зрения неприемлемы.

1. Учредительные полномочия не могут быть делегированы, так как публичное право допускает делегацию полномочий только на основе четко сформулированного положения в самом тексте конституции. И никакой «обычай», если предположить, что он существует — а он не существовал ни в 1940, ни в 1958 годах, — не может разрешить подобную делегацию вопреки конституции.

2. В отмеченных случаях имела место настоящая делегация учредительных полномочий. Против подобного утверждения был выдвинут тонкий аргумент юридического характера: делегация правительству права изменять конституцию означала пересмотр самой процедуры изменения конституции, предусмотренной конституцией. Этот аргумент не только порочен с политической точки зрения: в демократических странах исполнительную власть нельзя превращать в орган по пересмотру конституций. Он несостоятелен и юридически. Ведь право пересмотра конституции имеет постоянный характер, а делегировано оно было исполнительной власти в 1940 и в 1958 годах только для однократового использования, и притом определенным правительством. Если допустить, что при этом была изменена процедура пересмотра конституции, то необходимо признать, что в случае исчезновения данного правительства исчез бы и учредительный орган. А это уже юридический нонсенс.

РАЗДЕЛ 3

ЛИБЕРАЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ

«Либерализм» классической буржуазной демократии проявляется на двух уровнях: во-первых, в отношениях между управляющими и управляемыми —

здесь его выражением является понятие публичных свобод; во-вторых, во взаимоотношениях государственных органов — в данном случае его проявлением служит принцип разделения властей.

§ 1. Провозглашение публичных свобод

Теория публичных свобод буржуазного права уже сама по себе требует детального исследования. Здесь же можно лишь дать схематичное описание того, что необходимо знать для правильного понимания конституционного права буржуазно-демократических стран.

А. Понятие «публичная свобода» имеет философское происхождение. Предполагается, что индивид по сути своей независим и свободен. Общество, членом которого он становится, должно, таким образом, гарантировать ему основные свободы, присущие природе человека.

С юридической точки зрения проблема решается следующим образом. В сфере публичных свобод не зависимость индивида может быть ограничена только свободой других индивидов, а также пределами, необходимыми для обеспечения жизни в обществе, установленными единственной правомочной властью — представителями самого народа.

Б. Содержание публичных свобод может быть описано с различных точек зрения:

1. Можно различать свободы, позволяющие выступать против государственной власти (свобода мысли), свободы, обеспечивающие возможность в известных случаях принимать участие в ее осуществлении. Правда, положение о проведении подобного различия, классическое для буржуазной доктрины XIX века, является весьма уязвимым: все политические свободы охватываются указанными выше двумя категориями.

2. С точки зрения сферы применения можно различать личные свободы, касающиеся индивида как физического лица и затрагивающие его личную жизнь (личная безопасность, неприкосновенность жилища) политические свободы, касающиеся индивида как гражданина; экономические и социальные свободы, касающиеся профессиональной деятельности и материального положения человека.

3. С точки зрения способа осуществления можно различать индивидуальные свободы и коллективные свободы; последние могут быть реализованы только коллективами (право на объединение в профсоюзы, право на забастовку).

4. Наибольший интерес представляет собой различие, имеющее скорее не юридический, а социологический и политический характер. Оно позволяет противопоставить свободы, унаследованные от либерального прошлого буржуазии (большинство личных свобод, некоторые политические свободы, право собственности, свобода занятия ремеслом и торговлей), и свободы, завоеванные борьбой трудящихся (свобода собраний, объединения в организации, право создавать профсоюзы, право на забастовку и т. д.). Следует, впрочем, отметить, что первые из них — или по крайней мере многие — имели исторически позитивное содержание. Борьба трудящихся была направлена не на их ликвидацию, а на демократизацию их содержания и осуществления.

В. Вопрос об ограниченности публичных свобод непосредственно связан с самой природой капиталистического общества, с присущим ему характером юридических отношений.

Публичные свободы формальны. Они предоставляются гражданину, но ничего не предусмотрено для того, чтобы реальные люди имели конкретную возможность пользоваться ими.

Они индивидуалистичны по своему характеру. Даже коллективные свободы понимаются законодателем и судей как свободы, которые должны осуществляться индивидуально. Этим, в частности, объясняется, что за трудящимися признается право индивидуально принимать решение о участии в забастовке, тогда как решение об ее объявлении принимается большинством.

Они ненадежны. В случае необходимости либеральный режим защищается, лишая своих противников возможности пользоваться им же провозглашенными свободами.

§ 2. Разделение властей

Не имеет конституции государство, в котором не существует подлинного разделения властей. Так

записано в Декларации прав человека и гражданина. Действительно, разделение властей — один из основных конституционных принципов классической демократии. В нем находит свое проявление сущность классической демократии. По идее, разделение властей призвано обеспечить умеренную демократию. С точки зрения юридической точки зрения в нем сочетаются принципы представительной демократии и монархические традиции, которые всегда присутствовали в праве классической демократии. Зародился этот принцип в то время, когда перед странами, представлявшими собой образец классической демократии, возникла необходимость выбора между парламентской и президентскими формами правления.

А. Теория разделения властей. Выбор умеренного либерализма

Обоснование теории разделения властей зиждется на объективной юридической констатации, которая принадлежит Монтескье. Государство выполняет три функции: создает законы, то есть устанавливает общенормы; применяет эти общенормы; осуществляет правосудие, то есть разрешает трудности, связанные применением законов (гражданское правосудие), и карает тех, кто нарушает эти законы (уголовное правосудие). Далее происходит переход от объективных теоретических посылок в область политических понятий. Необходимо, отмечает Монтескье — и положения его «Духа законов» стали идеологическим кредо буржуазных юристов Учредительного собрания Франции 1789–1791 годов, — чтобы осуществление трех функций государства было поручено различным властям, чтобы различие функций вылилось в разделение властей. В этом — «правило свободы». Ведь «всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею» (Монтескье). Таким образом, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга, при котором «власть ограничивала бы власть».

Ход этих рассуждений теоретически хорошо обоснован, политически соблазнителен. Они имеют большое

юридическое и идеологическое значение, поскольку современные конституции продолжают ссылаться на теорию разделения властей. Необходимо, однако, отдавать себе отчет в политическом характере этой теории.

Вывод о существовании в государстве трех властей правилен, во всяком случае его можно защищать. Ратовать за то, чтобы каждая из этих властей была вверена различным органам — значит ратовать за умеренный либеральный режим, в основном стремящийся не столько к тому, чтобы как следует обосновать власть, сколько к тому, чтобы ее ограничить. Наряду с этим есть и другое решение проблемы, не обязательное «либеральное», но безусловно демократическое: вертикальная делегация власти. В соответствии с этим последним принципом суверенитет полностью принадлежит народу и не делится между отдельными органами государства. Он делегируется органу, который наиболее непосредственно представляет народ, — ассамблее, избранной народом, — и который обладает всей полнотой власти. Другие органы государства являются не «властями» в том смысле, как это понимал Монтескье, а просто органами, которым доверены четко определенные задачи, как правило, чисто исполнительного характера; во всяком случае, они действуют на основе полномочий, полученных от ассамблеи, которой в свою очередь делегирует полномочия сам народ. Принцип вертикальной делегации власти, естественно, приводит к особой форме правления — к правлению, для которого характерно прежде всего сосредоточение всех властей в руках ассамблеи, избранной на основе всеобщего избирательного права. Принципы этой формы правления крайне слабо освещаются буржуазной юридической наукой, которая доказывает, что она порождает анархию либо приводит к диктатуре¹. Фактически же она вполне надежна и, конечно же, более демократична, чем умеренные формы, основанные на принципе

¹ Подобные обвинения тем более необоснованны, что они адресуются либо к правлениям ассамблей, которые так и не функционировали (конституция от 24 июня 1793 года; апрельский проект конституции 1946 года, отклоненный референдумом), либо к формам правления, которые являются не правлением ассамблей (IV Республика), но плохо функционирующей парламентской формой правления, что не одно и то же.

разделения властей. В буржуазно-демократических государствах данная форма правления встречается крайне редко, но она составляет юридическую основу конституций социалистических государств.

Б. Практика реализации теории разделения властей. Сочетание принципа представительной демократии с монархическими традициями

Революционная буржуазия заимствовала некоторую конституционную технику у монархического правления. И эти технические элементы сохранились по настоящее время. Другими словами, буржуазная демократия не создавала совершенно заново свое конституционное право. Последнее явилось результатом сочетания нового принципа представительной демократии и некоторых традиций, унаследованных от монархии. Подобное сочетание присуще обоим властям, как они определяются в соответствии с теорией разделения властей: для законодательной власти и для исполнительной власти.

1. Законодательная власть подчиняется логике представительных институтов. Это означает, что выборы ассамблеи представляют собой независимые органы. Более того, решения законодательного органа обязательны для исполнительного органа (промульгировать законы главой государства постепенно превратилось в чисто формальный акт) и имеют большую силу, нежели решения исполнительного органа. В то же время по крайней мере два института, которым буржуазная демократия должна была обеспечить блестящее будущее, берут свое начало от монархии: двухпалатная система и право роспуска парламента.

а. Двухпалатная система — наличие в парламенте двух палат, обладающих законодательными полномочиями, — оправдана и даже необходима в федеративном государстве, где нужно двойное представительство представителей населения в целом и представителей членов федерации, как таковых. Однако в унитарных государствах в настоящее время существование двух палат не что иное, как пережиток. Таким пережитком, в частности, являются неизбираемые аристократические вторые палаты, предназначавшиеся в свое время

для знати, буржуазия считала их временным явлением: предполагалось, что постепенно они лишатся власти. В качестве наиболее яркого примера можно привести палату лордов в Великобритании.

Однако в некоторых буржуазно-демократических странах были созданы «демократические» вторые палаты — сенаты. Они формируются посредством выборов, которые происходят, правда, несколько иначе, чем выборы в нижние палаты; избираются они чаще всего косвенно, обновляются частично, имеют иной срок полномочий. Это различие служит идеологическим обоснованием существования сенатов. Сторонники двухпалатной системы утверждают, что вторые палаты необходимы для обеспечения умеренности и точности в работе парламента; народ должен быть представлен поразному, говорят они, поскольку и сам он разнообразен.

За подобного рода рассуждениями явно скрывается желание обеспечить нотаблям особое положение и тем самым создать возможность сдерживать действия ассамблеи, избираемой более демократическим путем. Фактически двухпалатная система представляет собой вторую меру предосторожности, к которой прибегла буржуазия в качестве противовеса всеобщему избирательному праву; первая заключается в манипуляциях с различного рода избирательными системами (в качестве примера можно привести мажоритарную избирательную систему), применяемыми при выборах нижней палаты.

б. При монархии право роспуска сводилось к праву короля приостанавливать по своему усмотрению и на неопределенный срок деятельность представительного органа буржуазии, который он вынужден был терпеть (хотя бы только потому, что нуждался в субсидиях). Современное право роспуска является прямым наследием прошлого, когда оно составляло прерогативу монарха. Подтверждением этого может служить тот факт, что это право всегда предоставляется главе государства и никогда не распространяется на аристократическую вторую палату; сенат распускается очень редко.

Сохраняя право роспуска, буржуазно-демократические страны изменили, конечно, порядок его применения. Это право может быть осуществлено только в строго определенных формах, причем сразу же должна

быть избрана новая ассамблея. Данное обстоятельство однако, нисколько не меняет весьма странного с теоретической точки зрения положения: исполнительная власть, оказывается, может аннулировать мандат представителей народа. Чем же это объясняют?

Право роспуска является средством, обеспечивающим равновесие в отношениях между исполнительной и законодательной властями. Необходимо, правда, отметить, что оно существует лишь в том случае, если правительство несет ответственность перед парламентом, и, таким образом, должно рассматриваться как противовес институту парламентской ответственности правительства. Право роспуска, далее, обеспечивает возможность обращаться к арбитражу народа в случае кризиса. Наконец, оно позволяет правительству выбрать наиболее удобное для него время для проведения выборов.

Разумеется, последний довод неприемлем. Да и об других представляются слабыми даже с чисто технической точки зрения. Что касается отношений между правительством и парламентом, то тут возможно одно из двух: либо простой угрозы роспуска оказывается достаточно для того, чтобы депутаты отказались выступать против правительства, но в таком случае достигнутая стабильность носит искусственный характер, так как у власти остается правительство, лишенное поддержки большинства; либо правительство, получившее тотум недоверия в парламенте, должно претворить в жизнь свою угрозу, а это лишь дополняет правительственную нестабильность парламентской нестабильностью. В любом случае право роспуска приводит к нарушению равновесия во взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей в пользу последних. Ибо парламентская ответственность правительства — это не только оружие в руках парламента, но и средство давления последнего на парламент; оно само может поставить вопрос о доверии, добиваясь утверждения внесенных им законопроектов. Что касается арбитража народа, то чаще всего он дает лишь возможность главе государства противопоставить избирателей их представителям, а это чревато постоянной угрозой цезаризма.

Практически право роспуска в буржуазно-демократических странах имеет двоякую цель. С политической точки зрения оно является еще одной мерой предосторожности, направленной против народного представительства. В техническом плане оно представляет собой предохранительное устройство, позволяющее избегать типичных ситуаций из-за плохо составленной конституции. Французская конституция 1958 года, как будет показано ниже, может служить тому наглядной иллюстрацией.

2. Исполнительная власть — если иметь в виду большинство форм, в которых она воплощается в буржуазно-демократических странах, — это новый вариант монархических институтов, видоизмененных в соответствии с принципом представительной демократии.

а. «Монокрайтическая» форма исполнительной власти — то есть сосредоточение ее в руках одного человека, являющегося одновременно и главой государства, и главой правительства, подбирающего министров по своему усмотрению, — берет свое начало в монархических институтах, модифицированных в соответствии с нормами представительной демократии. Речь идет о том, что источником полномочий президента являются всеобщие выборы (США, Латинская Америка).

б. Под дуалистической формой исполнительной власти понимается такая власть, когда имеются неотвечественный глава государства (король или президент республики) и независимое правительство, которое несет коллективную ответственность перед парламентом и один из членов которого является председателем Совета министров (или премьер-министром). Столь сложная формула была разработана при переходе от ограниченной монархии к парламентской форме правления. В западноевропейских, а также в Скандинавских странах после установления либеральных режимов власть короля первоначально была ограничена наличием конституции и ассамблеи. Однако король был единственным носителем исполнительной власти; его министры, выбранные им самим и ответственные только перед ним, не составляли правительства. Лишь постепенно, по мере того как развивался институт контрассигнации министрами актов короля, остававшегося свободным от ответственности, право принятия решений перешло к

последним. Более того, вошла в практику коллективная реакция министров на негативное голосование ассамблей, что свидетельствовало о создании в их лице самостоятельного, солидарно действующего и ответственного органа.

Подобная эволюция имела место в Великобритании с XVII по XIX век и во Франции — в период с 1815 год по 1848 год. И там и здесь развитие происходило аналогичным образом, даже когда первоначально в соответствии с конституцией главой исполнительной власти являлся не король, а президент, правда, не ответственный и избираемый не путем всеобщих выборов (III Республика во Франции). Логическим завершением этой эволюции является то, что роль главы государства, продолжающего сохранять лишь чисто формальные, почетные функции, сводится на нет, тогда как основным звеном исполнительной власти становится правительство. Однако логика развития дуалистической исполнительной власти (характерная, в частности для государства с парламентской формой правления с которой дуализм связан исторически) в некоторых современных буржуазно-демократических странах была нарушена. При сохранении дуализма в ряде стран был усилен монархический элемент — институт главы государства — за счет правительства. Глава государства получил реальную власть и в отдельных случаях стал избираться путем всеобщих выборов. Подобное изменение перспективы развития вызвано стремлением авторитаризму, характерным для современных капиталистических государств, в том числе и недиктаторских, которым все в большей степени мешает присущий парламентской форме правления демократизм. Результатом этого явилось полное изменение самого понятия «дуалистическая исполнительная власть», откуда проистекает непоследовательность отдельных конституционных положений, многочисленные примеры которой дает современная политическая система Франции (здесь был сохранен дуалистический характер исполнительной власти, правда, «реформированной» пользу главы государства).

6. Единственным подлинно демократическим видом исполнительной власти является коллегиальный исполнительный орган, состоящий из большого числа лиц

имеющих равные права и принимающих решения в соответствии с мнением большинства. Однако такой вид исполнительной власти — теоретически самый демократичный — играет лишь второстепенную роль в истории буржуазно-демократических стран. Французская конституция 1793 года предусматривала нечто подобное, но, во-первых, эта конституция так никогда и не применялась и, во-вторых, в данном случае, строго говоря, речь уже не шла о буржуазной демократии. Единственный раз, когда французская буржуазия вынуждена была использовать коллегиальную форму исполнительной власти и к тому же в сложных условиях, — это период Директории. Что касается других стран, то аналогичная система существовала в Уругвае в период с 1919 по 1963 год, до возвращения к монархической форме исполнительной власти более или менее диктаторского характера. В настоящее время Швейцария — единственная капиталистическая страна, имеющая коллегиальный исполнительный орган — Федеральный совет.

В. Трактовка теории разделения властей

Даже те теоретики, которые признают принцип разделения властей, а их в буржуазных странах огромное большинство, дают два толкования — теоретическое и политическое — этого принципа. Первое из них допускает, что власти, как бы они ни были разделены первоначально, могут наладить сотрудничество с тем, чтобы, как говорил Монтескье, действовать согласованно, а это предполагает наличие средств взаимодействия. Другое, напротив, исходит из того, что разделение властей должно привести к их изоляции, при которой они не будут иметь никаких органических или функциональных отношений друг с другом. Необходимо, однако, отметить, что вторая трактовка, практически неудобная и опасная, лишена какой-либо особой юридической логики. Она имеет чисто утилитарный, чисто политический характер. Речь идет о том, чтобы путем изоляции властей ставить в привилегированное положение одну из них. Первоначально юристы, отражавшие интересы революционной буржуазии, предполагали

таким образом оградить новую законодательную власть от воздействия со стороны исполнительной власти, находившейся под контролем монарха. В настоящее время элементы изоляции, появляющиеся в некоторых конституциях, прежде всего направлены на поддержку исполнительной власти в ее отношениях с парламентом полномочия которого, по мнению защитников современного капитализма, слишком расширились. Французская конституция 1958 года весьма знаменательна в этом плане.

Различие в трактовке принципа разделения властей послужило причиной острых дебатов в Учредительном собрании в период 1789—1791 годов. Верх тогда одержали сторонники разделения-изоляции, так как две конституции революционной буржуазии (1791 и 1795 годов) основывались на достаточно жестком разделении законодательной и исполнительной властей.

В настоящее время две трактовки принципа разделения властей — разделение властей, предполагающее их сотрудничество, и разделение властей, предполагающее их изоляцию, — находят воплощение в двух типах форм правления, механизм и самый дух которых весьма различны.

Начиная с XIX века парламентская форма правления представляет собой форму правления, основанную на сотрудничестве властей. Такая форма правления существует в либерально-буржуазных странах Европы (за исключением Швейцарии), в странах британского Содружества и в некоторых государствах «третьего мира», которые более или менее полно восприняли ее адаптировав к местным условиям (Индия, Турция). Юридически данная форма определяется наличием института парламентской ответственности правительства а соответственно и наличием всех средств возможного взаимодействия властей (право министров присутствовать и выступать на заседаниях палат, интерpellация комиссии по расследованию и контролю и т. д.). Кроме того, такая форма правления, как уже отмечалось, связана с дуалистическим характером исполнительной власти. Политически парламентская форма правления характерна для переходного периода истории: она обеспечивала мирное сосуществование сходящей с политической арены земельной аристократии и набира-

ющей силы буржуазии, а в впоследствии — сосуществование буржуазии и пролетариата, по крайней мере в тех странах, где пролетариат был представлен лишь социал-демократическими партиями (Великобритания, Швеция).

Президентская форма правления стала теоретической моделью для многих современных конституций. Практически речь в данном случае идет главным образом о форме правления в Соединенных Штатах Америки. Форма правления в этой стране основана на жестком разделении двух равных властей, поскольку как президент — глава исполнительной власти, — так и две палаты конгресса избираются путем всеобщих выборов¹. Однако политические и идеологические условия в США чрезвычайно специфичны.

Практика применения данной формы правления в Латинской Америке, а также в некоторых странах Черной Африки привела к «президентализму» — форме правления, при которой равновесие властей нарушено в пользу исполнительной власти и функционирование которой, как правило, связано с бесконечными государственными переворотами, стабильность же достигается лишь в условиях диктаторского режима.

ГЛАВА II

ВЛИЯНИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ ТРАДИЦИЙ. КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ФРАНЦИИ

Конституционная история Франции с 1789 по 1958 год чрезвычайно богата событиями. Если рассматривать ее с юридической точки зрения, то во Франции за этот период было принято одиннадцать конституций,

¹ Впрочем, принцип разделения властей соблюдается в США отнюдь не столь абсолютно, как о том иногда говорят. Президент вправе накладывать вето на принятые конгрессом законы, которое можно преодолеть лишь большинством в две трети голосов. Таким же большинством голосов Сенат может отстранить президента от должности в связи с выдвижением против него обвинения Палатой представителей. Сенат же утверждает назначения президентом лиц на все высшие должности в государственном аппарате.

девять из которых действовали¹, причем некоторые подвергались многочисленным изменениям. Кроме того во Франции было два режима, конституционно оформленных, но существовавших де-факто², а также четыре временных правления³. Можно, наконец, упомянуть о проектах конституций, иногда представлявших такой же интерес, как и сами конституции, являвшиеся частью позитивного права⁴.

РАЗДЕЛ 1

ПРИНЦИП ЛИБЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВЛЕНИЯ

Три монархии и четыре республики Франции заложили основы либерального конституционного права. Последнее складывалось в условиях сохранения многочисленных пережитков прошлого в политической жизни и с точки зрения юридической техники отличалось большим своеобразием. Однако, несмотря на это, оно следовало основным направлениям развития конституционного права, характерным для всех либеральных капиталистических стран, пожалуй, лишь более четко выраженным в силу особенной интенсивности конституционной жизни. С одной стороны, здесь можно наблюдать с трудом пробивавшую себе дорогу, но постоянную тенденцию к расширению избирательного права. С другой стороны, поскольку речь идет об изменении формы правления, для конституционного развития Франции характерно колебание между парламентаризмом,

образом которого служила Великобритания, и жестким разделением властей, в чем в большей или меньшей степени сказывалось влияние американского примера. Наконец, следует отметить либеральный характер конституционного права Франции. Однако последнее нуждается в уточнении: этот либерализм всегда был и остается чисто буржуазным по своему содержанию, к народу он не имеет никакого отношения.

§ 1. Эволюция: переход от избирательного права, ограниченного цензами, ко всеобщему избирательному праву

Для либеральных демократических стран Европы характерна общая черта: они были либеральными до того, как стали демократическими. Здесь долго сохранялось ограниченное избирательное право. Франция не избежала этой закономерности. Первоначально право участвовать в голосовании было ограничено цензом, определяемым размером налога, уплачиваемого гражданином. Конституция 1791 года разделила всех граждан на «активных» (выплачивающих достаточно высокий налог, то есть состоятельных) и «пассивных», которые не участвовали в голосовании. Действие цензовых ограничений еще более усиливалось системой косвенных выборов: право быть избранным в коллегию выборщиков, то есть стать избирателем второй ступени, имели только те граждане, которые выплачивали еще более высокие налоги по сравнению с избирателями первой ступени. В период Конвента в стране впервые было введено всеобщее избирательное право, однако позднее, во время Директории и Империи, оно вновь становится цензовым, а выборы — косвенными. В период ограниченных монархий (Реставрация и Июльская монархия) избирательное право сохраняет цензовый характер при прямых выборах. Отказ снизить избирательный ценз и таким образом расширить избирательный корпус послужил одной из причин революции 1848 года. Результатом революции явилось введение всеобщего избирательного права. Однако законодательное собрание, образованное в соответствии с новой конституцией, сразу же его упразднило, впрочем открыто того не признавая. Дело в том, что право внесения избирателей в

¹ А именно: три монархические конституции (конституция 1791 года, две хартии — 1815 и 1830 годов); пять республиканских конституций (1793, 1795, 1848, 1875, 1946 годов); три имперские конституции (Первая империя, Дополнительный акт 1815 года, Вторая империя). Конституция 1793 года и дополнительный акт того же года никогда не применялись.

² Парижская коммуна; режим Виши.

³ Конвент (1792—1795); временное правление после революции 1848 года: Версальская ассамблея (1871—1875); Временное правительство Французской республики (1943—1946).

⁴ Особенно следует отметить жирондистский проект конституции 1793 года; текст конституции, подготовленный в 1943 году правительством Виши; апрельский проект конституции 1946 года, отклоненный в ходе всенародного референдума.

избирательные списки было оговорено условием проживания в течение определенного срока в данном округе. В эпоху высокой подвижности рабочей силы отвечать этому требованию большинство рабочих не могло. Только Луи-Наполеон Бонапарт после низвержения республики восстановил в 1851 году всеобщее избирательное право: ему нужно было расположить в свою пользу общественное мнение, кроме того, он рассчитывал получить голоса крестьян¹. Однако не получили еще права участвовать в голосовании женщины, так как «всеобщее» избирательное право XIX века оставалось привилегией мужчин. Но для этого Франции пришлось ожидать ордонанса 1944 года. Тогда же право голоса получили военнослужащие.

§ 2. Выбор формы правления: парламентский режим или жесткое разделение властей

Начиная с истоков современной конституционной истории Франции буржуазная конституционная доктрина, политические деятели страны были разделены на два лагеря: на приверженцев парламентской формы правления (их позиция в идеологическом плане усиливалась традиционной во Франции со времен Вольтера и Монтескье, достигающей порой поразительных размеров англomanией²) и на приверженцев системы жесткого разделения властей. Французская революция положила начало практическому опробованию этих форм правления. Монархии 1791 года с ее ограниченным цензным избирательным правом было свойственно четкое разделение исполнительной власти, вверенной королю, и законодательной власти, принадлежащей однопалатному Собранию. Исключением являлось лишь право отлагательного вето, предоставленное королю в отношении законов, принятых Собранием, а также уголовная ответ

ственность министров¹. В период Директории разделение властей между пятью членами Директории (и их министрами), представлявшими исполнительную власть, с одной стороны, и двумя палатами законодательного собрания (Советом старейшин и Советом пятисот) — с другой, проводилось жестко и на этот раз без всяких исключений. Разумеется, члены Директории избирались Советами². Однако после их избрания всякие отношения между этими органами должны были прекратиться.

После авторитаризма Первой империи Франция в период с 1815 по 1848 год впервые познала опыт парламентаризма. Разумеется, две монархии этого периода в соответствии с их конституциями были не более как ограниченными монархиями: «король, единственный носитель исполнительной власти (его министры не составляли правительства), обладал также законодательными прерогативами, и в частности правом одобрения законов. Однако при этом уже присутствовали элементы, предвещавшие возможную парламентаризацию формы правления: необходимость контрассигнации актов короля, парламентский ответ на тронную речь (прообраз интерпелляции, существующей в современном конституционном праве), финансовые полномочия, признанные за Палатой депутатов. И действительно, начиная с царствования Людовика XVIII, и особенно

¹ Таким образом, король назначал и отзывал министров без какого-либо вмешательства со стороны Собрания, перед которым министры были неответственны. Они не имели права присутствовать и выступать на заседаниях Собрания. Со своей стороны король не имел права роспуска Собрания.

² Каждый член Директории избирался Советом старейшин по списку, в который включались имена десяти лиц, предложенных Советом пятисот. Срок полномочий членов Директории составлял 5 лет, и ежегодно один из них должен был переизбираться. Этот порядок представляется весьма интересным, особенно если учесть, что и Советы каждые три года должны были обновляться на одну треть. Институт частичного обновления являлся одной из своеобразных с юридической точки зрения черт Директории. Бессспорно, ему принадлежало будущее, так же как и впервые введенной в этот период двухпалатной системе. Основной особенностью Директории была коллегиальность исполнительной власти. Однако нельзя было рассчитывать, что этот институт, слишком прогрессивный для буржуазного режима, мог получить дальнейшее развитие.

¹ Наиболее глубокий анализ этого периода истории Франции дан в работе К. Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта».

² Еще и сейчас можно услышать, как даже в «левых» кругах говорят, будто Великобритания — страна с наиболее либеральной формой правления. Создается впечатление, что метод «наведения порядка» в Ирландии не побуждают тех, кто придерживается подобной устоявшейся точки зрения, поставить его под сомнение.

при Луи-Филиппе, во Франции постепенно утверждалась парламентская форма правления: правительства практически становились однородными и солидарными, они стали уходить в отставку в случае негативного голосования в палате, что означало признание их политической ответственности. Да и палаты добились подлинной законодательной власти: королевская санкция превратилась в чистую формальность.

Для II Республики с 1848 по 1851 год была характерна смешанная система. Элементы парламентской формы правления играли значительную роль во взаимоотношениях между правительством и Собранием, однако отношения между президентом, избираемым на основе прямых выборов при всеобщем избирательном праве, и Собранием строились в соответствии с президентской формой правления: здесь существовало жесткое разделение властей. Следует отметить, что данная система отдаленно предвещала систему 1958 года. Но столь же необходимо отметить и другое: Вторая республика, бесспорно, потерпела крушение в силу политических причин, однако было бы неправомерно утверждать, что непоследовательность конституционных положений не имела к этому никакого отношения.

Период с 1875 по 1958 год отмечен во Франции расцветом парламентской формы правления¹ — парламентаризмом «на французский лад». Для него прежде всего характерна специфика юридических деталей:

— двухпалатная система, существовавшая постоянно при неизменной структуре парламента: Собрание избираемое на основе прямых выборов при всеобщем избирательном праве, и Сенат, избираемый путем косвенного голосования на основе избирательной системы создающей значительные преимущества для сельских избирательных округов. Изменялся лишь характер взаимоотношений между палатами: в III Республике обе палаты имели равные полномочия, в IV Республике — неравные (полномочия Сената были урезаны);

— дуализм исполнительной власти, который быстро эволюционировал в сторону полной потери полномочий

¹ Разумеется, за исключением четырех лет режима Виши о котором речь пойдет ниже.

президентом республики в пользу правительства, и особенно председателя Совета министров;

— особый характер отношений между правительством и парламентом. Основной чертой этих отношений являлась резко возросшая политическая ответственность правительства, приводившая к его хронической нестабильности.

Необходимо, однако, добавить, что после окончания первой мировой войны ослабление позиций парламента привело к расширению прерогатив правительства, причем в столь сильной степени, что последнее стало подменять парламент, в том числе и в законодательной области путем принятия декретов-законов.

Конституция 1946 года в прямо выраженной форме запретила подобную практику. Более того, была предпринята попытка стабилизировать правительство, «рационализировав» систему политической ответственности. В соответствии с конституцией правительство считалось смещенным лишь в том случае, если против него высказывалось абсолютное большинство членов Национального собрания. Если подобная ситуация повторялась дважды в течение восемнадцати месяцев (после первых восемнадцати месяцев легислатуры), то правительство могло распустить Национальное собрание. Однако данное конституционное положение не имело, да и не могло иметь какого-либо эффекта. Ведь парламент простым большинством голосов мог отказать правительству в средствах, необходимых для проведения его политики. Этим обстоятельством объясняется тот факт, что большинство правительств IV Республики прекращало свое существование, не будучи смещенными в конституционном смысле этого термина. Что касается декретов-законов, то они вновь стали появляться начиная с 1948 года, когда после ухода из правительства министров-коммунистов IV Республика все более стала напоминать III Республику¹. Однако парламентаризм

¹ Именно эта постоянная, начиная с 1946 года, делегация законодательных полномочий правительству является одной из причин, объясняющих, почему недопустимо в данном случае говорить о «правлении ассамблеи», что постоянно делает буржуазная наука с целью дискредитировать одновременно и правление ассамблеи, и IV Республику. Ведь для правления ассамблеи характерно то, что правит именно она.

«на французский лад» отличается прежде всего своими политическими традициями, две из которых имеют особое значение.

Первая — это традиция «парламентского суверенитета». Данный термин не имеет четкого юридического значения, поскольку суверенитет принадлежит народу. Вместе с тем он как раз и стремится отразить тот факт, что этот суверенитет в политическом смысле был при своем представителями, которые закрепили за собой наиболее совершенные средства контроля в отношении правительства и полную независимость в отношении народа. Система весьма быстро превратилась в «сверхпредставительную».

Вторая — это традиция непродолжительных по своим срокам правительств. Традиция эта очень важна, так как непродолжительность сроков пребывания у власти не объясняется лишь техническими моментами, а в частности отсутствием парламентского большинства. Она закономерна для такой системы, которая заинтересована в смене политических лидеров на посту премьер-министра. При этом в итоге руководство Советом министров оказывается коллегиальным, хотя эта коллегиальность и растянута во времени. Именно этим объясняется очевидный парадокс перемены правительства без перемены политики.

§ 3. Постоянная черта конституционного права Франции. Буржуазный либерализм

Либерализм французского конституционного права — это буржуазный либерализм. Утверждение либерального конституционного правления, разумеется, имело объективно прогрессивное значение, в том числе и для трудящихся. Однако его преимущества отнюдь не предназначались для них. Лишь в результате борьбы трудящиеся добились права пользоваться буржуазными свободами и завоевали свободы для себя.

Уже при зарождении буржуазной демократии, и даже несмотря на цензовые ограничения избирательного права, отношения между буржуазией и пролетариатом были достаточно сложными. Объясняется это двумя причинами. С одной стороны, часть революционной

буржуазии действительно добивалась равенства. Борясь с аристократией, буржуазия нуждалась в поддержке «народа», и этот союз представлялся тем более возможным, что пролетариат только зарождался и, во всяком случае, еще не выработал своего классового сознания. Но, с другой стороны, когда «сброд» пытался действовать самостоятельно, призывы к порядку становились весьма жесткими. После 1790 года расстрел рабочих на Марсовом поле уже служил напоминанием для «пассивных» граждан о том, что все свободы прекращаются, как только дело касается «священной и неприкосновенной» частной собственности. Именно с того момента, когда пролетариат сложился как самостоятельный класс, со своим классовым сознанием, буржуазия стала прибегать к наиболее жестоким репрессиям. Не следует забывать, что республика утвердилась во Франции лишь тогда, когда в 1848 и в 1871 годах она продемонстрировала способность стрелять в рабочих.

РАЗДЕЛ 2

АВТОРИТАРНЫЕ ТРАДИЦИИ

Для Франции характерно наличие постоянных авторитарных традиций, проявляющихся в двух различных формах. С одной стороны — в форме открыто авторитарных режимов, существование которых ограничивалось сравнительно короткими периодами времени. С другой — в форме авторитарных тенденций, осязаемых даже при либеральных режимах. В последнем случае эти тенденции проявляются менее отчетливо, но зато они отличаются значительно большим постоянством.

§ 1. Авторитарные режимы

Конституционной истории Франции известны два вида авторитарных режимов. Это, во-первых, дважды повторявшийся бонапартизм, представлявший собой в XIX веке французскую форму диктатуры буржуазии, а, во-вторых, диктатура потаблей — режим Виши,

сложившийся в особых обстоятельствах, но тем не менее достаточно хорошо характеризующий определенный тип диктатуры.

А. Империи

Первая (1799—1815) и Вторая (1851—1870) империи во Франции возникли одинаково: в обоих случаях военный государственный переворот (18 брюмера и 2 декабря) сошелся с народным плебисцитом. Углубляя анализ, необходимо отметить, что эти империи — учитывая различия эпох — являлись отражением одной и той же социально-политической реальности: капиталистического способа производства, которому для его развития необходим был порядок. Однако соотношение классовых сил было слишком неустойчивым, чтобы подобный порядок можно было обеспечить только либеральными методами.

Институциональные формы в обоих случаях также были аналогичными.

Чтобы сделать империю популярной, а также по причине того, что Бонапарты были уверены в поддержке крестьянства, было провозглашено всеобщее избирательное право. Правда, оно жестоко контролировалось при помощи системы доверительных списков¹, вскоре дополненной вновь введенными цензовыми ограничениями, — во время Первой империи и при помощи особой поддержки официальных кандидатов — в период Второй.

Парламент состоял из трех или четырех собраний

Исполнительная власть была всемогуща, что объяснялось постоянно увеличивающейся продолжительностью ее полномочий (консулат или президентство в течение десяти лет, затем пожизненно, затем наследственная империя), широким и расплывчатым определением этих полномочий и, наконец, поддержкой как со стороны населения, ставшего объектом манипуляций после введения плебисцитов, так и со стороны нотаблей, контролировавших Сенат.

Единственным различием между двумя империями являлось общее направление их эволюции: все большее

нарастание авторитарных тенденций в период Первой империи, все большая либерализация — в период Второй. Считая, что войны обходятся слишком дорого, буржуазия стремилась к постепенному смягчению режима. В ответ на это Наполеон I еще более его ужесточил, тогда как Наполеон III попытался успокоить левых либеральной демагогией. Однако как в первом, так и во втором случае крах был неизбежен, поскольку приговор режиму был вынесен самим господствующим классом.

Б. Режим Виши

С юридической точки зрения режим Виши — аномалия. Учрежденный в соответствии с противоконституционным актом (законом от 10 июля 1940 года, делегировавшим учредительные полномочия правительству Петэна), он не соблюдал даже самого этого акта. Согласно закону от 10 июля 1940 года Петэн получал «производные» учредительные полномочия, ограниченные определенными условиями и определенными процедурными рамками; фактически же он присвоил себе первоначальные, безусловные учредительные полномочия. Эти полномочия он реализовывал путем издания серии конституционных актов, которые, разумеется, были аннулированы после восстановления республики.

С политической точки зрения, а также принимая во внимание особые условия — война, германская оккупация и сотрудничество с оккупационными властями, — режим Виши является своего рода классическим. Это — диктатура нотаблей, одна из форм диктатуры, использующаяся в капиталистических странах, отсталых в социально-экономическом и идеологическом отношениях. Испания после 1939 года, а также салазаровская Португалия — современные образцы подобного типа диктатуры¹.

§ 2. Авторитарные тенденции

При либеральных режимах авторитарные тенденции не столь отчетливо выражены. Они проявляются в двух основных формах.

¹ Система косвенных, многоступенчатых выборов, при которой кандидаты назначались сверху.

¹ Анализ этого типа режимов см.: A. et F. Demichel. Les Dictatures européennes, P. U. F., 1972.

1. Во-первых, об этих тенденциях свидетельствует выработавшийся рефлекс обращаться к военному, к сильному человеку, во время любых политических кризисов, во всяком случае в периоды республиканского правления, когда нет монарха, способного служить последней защитой.

2. Во-вторых, проявлением указанных тенденций являются проекты конституционной реформы (например проект 1934 года, последовавший за кризисом 6 февраля, или проект 1943 года, разработанный правительством Петэна), направленные на усиление власти и полномочий главы государства. Да и сами конституции по крайней мере согласно их букве, закрепляют за главой государства очень обширные прерогативы. Следует отметить, что это прослеживается даже в конституционных законах 1875 года, заложивших основы ультрапарламентской демократии. В данном случае — налицо проявление монархической традиции.

РАЗДЕЛ 3

ОПЫТ НАРОДНОГО ПРАВЛЕНИЯ

Начиная с 1789 года во Франции дважды осуществлялось народное правление, ограниченное во времени, но важное по своему историческому и теоретическому значению. Это — якобинский конвент (1793—1794) и Парижская коммуна.

§ 1. Якобинский конвент

Иногда о якобинском конвенте говорят как о правлении мелкой буржуазии, никогда не покушавшемся на основы власти буржуазии. Подобная трактовка представляется совершенно неправильной. Конвент являлся собой форму перехода к иному типу общества, бесспорно не социалистическому по своему характеру, так как во Франции 1793 года еще не было экономических и идеологических основ для социализма. Вместе с тем являвшемуся первым шагом в направлении к такому обществу.

Да и с точки зрения конституционного права 1793 год знаменует очевидный отход от того буржуазного права, которое начало складываться с 1789 года.

1. Конституция, принятая 24 июня 1793 года, отвергает принцип разделения властей и учреждает режим ассамблеи, основанный на вертикальной делегации власти народа. Она предусматривает создание однопалатного парламента, избираемого на основе всеобщих и прямых выборов. Парламенту принадлежит вся власть в государстве; коллегиальному исполнительному совету, состоящему из двадцати четырех человек, избираемых парламентом¹, он просто делегирует чисто исполнительские функции.

Власть якобинцев пользуется народной поддержкой, так как государственные органы действуют под непосредственным и постоянным контролем народа. Последний имеет право вето в законодательной области и право инициативы — в конституционной; эти права осуществляются первичными собраниями народа. Депутаты избираются сроком только на один год.

2. Эта конституция так и не вступила в силу — первоначально из-за гражданской войны, а также войны с другими странами, а впоследствии из-за падения власти якобинцев после убийства Робеспьера. Однако революционное правление, ее заменившее, достаточно точно воспроизводило смысл конституции, правда за небольшим, но важным исключением. С апреля 1793 года по термидор власть Конвента частично перешла к комитетам — в частности, к Комитету общественного спасения, — а затем к группе лиц, находившихся в основном под влиянием идей Робеспьера и Сен-Жюста. Однако совершенно ошибочно усматривать здесь, как это обычно делается, личную власть. Правление якобинцев представляет собой первый этап правления партии.

§ 2. Парижская коммуна

Несмотря на непродолжительный срок ее существования, опыт Парижской коммуны дает ценную информацию.

¹ Из списка, включающего 85 имен кандидатов (по одному человеку от каждого департамента), предложенных народом.

мацию, в том числе и в области государственных институтов, которые она создала. Эти институты основывались на следующих принципах: выборность всех звеньев государственного аппарата (включая национальную гвардию — вооруженные силы Коммуны); вертикальная делегация власти (основным правящим органом являлся Генеральный совет Коммуны, избираемый народом); коллегиальность, в том числе и в органах исполнительной власти.

ГЛАВА III

СПЕЦИФИКА СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЙ. ГОЛЛИСТСКИЙ ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ

Французская конституция 1958 года является результатом взаимодействия (в известной мере случайно, но тем не менее в той или иной форме неизбежного) между конституционными потребностями государственно-монополистического капитализма и конституционными взглядами генерала де Голля и юристов-голлистов.

РАЗДЕЛ I

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-МОНОПОЛИСТИЧЕСКОГО КАПИТАЛИЗМА

А. Государственно-правовое развитие всех буржуазно-демократических стран после первой и особенно после второй мировой войны отличается одной характерной чертой: нарушением с трудом достигнутого в XIX веке равновесия между исполнительной и законодательной властями. Естественно, в пользу исполнительной власти.

Конституционные формы проявления этих изменений различны.

В странах со строго парламентской формой правления (Великобритания, Швеция, ФРГ) все политические решения исходят от правительства, добывающегося

одобрения при поддержке большинства, которым оно располагает в парламенте. Практически единственным видом деятельности парламента становится одобрение решений, исходящих от правительства. Если не юридически, то фактически депутаты утратили право законодательной инициативы, а также право внесения поправок в предлагаемые правительством законопроекты. И если парламентское одобрение все же связано со многими проблемами, то система декретов-законов позволяет правительству уже совершенно самостоятельно осуществлять законодательство.

Отмеченная эволюция характерна для всех стран с парламентской формой правления, включая — и даже в первую очередь — Великобританию, которая всегда считалась «родоначальницей парламента». Даже режимы, считающиеся слабыми, используют подобные методы усиления исполнительной власти. Так, в период IV Республики во Франции правительства были неустойчивыми; однако, находясь у власти, они не были слабыми: постоянная практика декретов-законов обеспечивала им квазимонополию политической инициативы.

Некоторые конституции идут еще дальше. Пренебрегая логикой парламентского дуализма, они усиливают положение президента республики за счет ответственного перед парламентом правительства. Полномочия президента расширяются, и в отдельных случаях вводится система его избрания непосредственно народом. Французская конституция 1958 года может служить в данном отношении отличным примером.

В странах с формой правления, основывающейся на более строгом разделении властей, — как, скажем, в США, — законодательная власть, по-видимому, располагает большей самостоятельностью, поскольку, во-первых, она не испытывает постоянного давления со стороны исполнительной власти и, во-вторых, в ее руках остается сильное оружие — право принятия бюджета. В то же время у исполнительной власти имеются средства добиваться полной ликвидации парламентского контроля в определенных областях ее деятельности (прежде всего в сфере внешней политики) и вместе с тем сдерживать нежелательные инициативы представителей народа (президентское вето в США).

Б. Буржуазная доктрина, как правило, оправдывает все отмеченные изменения, ссылаясь на принцип эффективности. В нашем технократическом обществе заявляют ее представители, парламент лишен возможности участвовать в выработке сложных решений. Последние по плечу лишь технократам, а технократы находятся в правительстве.

Подобная аргументация, разумеется, тенденциозна. Она преследует двоякую цель. Во-первых, ссылками на так называемую техническую необходимость маскируются политические по своему характеру процессы. Во-вторых, из такого рода рассуждений следует, что технократы составляют самостоятельную социальную группу, осуществляющую руководство государством согласно своим собственным воззрениям. В действительности же совершенно очевидно, что технократы лишь обеспечивают конкретную реализацию интересов крупных капиталистических концернов, а также представляют эти концерны государства.

Фактически современная тенденция к концентрации власти, или, если говорить в более общем плане, тенденции к усилению авторитаризма, связана с двумя обстоятельствами.

В современных условиях развития монополистического капитализма парламенты многих стран отстали от жизни. В них все еще слишком много погрешностей, и особенно взгляды которых отстают от современности лет на тридцать. Бесспорно, положение меняется и иногда очень заметно: молодые технократы из министерских кабинетов один за другим предпринимают попытки стать депутатами Национального собрания. Однако, в общем, избранные народом, пусть даже и депутаты, часто являются помехой для капиталистов и министров буржуазного государства.

При более широкой постановке вопроса необходимо отметить, что демократия, пусть даже только политическая и, следовательно, ограниченная, — лишь один из этапов в развитии буржуазного строя. Это — форма осуществления государственной власти, относящаяся к XIX веку, соответствующая капитализму эпохи свободной конкуренции. В тот период чистого экономического либерализма государство рассматривалось лишь как «жандарм» и минимально вмешивалось в дела част-

ного капитала. Политический характер имели решения, касающиеся в основном вопросов публичного порядка. Подобные решения могли приниматься в форме законов и, следовательно, подвергаться риску парламентского обсуждения без большого ущерба для частного капитала. Кроме того, последний, основываясь на конкуренции, естественно, допускал известные «издержки».

Для государственно-монополистического капитализма подобная практика уже неприемлема. Общий проект экономического развития, составленный совместно государством и крупными частными предприятиями, представляет собой слишком тонкий и сложный экономический и финансовый механизм, чтобы можно было идти на риск, связанный с парламентскими дискуссиями. Да и интересы, при этом затрагиваемые, слишком значительны, чтобы допускать малейшие издержки, даже издержки времени, обусловливаемые уважением к политической демократии.

В. Конституционные принципы голлизма представляют собой лишь одну из многих других конкретных форм выражения отмеченных выше потребностей государственно-монополистического капитализма. Можно сказать, что в данном случае произошло любопытное сочетание. Воззрения генерала де Голля были значительно более патерналистскими и традиционалистскими, нежели просто капиталистическими. Другими словами, в его концепции присутствовало чувство власти и признание необходимости сильного государства, а это очень точно соответствовало потребностям крупной буржуазии Франции. Однако, хотя генералу де Голлю и выпала историческая роль быть политическим воплощением интересов государственно-монополистического капитализма, между ним и капитализмом возникли противоречия. Для крупной буржуазии, отвернувшейся от него в 1969 году, значительно проще иметь дело с его преемниками. Поэтому стоит ли удивляться постоянному усилению авторитарного характера режима: такая тенденция прямо вписывается в общее направление развития капитализма, нашего политические кадры, полностью соответствующие его потребностям.

РАЗДЕЛ 2

ГОЛЛИСТСКАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕОЛОГИЯ

С учетом сделанных оговорок конституционные принципы голлизма полностью соответствовали потребностям государственно-монополистического капитализма. Основная идея заключалась в том, чтобы сохранить оправдавшие себя рамки парламентской демократии, модифицировав ее в плане усиления исполнительных властей. При этом основными элементами подобной модификации, которые можно было обнаружить уже в конституционных проектах юристов-голлистов периода Соппротивления, но главным образом в известной речи генерала де Голля, произнесенной в 1946 году в Ментехе Байо, являются следующие: эффективное разделение властей, рационализация, арбитраж.

§ 1. «Эффективное разделение властей»

«Эффективное разделение властей» — постоянный тезис голлистов. В соответствующей формулировке он нашел свое закрепление в законе от 3 июня 1958 года, явившемся основой новой конституции¹. Закон отражает в известной степени промежуточную позицию между разделением-сотрудничеством, характерным для классической парламентской формы правления, и разделением, понимаемым как изоляция властей. В нем признается необходимость сохранения основ парламентского механизма, и прежде всего института политической ответственности правительства². Наряду с этим вводятся элементы изоляционизма, рассчитанные, как и всегда в подобных случаях, на защиту одной из властей

¹ Закон от 3 июня 1958 года уполномочил правительство генерала де Голля подготовить новую конституцию на основе «пяти принципов»; до вступления в силу конституция должна была быть одобрена народом. Как и всякая делегация учредительной власти, данная делегация была противоконституционной. Для легализации нового режима требовалось одобрение конституции со стороны народа — носителя суверенитета.

² Данный институт входил в число пяти принципов, упоминаемых в законе от 3 июня 1958 года.

вторжения со стороны другой. В данном случае речь идет о защите прерогатив исполнительной власти от всемогущества парламента. Именно в этом смысле статьи 23 (закрепляющей принцип несовместимости функций члена правительства с парламентским мандатом) и статьи 34 (разграничивающей области закона и парламента).

Тезис об эффективном разделении властей основывался на весьма поверхностном диагнозе болезней, от которых страдала IV Республика. Было, например, крайне несерьезно усматривать причину нестабильности правительств в недобросовестном поведении тех депутатов, которые будто бы специально добивались отставки данного правительства с тем, чтобы войти в состав следующего, сохраняя при этом свой парламентский мандат, и тем самым объяснять установление принципа несовместимости функций члена правительства с парламентским мандатом. В любом случае метод исправления недостатков был выбран неправильно. Вводить элементы изоляционизма в парламентскую форму правления, по своей природе основывающуюся на сотрудничестве властей, равносильно преднамеренному созданию непоследовательности в институциональном механизме.

§ 2. Рационализация

В данном случае речь идет об идее, которая не является ни специфически голлистской, ни, впрочем, и французской. Суть ее сводится к тому, чтобы предусмотреть в странах с парламентской формой правления особый механизм юридического принуждения (своего рода конституционные «сюрпризы»), обеспечивающий стабильность правительства при отсутствии основного условия такой стабильности: твердого парламентского большинства. Уже в 1940 году многие французские юристы, находившиеся под сильным влиянием англосаксонского права, предсказывали появление подобного метода, позволяющего искусственным юридическим путем достичь такой же устойчивости правительства, как при двухпартийной системе. Именно этим объясняется, в частности, особенность института парламентской ответственности, предусмотренного конституцией 1958 го-

да. Согласно конституции, правительство должно уйти в отставку лишь в том случае, если за резолюцию осуждения подано абсолютное большинство голосов всех членов Национального собрания; воздержавшиеся при голосовании считаются поддерживающими правительство. Конституция, таким образом, позволяет правительству оставаться у власти, даже не располагая явным большинством. Дело сводится к юридической уловке, обеспечивающей стабильность правительства при отсутствии парламентской основы подобной стабильности.

Рационализация — не новый конституционный прием; он использовался, в частности, в период между двумя войнами республиканской Германией и некоторыми новыми Балканскими странами, то есть теми странами, в которых парламентская форма правления имела искусственный характер и которые тем не менее искали средства для ее сохранения. Результаты были крайне разочаровывающими, да иначе и быть не могло. Ведь правительство, лишённое поддержки большинства, остающееся у власти лишь благодаря механизму юридического принуждения, не могло долго сохранять эффективность, так как было лишено средств, необходимых для проведения своей политики. Весь политический опыт стран с парламентской формой правления свидетельствует, что рационализация ничего не даёт — в том случае, когда правительство опирается на подлинное большинство в парламенте, — либо оказывается неэффективной в том случае, когда к ней прибегают, то есть когда отсутствует политическая основа правительственной стабильности. Короче говоря, рационализация либо бесполезна, либо неэффективна. Необходимо также добавить, что она безразлична: она всегда обеспечивает преимущества для исполнительной власти. Рационализация, институционализированная в Франции в 1958 году, в данном отношении не представляет собой исключения.

§ 3. Арбитраж

Смысл доктрины арбитража сводится к передаче главе государства очень важной функции: он должен возвышаться над всеми политическими силами и гармонизировать нормальное функционирование государства

в рамках закона. Положение главы государства-арбитра должно обеспечивать ему необходимые полномочия для осуществления этой функции. Эта теория внешне привлекательна, тем более что она как будто приводит к восстановлению роли главы государства в странах с парламентской формой правления, которая в большинстве случаев полностью сведена на нет. Однако доктрине арбитража присущи два существенных недостатка.

1. Само понятие «арбитраж» двусмысленно, поскольку данный термин как в обычном, так и в юридическом смысле может иметь два значения. Если говорить о его употреблении в области спорта, то здесь арбитр имеет единственную задачу: вмешиваться в строго определенных случаях, при необходимости отмечая свистком допущенные ошибки. В юридическом же смысле этого слова арбитр может принимать решения, имеющие силу норм права; он располагает властными полномочиями в отношении представляемых на его рассмотрение проблем, и его решения юридически обязательны для тех, кто выбрал его в качестве арбитра. Остаётся совершенно неясным, какому из отмеченных двух смыслов соответствует понятие арбитража, за который ратовал генерал де Голль и который закреплён конституцией 1958 года. Три избирательные кампании, предшествовавшие введению системы избрания президента на основе всеобщего голосования, не способствовали выяснению данного вопроса.

2. Институт арбитража весьма архаичен. По сути дела, речь идет о специфической доктрине, применимой к монархиям XVIII века, но неприемлемой в отношении современных глав государств. В силу самого своего статуса монархи располагали властью, позволявшей им вмешиваться, оставаясь как бы «над заинтересованными сторонами». В современных условиях положение президентов республики иное. Здесь возможен один из двух вариантов. Либо они избираются ограниченной избирательной коллегией — например, самим парламентом — и, следовательно, ничто не даёт им необходимых для роли арбитра полномочий; либо их избирает непосредственно народ, а это означает, что их вмешательство не может быть вмешательством арбитра. Оно неизбежно будет иметь характер вмешательства правительства.

§ 1. Президент республики

СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИИ У РЕСПУБЛИКИ. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЙ АВТОРИТАРИЗМ

С точки зрения конституционного права конституция 1958 года в соответствии с принципами, нашедшими выражение в законе о делегации учредительных полномочий от 3 июня 1958 года, равно как и с буржуазно-демократической традицией Франции, теоретически устанавливает парламентскую форму правления. Однако уже сам текст конституции говорит о том, что этот парламентаризм наделен весьма своеобразными чертами, обнаруживающими авторитарный характер режима. Проявляется это прежде всего в организации исполнительной, а также законодательной власти. Об этом свидетельствует и характер взаимоотношений между властями, то есть способ закрепления политического равновесия, использованный конституцией 1958 года. Наконец, это подтверждают институты, предназначенные поддерживать конституционный порядок, юридическую форму отмеченного равновесия. *

ГЛАВА I

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Как и в большинстве государств с парламентской формой правления, исполнительная власть в современной Франции имеет дуалистический характер. Такой дуализм порождает ряд политических и технических проблем, связанных со статусом двух органов исполнительной власти — президента республики и правительства, а также с распределением прерогатив между ними.

А. Президент республики — глава государства с классической парламентской формой правления

В соответствии с текстом конституции 1958 года президент республики являлся главой государства, парламентская форма правления которого была более или менее классической.

Он избирался не парламентом, как это происходило в период III и IV Республик, но и не непосредственно народом. Избираемый корпус по выборам президента — кстати говоря, очень сильно напоминавший избирательный корпус по выборам в Сенат¹ — включал в себя около восьмидесяти тысяч человек, в свою очередь также избираемых: членов парламента, генеральных советников, представителей муниципальных советов, а также представителей заморских территориальных коллективов, поскольку президент республики одновременно являлся и президентом Содружества.

Президент республики не несет политической ответственности за свои действия (ст. 68), что является традиционным для статуса главы государства с парламентской формой правления. Единственная ответственность, возложенная на президента, — это ответственность уголовного характера, имеющая, впрочем, почти только теоретическое значение: в случае государственной измены (преступления, состав которого никогда не был определен ни одной конституцией) глава государства может предстать перед Верховным судом на основании обвинения, предъявленного ему в идентичной форме каждой из палат парламента.

С другой стороны — и это также образец классической практики, — освобождение от ответственности

¹ См. главу II. Подобное сходство имеет известное значение. Во-первых, оно придает системе, установленной в 1958 году, определенный характер режима потаблей; во вторых, оно позволяет главе государства при необходимости опираться на Сенат, выступая против Национального собрания (см. ниже).

президента республики приводит к необходимости контрассигнации большинства его актов премьер-министром и одним или несколькими министрами (ст. 19).

Наконец, президент республики обладает традиционными прерогативами главы государства. Он принимает и аккредитует послов, осуществляет право помилования.

Б. Президент, избираемый на основе всеобщего голосования

Согласно конституционной реформе 1962 года, глава государства избирается непосредственно народом на основе всеобщего избирательного права. Это уже представляет собой существенную трансформацию политической системы.

1. Что лежало в основе такой трансформации? Официально речь шла о том, чтобы увековечить существующую систему после ухода ее основателя. В соответствии с концепцией самого генерала де Голля, он обладал «исторической легитимностью». Его преемник, кем бы он ни был, не мог бы располагать ею. Таким образом, с целью гарантировать необходимые для осуществления его функций полномочия нужно было обеспечить преемнику де Голля единственно бесспорные во всех демократических странах основания для распоряжения властью: источником его полномочий должны были стать всеобщие выборы. Подобная реформа была тем более необходима, утверждали ее сторонники, что жизнь главы государства постоянно находилась под угрозой покушений.

Доводы, казалось бы, вполне логичные и демократичные. Весьма вероятно, что подобного рода соображения сыграли известную роль при проведении конституционной формы 1962 года. Однако подлинная причина заключалась в другом: речь шла о том, чтобы создать в рамках исполнительной власти в противовес Национальному собранию орган, который избирался бы точно так же, как Национальное собрание: непосредственно народом на основе всеобщего избирательного права. В своей основе реформа была направлена против народного представительства.

Что касается процедуры ее проведения, то она была облечена в форму референдума, предусматриваемого статьей 11 конституции. Это означало нарушение самой конституции, поскольку пересмотр ее может осуществляться только в соответствии со статьей 89, специально для того введенной и предусматривающей одновременное использование в этих целях как парламентской процедуры, так и референдума (см. главу 4).

2. Реформа была проведена весьма своеобразным образом. Так, была упразднена система свободного выдвижения кандидатов на пост президента. Отныне каждая кандидатура должна была быть предложена ста нотаблями (членами парламента, мэрами, членами генеральных советов), представляющими не менее десяти департаментов. Кроме того, к участию во втором туре голосования, который проводится через пятнадцать дней после первого, допускаются только два кандидата, собравшие наибольшее число голосов в первом туре (в случае если один из этих двух кандидатов отказывается от дальнейшего участия в выборах, его заменяет кандидат, занявший третье место в первом туре, и так далее). В результате в юридическом плане избранный кандидат всегда, даже во втором туре, располагает абсолютным большинством поданных голосов. В политическом же плане, напротив, применение этого правила, имеющего авторитарный характер, легко может привести к тому, что на пост президента окажется избранным кандидат, не пользующийся поддержкой большинства населения, если многие избиратели будут вынуждены отказаться от дальнейшего участия в голосовании, поскольку поддерживаемые ими кандидаты не допущены ко второму туру¹.

3. Реформа 1962 года имела серьезные последствия. Во-первых, в политическом плане введение системы избрания главы государства непосредственно населением на основе всеобщего избирательного права послужило своего рода прикрытием авторитарной эволюции данного института (см. часть III). Во-вторых, с чисто

¹ Именно так произошло в 1969 году, когда применение указанного правила, совпавшее с расколом левого лагеря, привело к тому, что во втором туре остались лишь два консервативных кандидата.

технической точки зрения нововведения 1962 года привели к существенным искажениям конституционного механизма в целом, к новым двусмысленностям, которых и без того хватало в конституции 1958 года. Практически изменения затронули лишь способ избрания главы государства. Его статуса и полномочий так же, как статуса и полномочий правительства, они не коснулись. Статьи 20 и 21 конституции, в частности, не были изменены¹. А это означает, что отныне:

— существует противоречие между системой избрания президента республики и его статусом, поскольку президент по-прежнему свободен от политической ответственности, что в отношении лица, избранного народом, по крайней мере парадоксально;

— существует также противоречие между системой избрания президента республики и его полномочиями: избранный народом президент с точки зрения юридической по-прежнему остается лишь арбитром.

§ 2. Правительство

Существующее во Франции правительство теоретически также является парламентарным. Однако целый ряд весьма своеобразных норм придает этому парламентаризму характер, делающий его мало похожим на классические образцы.

А. Формирование правительства

Премьер-министр назначается декретом президента республики по личному усмотрению последнего. Остальные министры также назначаются декретом президента республики, но по предложению премьер-министра.

Все это не противоречит традиционному буржуазному парламентаризму, коль скоро вновь назначенное правительство обязано предстать перед Национальным собранием для получения его доверия. К сожалению,

¹ Эти статьи, имеющие очень важное значение, закрепляют за правительством и его главой полномочия определять политику нации.

соответствующая статья конституции (ст. 49) сформулирована (быть может, преднамеренно) недостаточно четко. Это было использовано правительством в качестве предлога для утверждения, не имеющего под собой конституционного основания, что, будучи назначенным, оно не обязано предстать перед Национальным собранием и что если оно это делает, то лишь в порядке любезности.

Б. Состав правительства

При классической парламентской форме правления министры свободно выбираются как из числа лиц, не являющихся членами парламента, так и из числа его членов. Запрещение назначать парламентариев министрами равносильно проведению жесткого органического разграничения между членами парламента и членами правительства, что противоречит сущности формы правления, основанной на сотрудничестве властей.

Подобное противоречие не смутило, однако, авторов конституции 1958 года.

Разумеется, по-прежнему возможно в соответствии со статьей 23 конституции выбирать министров и из числа членов парламента. Однако при этом последние должны отказываться от своего мандата, поскольку такой мандат несовместим с осуществлением функций правительства.

1. Это правило не ново. О необходимости его введения уже в течение пяти десятков лет говорили многие политические деятели. В 1940 году юристы-голлисты включили его в свою программу и с тех пор ни один из них не отказывался.

Идея несовместимости мандата члена парламента с исполнительскими функциями основывается, по мнению сторонников, как на теоретических, так и на практических соображениях. С теоретической точки зрения новое правило представляет собой реализацию одного из основополагающих принципов новой конституции, введенного в закон от 3 июня 1958 года, — принципа эффективного разделения властей. В какой-то мере это обеспечивает некое среднее положение между тем разделением властей, существующим, например, при президентской форме правления, и

сотрудничеством властей, представляющим собой основу парламентской формы правления.

С практической точки зрения преимущество принципа несовместимости выражается якобы в том, что он уменьшает привлекательность министерских портфелей (получая портфель министра, член парламента одновременно лишается своего мандата и, следовательно, в случае нового правительственного кризиса рискует оказаться вне рамок как парламента, так и правительства) и, таким образом, способствует стабильности правительства. Данный вывод основывается на поверхностных¹, демагогических и антипарламентских оценках.

2. Претворение в жизнь принципа несовместимости связано с определенной технической проблемой. Как заменить депутата или сенатора, который становится министром, и вследствие этого отказывается от своего мандата?

Конституция 1958 года прибегает к оригинальному решению — институту заместителей. Заместитель члена парламента избирается одновременно с членом парламента (исключение делается лишь в отношении сенаторов, избираемых на основе пропорциональной системы: в данном случае заместителем является тот, кто значится первым в списке после избранного кандидата). Заместитель занимает место члена парламента, если последний становится министром (замещение происходит в конце месяца), членом Конституционного совета, либо в случае его смерти (но не отставки). В указанных случаях заместитель сохраняет парламентский мандат в течение всего периода его действия, даже если через некоторое время прежний обладатель мандата оставит ту должность, ради которой он вынужден был отказаться от него².

¹ Объяснение, пусть даже лишь частичное, неустойчивость правительств министерскими аппетитами отдельных членов парламента представляется крайне неубедительным. Во многих странах с парламентской формой правления совместимость мандата члена парламента с министерскими функциями не вызывает на устойчивость правительства. Или, быть может, что мы, скажем, шведского парламента более добродетельны, чем члены парламента Франции?

² Более детальное исследование данного института см. A. et F. Demichel. Droit électoral. Dalloz, 1973.

3. Представляется, однако, что перспективы применения принципа несовместимости по сравнению с 1958 годом изменились. В 1958 году можно было опасаться, что это приведет к полному разделению между членами правительства и членами парламента, к созданию правительства, состоящего из одних чиновников. Фактически же органическая связь между парламентом и правительством очень скоро вновь была восстановлена. Ограниченный по своему значению, нередко открыто нарушаемый принцип статьи 23 в конце концов стал играть очень незначительную роль в практике поддержания конституционного равновесия.

Бесспорно, что многие из тех, кто получил министерские портфели после 1958 года, вышли не из традиционных парламентских кругов — это были люди, занимавшие высокие государственные посты или подвизавшиеся в сфере бизнеса. Однако такое явление было вызвано развитием государственно-монополистического капитализма; положение же статьи 23 играло в данном случае весьма незначительную роль, хотя некоторые голлистские лидеры, связанные с деловыми кругами, рассчитывали, что оно облегчит непосредственный переход от руководства крупными банками к руководству ведущими министерствами¹.

Более того, войдя в правительство, эти люди, как правило, всегда старались подыскать себе избирательные округа, с тем чтобы впоследствии стать членами парламента; по сравнению с III и IV Республиками установление взаимосвязи между парламентом и правительством в данном случае шло в обратном порядке.

Министры, лишившиеся портфелей, пытались восстановить свой мандат, требуя отставки заместителей. Однако последние часто оказывались несговорчивыми. Кроме того, тот, кто пытается вернуться в парламент, рискует оказаться перед необходимостью баллотироваться на частичных выборах, одержать победу на которых не всегда удается.

Министры, находящиеся при исполнении своих обязанностей, выставляют свои кандидатуры на частичных выборах, хотя заранее знают, что сохраняют министерские посты и передадут полученные парламент-

¹ См.: H. Claude. Le Pouvoir et l'argent. Ed. sociales, 1973.

ские мандаты своим заместителям. Подобная практика, позволяющая известному политическому деятелю служить как бы паромом для заместителя, разумеется, находится в противоречии с духом статьи 23.

В. Отставка правительства

В этом плане конституция 1958 года восприняла традиционные для парламентской формы правления нормы. Глава государства не может принимать решение об отставке правительства. Она может быть осуществлена только путем принятия резолюции порицания в Национальном собрании (см. главу III). Президент республики может индивидуально отозвать какого-либо министра только по предложению премьер-министра. Разумеется, это представляет собой исключение из принципа коллективной ответственности правительства, но подобная практика допускается в большинстве государств с парламентской формой правления.

РАЗДЕЛ 2

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ГЛАВОЙ ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Распределение «обычных» компетенций в области управления страной между главой государства и правительством в современной Франции соответствует классическим традициям стран с парламентской формой правления. Однако наделение президента республики собственными полномочиями, осуществление которых, как правило, не требует контрассигнации, выходит не только за рамки парламентской формы правления, но в большинстве случаев и за рамки демократической системы вообще.

§ 1. Распределение компетенций по управлению страной

А. Полномочия президента республики

Полномочия президента республики в современной Франции аналогичны полномочиям большинства

государств в государствах с парламентской формой правления.

Президент республики по праву председательствует в Совете министров, а также в Верховных комитетах и в Советах национальной обороны.

Он подписывает ордонансы и декреты, обсужденные в Совете министров.

Он, в принципе, производит назначения на гражданские и военные государственные должности. В данном отношении статья 13 конституции закладывает основы довольно сложной системы:

- наиболее высокопоставленные должностные лица (послы, генералы, префекты) действительно назначаются президентом на основании декрета, принятого в Совете министров;

- другие высокопоставленные должностные лица (например, профессора факультетов) также назначаются декретом президента республики, но без обсуждения в Совете министров;

- право назначения всех остальных государственных должностных лиц делегируется премьер-министру и путем последующей делегации может быть передано даже местным властям (ректору, префекту).

Президент республики «ведет переговоры о заключении договоров и ратифицирует их» (что в применении к переговорам, очевидно, является стилистическим оборотом). Его «информируют» о заключении международных соглашений, не подлежащих ратификации.

Президент республики участвует, по крайней мере формально, в работе парламента. Именно он промульгирует законы в пятнадцатидневный срок после их принятия; до истечения этого срока он может потребовать от парламента повторного чтения закона. Кроме того, своим декретом он открывает и закрывает внеочередные сессии парламента¹.

Для осуществления всех указанных полномочий требуется контрассигнация актов главы государства премьер-министром и одним или несколькими заинтересованными министрами.

¹ О юридических и политических проблемах, связанных с природой данной компетенции, см. главу II.

Б. Полномочия премьер-министра

В соответствии с конституцией 1958 года сфера компетенции премьер-министра — это своего рода геометрическое пространство, в пределах которого действуют различные государственные органы. Полномочия, которыми располагает премьер-министр, связывают его с различными звеньями государственного аппарата.

1. Полномочия премьер-министра в отношении президента республики:

- премьер-министр замещает президента в качестве председателя в различных советах и комитетах. Однако в Совете министров он может председательствовать только по прямо выраженному поручению и при определенной повестке дня;

- премьер-министр высказывает свое мнение президенту в случае роспуска Национального собрания и в случае применения статьи 16 конституции;

- премьер-министр может обращаться к президенту республики с предложениями в двух случаях: в случае индивидуального отзыва министров и в случае инициативы пересмотра конституции. В этих случаях президент республики может действовать лишь на основании предложений премьер-министра.

2. Полномочия премьер-министра в отношении правительства:

- премьер-министр «руководит деятельностью правительства» (ст. 21). Эта функция главы правительства влечет за собой ряд юридических последствий:

- он несет ответственность за национальную оборону;

- именно ему делегируется право назначения и освобождения государственных должностей, которое он в свою очередь может делегировать;

- он облечен регламентарной властью. В этой связи следует отметить, что, согласно конституции, существует два вида декретов регламентарного характера: декреты, подписываемые президентом республики после обсуждения в Совете министров, и декреты премьер-министра. Однако конституция не уточняет, какие именно вопросы должны регламентироваться тем или иным видом декретов.

3. Полномочия премьер-министра в отношении других министров:

- премьер-министру не принадлежит иерархическое старшинство;

- он занимает равное наряду с другими министрами положение (*primus inter pares*). И все же, возглавляя правительство, он обладает известным превосходством. Это, в частности, проявляется в том, что премьер-министр может требовать от президента республики индивидуального отзыва одного из своих коллег.

4. Полномочия премьер-министра в отношении парламента:

- премьер-министр обладает правом законодательной инициативы, а также правом требовать созыва внеочередных сессий;

- он правомочен созывать некоторые органы, которые определенным образом участвуют в работе парламента, в частности смешанную паритетную комиссию и Конституционный совет.

В. Полномочия Совета министров

Теоретически Совет министров является основным органом власти. Это — общепринятое положение в государствах с парламентской формой правления. В соответствии со статьей 20 конституции правительство «определяет и осуществляет политику Нации». Отсюда следует, что наиболее важные решения исполнительной власти принимаются в Совете министров или Советом министров.

1. Акты, принимаемые в Совете министров

Все важные акты, подписываемые единолично президентом республики или премьер-министром, должны быть предварительно обсуждены (в том смысле, что по ним должно быть принято определенное решение) в Совете министров.

Это касается:

- большинства актов президента республики. Единственным существенным исключением являются,

как уже отмечалось выше, назначения на некоторые государственные должности, которые не обсуждаются в Совете министров¹;

— полномочий, закрепленных за премьер-министром в отношении важных политических вопросов. При этом он может действовать, как правило, только с разрешения Совета министров; это прежде всего относится к праву внесения законопроектов и постановке в парламенте вопроса о доверии правительству.

Вместе с тем акты административного характера принятия которых относится к компетенции премьер-министра, в Совете министров не обсуждаются, поскольку предполагается, что, если бы они затрагивали компетенцию Совета министров, они обязательно были бы скреплены подписью президента республики, представляющего его в Совете министров.

В Совете министров обсуждаются важные акты, связанные с исключительными обстоятельствами: введении осадного положения, чрезвычайного положения, объявлением всеобщей мобилизации. Необходимо, однако, отметить, что статья 16 конституции, предоставляющая чрезвычайно широкие полномочия президенту республики — и только ему одному, — ограничивает действие данного правила.

2. Акты, принимаемые Советом министров

Некоторые политические акты, не требующие подписи высших государственных должностных лиц, принимаются Советом министров в целом как коллегиальным органом. Таким образом, принимается адресуемое президенту республики предложение о проведении референдума или, например, решение о созыве консультативных органов, таких, скажем, как Социальный Экономический совет.

¹ В данном случае речь идет лишь об обычных актах главы государства по управлению страной. Разумеется, наряду с этим он располагает полномочиями, на которые не распространяются те правила, о которых идет здесь речь; это полномочия, связанные с областью собственной компетенции президента республики (см. § 2).

Президент республики лично, без какой-либо контрассигнации осуществляет чрезвычайно важные полномочия, что связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, он выступает арбитром — что придает той форме парламентского правления, которая была учреждена во Франции в 1958 году, совершенно особую окраску. Во-вторых, он олицетворяет собой чрезвычайное средство, к которому обращается нация в случае опасности: статья 16 конституции, воплощающая данную идею, недвусмысленно свидетельствует об отказе от какого бы то ни было парламентаризма и в более общем плане — от демократии вообще.

А. Президент республики как арбитр

В соответствии со статьей 5 конституции президент республики обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование государственных властей. Другими словами, он гарант законности и именно в силу этого имеет право в различных формах консультироваться с народом.

1. Президент республики — гарант законности

Этот общий принцип лежит в основе отношений главы государства с органами, имеющими в той или иной мере юридический характер и призванными обеспечивать соблюдение законности в деятельности государственных органов.

В отношении Высшего совета магистратуры — высшего органа юстиции, занимающегося вопросами продвижения по службе, а также дисциплинарных проступков судей, — полномочия президента республики заключаются в том, что он назначает членов этого совета. Президент председательствует в Высшем совете магистратуры, за исключением случаев, когда в нем рассматриваются дисциплинарные вопросы; в этих случаях председательствует первый председатель Кассационного суда.

2. Президент республики консультируется с народом

Эта функция осуществляется президентом при помощи двух процедур, установленных конституцией 1958 года в качестве механизма арбитража, однако позднее превратившихся в механизм плебисцита: роспуска Национального собрания и референдума.

а. Право роспуска Национального собрания.

Юристы, рассматривавшие политическую систему Франции, неизменно трактовали право роспуска, предусмотренное статьей 12 конституции, как дискреционное полномочие президента республики. На самом же деле это далеко не так, поскольку арбитраж, лежащий в основе права роспуска, служит также и его ограничением.

Прежде всего право роспуска может быть осуществлено лишь при определенных условиях. Первое из них — необходимость соблюдения известной формы. Президент республики обязан предварительно проконсультироваться с премьер-министром и с председателями обеих палат парламента. Существует и ограничение во времени: Национальное собрание не может быть снова распущено в течение года после того, как оно уже было распущено и вновь избрано. Кроме того, Национальное собрание не может быть распущено в период, когда пост президента республики является вакантным, и во время применения статьи 16 конституции.

Однако имеются и ограничения по существу, связанные с мотивами роспуска. Разумеется, в статье 12 ограничения по существу в отличие от упомянутых выше ограничений, касающихся вопросов формы и времени, не излагаются в прямо выраженной форме. Таким образом, осуществление права роспуска не зависит от наличия определенного мотива. Тем не менее общая мотивировка существует и всегда должна учитываться, так как она непосредственно вытекает из идеи арбитража: в основе роспуска должно лежать стремление предоставить народу возможность решить конфликт между государственными властями. Так, противоправным с конституционной точки зрения был бы роспуск Национального собрания с целью добить

ся изменения результатов парламентских выборов, не устраивающих президента¹.

Право роспуска не является по своему характеру дискреционным, а его последствия не всегда безусловно выгодны для исполнительной власти. В случае роспуска Национального собрания положение правительства неизбежно становится шатким. Действительно, когда роспуск является следствием правительственного кризиса, потерпевшее поражение правительство может оставаться у власти в ожидании новых выборов лишь для осуществления текущих дел. Но даже если роспуск не связан с правительственным кризисом, он подрывает авторитет правительства, которое отныне рассматривается лишь как временное, поскольку давняя парламентская традиция обязывает его обратиться после новых выборов к главе государства с заявлением об отставке².

Напротив, избранное после роспуска новое Национальное собрание располагает более сильными позициями. Прежде всего, оно по праву собирается на внеочередную сессию во второй четверг после выборов. Но — и это главное — в течение года оно уже не может быть вновь распущено.

б. Обращение к референдуму.

Статья 11 конституции, в которой говорится о возможности проведения референдума в соответствии с решением президента республики, по-видимому, предусматривает все меры предосторожности, направленные на то, чтобы референдум продолжал оставаться механизмом арбитража и не мог превратиться в механизм плебисцита.

¹ С этой точки зрения роспуск Национального собрания в 1962 году, осуществленный с целью решения конфликта между исполнительной властью и парламентом, а также роспуск, имевший место в 1968 году, предполагавший участие народа в решении серьезного национального кризиса, сколь спорными они ни были с политической точки зрения, не противоречили конституции. А вот если бы роспуск Национального собрания последовал за победой на выборах в 1973 году объединенных левых сил, он находился бы в резком противоречии с конституцией.

² Глава государства может вновь назначить это же правительство. Но этого может и не быть.

Это прежде всего касается формы. Разумеется, только президент, и он один, принимает решение обратиться к народу по вопросу о законе, выносимом на референдум. Однако такое решение принимается не по собственной инициативе президента. Предложение о референдуме всегда должно исходить либо от правительства, либо от обеих палат парламента, вносящих его совместно.

Затем это относится к содержанию, строго ограниченному статьей 11 конституции. Прежде всего референдум может проводиться в отношении законопроекта, то есть текста, предложенного правительством¹. Кроме того, такой законопроект должен затрагивать вопросы организации государственной власти, либо относиться к одобрению какого-либо соглашения Сообщества, либо иметь целью разрешение на ратификацию какого-либо договора, который, не противореча конституции, мог бы отразиться на функционировании государственных институтов. Таким образом, текст, выносимый на референдум, должен быть достаточно важным: в странах с парламентской формой правления народ не беспокоит по мелким вопросам. Вместе с тем необходимо сразу же подчеркнуть, что, несмотря на содержащееся в статье 11 положение о том, что на референдум может быть передан любой законопроект, касающийся организации государственной власти, изменение конституции в соответствии с процедурой, предусмотренной этой статьей, не допускается. Порядок изменения конституции регулируется специальной статьей — статьей 89, которая до вынесения вопроса на референдум предусматривает обязательное участие парламента в его рассмотрении. Положения данной, особой по своему характеру, статьи представляют собой отступление от обычной законодательной процедуры. тогда как статья 11 является ее составной частью. Касаясь особой области — изменения текста конституции, — статья 89 должна, таким образом, применяться в особом порядке².

¹ Что теоретически исключает возможность обращения к народу с предложением, исходящим от его представителей в парламенте.

² См. главу IV.

Б. Президент республики как чрезвычайное средство, к которому обращается нация в случае опасности, — статья 16 конституции

Статья 16 — одна из получивших наибольшую известность статей конституции 1958 года — гласит, что в случае, когда независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, президент республики, получая исключительные конституционные полномочия и заменяя всю совокупность государственных властей, принимает меры, которые диктуются обстоятельствами.

1. С политической точки зрения данная статья исходит из ложной посылки, согласно которой в случае опасности наиболее надежным средством спасения нации будто бы является быстрота решения одного человека при условии, что он располагает личным мужеством и конституционными полномочиями, необходимыми для подобной миссии спасителя. Такая посылка ошибочна, поскольку один человек бессилен, если нация в целом не находит средств, чтобы противостоять опасности. А мобилизация этих средств станет значительно более действенной, если она будет проводиться объединенными усилиями народа и всех тех, у кого есть возможность говорить от его имени¹.

Более того, само наличие данной статьи таит в себе постоянную угрозу. Вполне вероятно, что, добиваясь включения ее в конституцию, генерал де Голль имел в виду опыт 1940 года. Однако объективно, учитывая крайнюю нечеткость ее формулировок, статья 16 представляет собой опасное оружие, которое может быть направлено против «внутреннего противника» буржуазии, иными словами, может быть использовано ею в противовес демократически выраженной воле народа под тем предлогом, что последняя якобы является

¹ История Сопротивления, охватывающая 1940—1944 годы, может служить тому наглядным примером. Обращение к французам от 18 июня 1940 года, ясное и мужественное, осталось бы пустым звуком, если бы народ Франции не организовал движение сопротивления оккупанту.

источником подрывной деятельности и национальной угрозы¹.

2. С точки зрения конституционного права статья 16 на всех стадиях ее применения представляет собой из ряда вон выходящее и опасное исключение.

Решение о ее применении должно быть вызвано определенными обстоятельствами. Однако последние определены весьма нечетко. Более того, вопрос о том, возникли или нет обстоятельства, требующие применения статьи 16, решается президентом республики единолично и по его собственному усмотрению. Разумеется, он должен проконсультироваться с определенными должностными лицами и государственными органами². Однако он решает сам, и его решение не подлежит обжалованию: по определению Государственного совета, решение о применении статьи 16 — это «акт по управлению страной», контролировать законность которого судья не вправе.

В основе решений, принимаемых в соответствии со статьей 16, лежит идея, что президент республики заменяет, в той степени, в какой это необходимо, все остальные государственные органы. Он может действовать от имени и вместо не только правительства, но и парламента. Единственное, чего он не может делать, это изменять конституцию³ — ограничение, вытекающее из самого духа статьи 16, которая уточняет, что принимаемые меры должны быть направлены на восстановление в кратчайшие сроки нормального функционирования созданных в соответствии с конституцией органов государственной власти. Речь, таким образом, идет о восстановлении конституционного порядка, а не об его изменении. Впрочем, данные меры осуществляются практически бесконтрольно. В политическом плане высказать свое мнение по ним может только Конституционный совет. Разумеется, парламент «собирается по праву» и не может быть распущен.

¹ Некоторые правые политические деятели, особенно обеспокоенные приближением мартовских выборов 1973 года, считали даже возможным поддерживать идею о том, что победа объединенных левых сил оправдала бы применение статьи 16.

² С премьер-министром, председателями обеих палат парламента, Конституционным советом.

³ Однако глава государства в 1961 году присвоил себе право приостановить действие отдельных положений конституции.

Однако он лишен права юридического контроля в отношении принимаемых мер. По определению Государственного совета¹ парламент следует принципу, в соответствии с которым акт президента должен иметь такую же юридическую силу, что и акт того государственного органа, который в данном случае подменяет президент. Так, если глава государства осуществляет меры регламентарного характера, подменяя правительство, эти меры могут быть обжалованы по обвинению в превышении власти. Если президент законодательствует, подменяя парламент, то его решение, как и сам закон, обжалованию не подлежит².

Вопрос о том, как принимается решение о прекращении применения статьи 16, не получил четкой разработки в конституции. Таким образом, возникает необходимость прибегать к принципу аналогии: президент республики имеет право определять, причем делает это единолично, когда именно в связи с восстановлением нормального положения вещей отпадают основания для применения статьи 16.

Необходимо, однако, отметить, что прекращение применения статьи 16, отбирающее у главы государства чрезвычайные полномочия, все же связано для него с определенными преимуществами. Прежде всего он вновь обретает право роспуска Национального собрания³. Кроме того, в соответствии с толкованием, данным конституции в 1961 году⁴, прекращение применения статьи 16 не препятствует главе государства

¹ Постановление по делу Рубэн де Сервенс, 1962 год.

² Если согласиться с идеей «подмены», то с точки зрения технической подобная юридическая практика неуязвима. И тем не менее она приводит к парадоксу: не могут подлежать обжалованию наиболее важные акты президента (принятые вместо парламента), такие, например, как посягательство на права граждан.

³ Именно этим объясняется тот факт, что в 1961 году применение статьи 16 было прекращено как раз накануне открытия очередной сессии парламента. По сути дела, в этот момент парламента вновь располагал правом сместить правительство (тогда как в соответствии с ограничительным толкованием конституции он не имел подобного права в течение сессии «по праву», проходившей во время применения статьи 16).

⁴ Такое толкование остается весьма уязвимым с юридической точки зрения. Тем не менее оно исходило от президента республики и Государственный совет поддержал его.

оставить в силе некоторые меры, принятые в период ее действия¹.

Наконец, необходимо отметить, что все акты президента, как упомянутые выше, так и те, которые глава государства осуществляет, выступая в роли арбитра, не нуждаются в контрассигнации министров. С технической точки зрения речь, таким образом, идет в данном случае о собственных полномочиях президента республики.

ГЛАВА II

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

По способу формирования парламент — орган, представляющий народ. С точки зрения его организации он является самостоятельным органом. Что касается его полномочий, то это орган, принимающий законы. Таковы три основные характеристики, заимствованные у конституционного права классических демократий. Необходимо сразу же отметить, что конституция 1958 года во всех этих трех отношениях урезала права парламента.

РАЗДЕЛ I

ПАРЛАМЕНТ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬ НАРОДА. ФОРМИРОВАНИЕ ПАЛАТ

§ 1. Предоставление парламентского мандата

А. Избиратели

В наши дни конституционное право Франции основывается на принципе всеобщего избирательного права. Тем не менее право принимать участие в голосовании подчинено определенным ограничивающим его условиям. Впрочем, большинство подобных ограничений неизбежно даже в демократических странах. Од-

нако, если говорить о французском конституционном праве, то практика их применения вызывает ряд критических замечаний.

Во-первых, существует возрастная граница для получения права принимать участие в голосовании. Наличие такого возрастного барьера, по-видимому, необходимо. Согласно французскому конституционному праву минимальный возраст, позволяющий принимать участие в голосовании, равен 18 годам. В данном случае речь идет об одном из завоеваний левых сил, относящемся к 1974 году и имевшем важное значение для последующих событий.

Во-вторых, существует оговорка о гражданстве: для того чтобы обладать правом голоса, необходимо быть французским гражданином, что вполне естественно. Однако этого нельзя сказать о традиционном правиле, действовавшем в отношении натурализованных граждан: право участвовать в голосовании они получали лишь спустя пять лет после натурализации — ограничение, отмененное только в январе 1973 года.

Некоторые физические недостатки или ограничения юридического характера влекут за собой лишение права принимать участие в голосовании. Так, душевнобольные, в отношении которых имеется специальное заключение врача, не участвуют в выборах. Лишены избирательного права лица, осужденные за совершение преступления или некоторых проступков, — правило, исходящее из того, что участие в выборах — это честь, которую не заслуживают правонарушители. Сам по себе этот тезис неплох. Но в то же время он чреват опасностью, поскольку его можно в известных случаях использовать для отстранения от участия в голосовании лиц, осужденных по политическим мотивам¹.

С другой стороны, если говорить о формальных аспектах проблемы, граждане, имеющие право голоса, могут реализовать его лишь в том случае, если они внесены в избирательный список одной из коммун либо по месту их постоянного жительства, либо по месту

¹ Так, некоторые меры, ограничивающие личные права граждан, оставались в силе до 1 апреля 1963 года, тогда как применение статьи 16 было прекращено 29 сентября 1961 года.

¹ Мы не затрагиваем здесь, впрочем, как и в ряде других мест, деталей чрезвычайно сложного законодательства, связанного с избирательным правом. Эти подробности можно найти в работе: A. et F. Demichel. Droit électoral. Dalloz, 1973.

их пребывания, либо по месту, где они в течение не менее пяти лет платят налоги. Каждый год избирательные списки пересматриваются специальной комиссией под председательством мэра. Однако предполагается обязательность внесения гражданина в списки избирателей, если только должным образом не установлена его недееспособность в этом отношении (принцип постоянства списков).

Б. Кандидаты

Не все избиратели имеют право быть избранными в парламент. Условия избираемости иногда более строги, чем требования, предъявляемые к тем, кто избирает. Так, стать депутатом Национального собрания можно лишь в возрасте 23 лет, а сенатором — в возрасте 35 лет. Натурализованные иностранцы не имеют права быть избранными в течение десяти лет¹. Кроме того, лица, подлежащие призыву на действительную военную службу, должны пройти эту службу, прежде чем они получают право выдвинуть свою кандидатуру на выборах². С другой стороны, «относительное» ограничение пассивного избирательного права, действующее в отношении известного числа высокопоставленных государственных должностных лиц в тех округах, где они осуществляют свои функции, направлено на то, чтобы устранить возможность их давления на избирателей. Наконец, лишение пассивного избирательного права может служить своего рода санкцией, когда речь идет о некоторых категориях лиц, осужденных по суду, за которыми сохраняется право голоса или которые вновь получают его без права выдвигать свои кандидатуры на выборах³.

¹ Данное правило не было отменено законом от 2 января 1973 года.

² Это любопытное правило, лишаящее пассивного избирательного права лиц, получивших отсрочку призыва в армию и не затрагивающее лиц, освобожденных от воинской повинности, применяется во время парламентских выборов; во время президентских выборов оно не применяется, что приводит к путанице, самой по себе также весьма странной.

³ Лишение пассивного избирательного права, таким образом, является менее жесткой санкцией по сравнению с лишением права участвовать в голосовании, однако оно действует

Самой собой разумеется, что для того, чтобы отвечать условиям избираемости, надо обладать правом голоса. Но кандидат не обязательно должен быть избирателем именно там, где он выставляет свою кандидатуру. Поскольку парламентский мандат имеет общенациональный характер, избирательное право — в этом нет какой-либо непоследовательности — не требует, чтобы между членом парламента и его избирательным округом существовала какая-либо связь: «отрыв» депутата одновременно и логичен, и не противоречит нормам права. Однако отсюда никак не вытекает возможность выставлять свою кандидатуру одновременно в нескольких избирательных округах; одновременное выставление кандидатуры в нескольких округах запрещено, поскольку, как показали события, связанные с именем Буланже, оно легко может стать средством превращения выборов в плебисцит.

В. Выборы

1. Избирательная система

Начиная с 1958 года Национальное собрание избирается на основе унииномиальной мажоритарной избирательной системы в два тура¹. Об основных недостатках этой системы уже говорилось выше². Французское избирательное право — наглядный пример этих недостатков. Нарушение принципа равенства представительства, связанное с мажоритарной избирательной системой, на практике еще более усиливается вследствие совершенно произвольного образования избирательных округов. В результате в настоящее время необходимо в среднем 30 тыс. голосов для избрания

более длительный срок: как правило, пассивного избирательного права лишают на срок в два раза больший, чем срок лишения права голоса.

¹ К участию во втором туре допускаются лица, выставившие свои кандидатуры в первом туре и собравшие при этом не менее 10% голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. Напомним также, что каждый кандидат выставляет свою кандидатуру вместе со своим заместителем.

² См. Часть первую, главу I.

одного депутата от ЮДР и 70 тыс. — для избрания одного депутата-коммуниста.

Сенат избирается на основе косвенных выборов избирательной коллегией, состоящей из выборных лиц. В каждом департаменте в состав избирательной коллегии входят депутаты Национального собрания, генеральные советники, представители муниципальных советов.

В коммунах с населением менее 9 тыс. человек муниципальный совет назначает для участия в избирательной коллегии нескольких лиц из числа своих членов. В коммунах с населением от 9 до 30 тыс. человек все члены муниципального совета являются по праву членами избирательной коллегии. В городах с населением свыше 30 тыс. человек муниципальный совет, кроме того, избирает дополнительных делегатов, однако общее их число все же не пропорционально количеству населения. Таким образом, при формировании Сената бесспорное преимущество имеют малонаселенные сельскохозяйственные районы Франции¹.

В тех департаментах, от которых избирается менее пяти сенаторов, выборы производятся на основе мажоритарной избирательной системы, в других департаментах — на основе пропорциональной. Сенаторы избираются сроком на девять лет, причем каждые три года Сенат обновляется на одну треть.

2. Проведение выборов

Выборы проводятся в соответствии с принципами свободы волеизъявления, тайны голосования и юридического равенства кандидатов. Закон весьма строг регламентирует предвыборную агитацию, предусматривая, что каждый кандидат вправе располагать ограниченными и равными по сравнению с остальными средствами пропаганды. Однако это правило, впрочем уже

¹ Напомним, что именно эта цель и преследовалась при создании Сената в 1875 году: роялисты, а затем республиканцы (когда они завоевали мэрии) рассчитывали на голоса жителей сельскохозяйственных районов. Этот Сенат нотаблей с тех пор совершенно не изменился. Фактически он все в меньшей степени представляет страну, которая постепенно была индустриализована и урбанизирована

устаревшее, на практике почти не применяется. Так, очень широко распространена расклейка предвыборных плакатов (вне специально отведенных для этого мест и особенно на арендуемых с этой целью рекламных щитах), а также рассылка на дом избирателям небольших информационных буклетов. Совершенно очевидно, что кандидаты и партии, более обеспеченные в финансовом отношении, обладают в этом плане значительными преимуществами. Фактическое неравенство существует и при использовании средств радио и телевидения, также регулируемого законом: правительственная пропаганда свободно организует в своих целях передачи, формально не включаемые в рамки предвыборной избирательной кампании¹.

§ 2. Защита парламентского мандата

Конституция 1958 года использует традиционные формы защиты парламентского мандата. Однако для нее характерно принижение значения и этого института, обесценение парламентского мандата.

А. Принцип несовместимости

С юридической точки зрения принцип несовместимости резко отличается от ограничения пассивного избирательного права, поскольку он не представляет собой препятствия выборам. Однако он запрещает избранному лицу совмещать свой мандат с деятельностью, которую закон рассматривает как не совместимую с этим мандатом.

С теоретической точки зрения принцип несовместимости малоприменим, поскольку фактически он направлен на то, чтобы воспрепятствовать доступу в парламент представителям определенных социально-профессиональных категорий. Однако в капиталистическом обществе данный принцип необходим. Капиталистическая

¹ Можно напомнить также и о противоречащей закону практике выступлений по радио и телевидению президента республики с поддержкой какой-либо партии уже после закрытия избирательной кампании.

система не позволяет добросовестно сочетать парламентский мандат с работой в государственном аппарате, а также с некоторыми видами частнопрофессиональной деятельности.

1. В принципе парламентский мандат несовместим с осуществлением государственных функций. Со времен Гизо депутаты-чиновники оставили о себе плохие воспоминания как о парламентариях, действующих по приказу, боящихся за свою карьеру. Хотя с тех пор опасность, связанная с подобным положением вещей, значительно сократилась, запрещение остается в силе. Однако существуют исключения для титулярных профессоров университетов; кроме того, парламентский мандат совместим с выполнением определенных правительственных поручений, если их продолжительность не превышает шести месяцев.

Запрещение, о котором идет речь, имеет лишь ограниченное значение. Должностное лицо, избранное депутатом, обязано лишь получить откомандирование по месту работы, сохраняя при этом свои права в отношении продвижения по службе и выхода на пенсию.

2. Как правило, парламентский мандат совместим с занятием частными профессиями. Однако из этого правила существует немало исключений.

Парламентский мандат несовместим с занятием руководящих постов на предприятиях, осуществляющих на концессионных началах те или иные публичные работы либо содержащихся за счет публичных средств.

Адвокаты — члены парламента не могут заниматься некоторыми связанными с их профессией видами деятельности. Они не могут брать на себя ведение дел в спорах против государства или политических деятелей, не могут отстаивать интересы предприятий осуществляющих на концессионных началах те или иные публичные работы, обращаясь от имени последних к органам, распоряжающимся публичными средствами, не могут выступать в судебных органах защитниками по делам лиц, обвиняемых в покушении на безопасность государства.

Наконец, закон от 25 января 1972 года, принятый в срочном порядке после скандала, в котором были замешаны депутаты большинства, запрещает совмещение парламентского мандата с руководящими постами

в предприятиях, занятых операциями с недвижимостью.

Отмеченные выше случаи несовместимости, касающиеся лиц, занимающих руководящие посты в частных предприятиях, теоретически рассчитаны на то, чтобы устранить возможность использования парламентского мандата в целях обеспечения привилегированного положения для своего предприятия. Эффективность этих правил несовместимости весьма относительна: при капитализме в распоряжении частных предприятий имеется немало других средств, при помощи которых они могут использовать в своих интересах государство, не добиваясь избрания одного из своих руководителей в парламент. Тем не менее принцип несовместимости позволяет избежать наиболее явных махинаций. Поэтому расширение сферы его применения представляется целесообразным.

Что касается «выборочного» применения принципа несовместимости в отношении адвокатов, то он имеет иное значение, свидетельствуя о падении политического значения мелкобуржуазных судебных крючкотворов, заправлявших делами в III и IV Республиках. В условиях государственно-монополистического капитализма, развитие которого после 1958 года идет особенно быстро, крупная буржуазия взяла осуществление политической власти в свои руки с помощью банкиров и технократов, число которых в Национальном собрании неуклонно возрастает за счет сокращения представительства традиционных нотаблей.

Б. Парламентский иммунитет

1. Член парламента не несет ответственности за взгляды и решения, отстаиваемые и принимаемые им при осуществлении вверенного ему мандата.

2. Член парламента пользуется неприкосновенностью. Это правило применяется более широко, а не только в связи с осуществлением членом парламента своего мандата. Может случиться, что член парламента совершит правонарушение. Однако санкции за это могут последовать только в строго определенных случаях;

ПАРЛАМЕНТ КАК АВТОНОМНЫЙ ОРГАН.
ОРГАНИЗАЦИЯ ПАЛАТ

— сфера парламентской неприкосновенности распространяется на преступления и проступки, но не на отказ соблюдать взятые на себя по контрактам обязательства и, разумеется, не на гражданские иски;

— парламентская неприкосновенность заключается в том, что в отношении члена парламента не может осуществляться преследование в судебном порядке и тем более он не может быть арестован за совершенные преступления или проступка иначе, как при определенных условиях.

Формы реализации парламентского иммунитета следующие. В период парламентской сессии против члена парламента не может быть возбуждено судебное дело и уж тем более он не может быть арестован иначе, как с разрешения той палаты, членом которой он является. В период между сессиями в отношении члена парламента может осуществляться преследование в судебном порядке, однако арест предполагает предварительное разрешение бюро той палаты, членом которой он является. При возобновлении работы парламента палата может отдать распоряжение о приостановлении судебного преследования и освобождении члена парламента, которому предъявлено обвинение.

В случае если член парламента оказывается задержанным на месте преступления или правонарушения, его арест и преследование в судебном порядке становятся возможными по праву, независимо от того, происходит в данный момент сессия парламента или нет. Однако и в данном случае заинтересованная палата, когда она собирается на сессию, может отдать распоряжение об освобождении члена парламента и приостановлении в отношении него судебного преследования.

Подобный порядок может показаться относительно либеральным. Однако следует отметить, во-первых, что он представляет собой отход от республиканской традиции, в основе которой лежит стремление сделать парламентскую неприкосновенность неотъемлемой частью правового положения представителей народа, не ограничивая ее сроками парламентских сессий. Во-вторых, следует отметить, что широкая трактовка понятия «задержание на месте преступления» (*flagrant délit*) позволяет, если это требуется, оправдать любой произвол.

Те немногие положения, относящиеся к внутренней организации палат, которые содержатся в конституции, претворяются в жизнь самими палатами. Для этого последние принимают свои регламенты. Однако с 1958 года регламенты подлежат обязательному контролю со стороны Конституционного совета. Кроме того, соответствующие конституционные положения, хотя они и весьма немногочисленны, направлены на достижение одной цели — ограничить самостоятельность парламента и ослабить его.

§ 1. Структура парламента

Парламентская структура включает три основных звена.

А. Бюро палаты

Бюро палаты — это орган, руководящий ее работой. В его состав входят председатель, вице-председатели, секретари и квесторы. Председатели палат избираются самими палатами из числа своих членов на основе униномиальной мажоритарной избирательной системы в три тура при тайном голосовании на весь срок легислатуры (председатель Национального собрания) или после каждого частичного обновления палаты (председатель Сената). Остальные члены бюро теоретически также избираются палатами из числа своих членов. Практически же голосования в данном случае не проводятся: список членов бюро составляется по согласованию между парламентскими группами.

Наиболее важная роль принадлежит председателям палат, поскольку их функции не ограничиваются руководством дебатами в соответствующих палатах. Они являются подлинно конституционными органами, играющими определенную роль в поддержании равновесия между отдельными звеньями государственного механизма.

Председатели палат должны высказывать свое мнение по вопросу о роспуске Национального собрания, а также по вопросу о применении статьи 16 конституции.

Каждый из председателей назначает по три члена Конституционного совета.

Председатель Сената в случае необходимости может временно осуществлять функции президента республики. Однако при этом он располагает по сравнению с должным образом избранным президентом ограниченными полномочиями. Он, в частности, не может ни распустить Национальное собрание, ни прибегнуть к референдуму. Кроме того, в период, когда пост президента замещается временно исполняющим обязанности главы государства лицом, не применяются статья 49 (ответственность правительства) и статья 89 (пересмотр конституции); данный период, таким образом, как бы вынесен за конституционные скобки.

Б. Парламентские комиссии

Парламентские комиссии представляют собой рабочие органы по подготовке обсуждения тех или иных вопросов в палатах парламента. Здесь происходит предварительное изучение законопроектов и законодательных предложений. Вместе с тем парламентские комиссии являются и политическими органами, поскольку в силу своей компетентности в технических вопросах они усиливают власть палат и расширяют их возможность контролировать правительство. Именно этим объясняется стремление конституции 1958 года максимально принизить значение комиссий.

Постоянных комиссий мало — всего шесть, — и они очень большие по своему составу (каждая из них насчитывает от 60 до 120 человек), что мешает формированию органов, состоящих из компетентных людей и в силу этого представляющих опасность для правительства. Теоретически комиссии должны избираться на пропорциональной основе; практически же они образуются в соответствии с соглашением между парламентскими группами.

Для изучения особо важных законопроектов или законодательных положений могут создаваться специ-

альные временные комиссии¹. Однако практически к ним прибегают довольно редко. Напротив, весьма регулярно практикуется работа комиссий по расследованию, также предусмотренных конституцией (см. часть III, глава 1, раздел 2).

В. Парламентские группы

Парламентские группы формируются на основе представленных в парламенте политических партий. Однако каждая представленная в парламенте партия не обязательно создает свою группу — для этого она должна насчитывать не менее тридцати членов. Если та или иная партия представлена в парламенте меньшим числом депутатов, ее члены могут присоединиться к другой парламентской группе либо остаться вообще вне групп. Последнее, однако, существенно ограничивает возможности деятельности членов парламента, поскольку парламентские группы, и особенно их председатели, играют важнейшую роль в организации парламентских дебатов.

Фактически парламентские группы назначают вице-председателей палат и остальных членов бюро, а также формируют парламентские комиссии.

Председатели парламентских групп входят в «конференцию председателей», которая определяет повестку дня палат.

Председатели парламентских групп в любой момент могут взять слово для выступления в ходе дебатов.

§ 2. Процедура работы парламента

А. Сессии

В отличие от IV Республики конституция 1958 года отменила принцип постоянной работы парламента. В настоящее время парламента собирается на две очере-
дные сессии в год, каждая из которых продолжается около трех месяцев.

¹ Как правило, они состоят из тридцати членов.

ПАРЛАМЕНТ КАК НОСИТЕЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ. ПОЛНОМОЧИЯ ПАЛАТ

По требованию премьер-министра или большинства членов Национального собрания созываются внеочередные сессии парламента. Однако конституция сделала все возможное, чтобы их ограничить. Внеочередные сессии должны иметь строго определенную повестку дня и могут заседать лишь в течение двенадцати дней. После закрытия внеочередной сессии парламент вправе потребовать созыва новой внеочередной сессии только через месяц¹.

Наконец, в двух случаях предусматривается возможность созыва чрезвычайных сессий по праву. Во-первых, вновь избранное после досрочного роспуска Национальное собрание собирается по праву во второй четверг после выборов. Во-вторых, парламент собирается по праву и работает в течение всего периода действия статьи 16 конституции.

Б. Заседания

Заседания парламента проводятся в соответствии с подробной, содержащей немало технических деталей регламентацией. Можно, однако, указать на некоторые положения, имеющие, очевидно, политический характер и направленные на принижение роли парламента.

Во-первых, повестка дня заседаний палат устанавливается конференцией председателей парламентских групп. Однако она должна включать в порядке приоритета — исключением является один день в неделю — законопроекты правительства или законодательные предложения, исходящие от парламентариев по согласованным с правительством.

Во-вторых, существует положение, в настоящее время не действующее, но крайне опасное, в соответствии с которым в ходе дискуссии председатель палаты может закрыть дебаты после того, как уже выступили два оратора — противники обсуждающегося текста.

¹ В 1960 году президент республики в нарушение конституции присвоил себе право отказа в созыве чрезвычайной сессии парламента, несмотря на требование большинства членов Национального собрания, которое он в соответствии с конституцией должен был удовлетворить.

Парламент обладает законодательной властью — в этом основной смысл его существования. Однако он, кроме того, участвует в осуществлении исполнительной власти посредством разрешений, даваемых Совету министров, а также судебной власти.

§ 1. Законодательная власть

Парламент голосует законы. Это — его постоянная прерогатива. Однако объект парламентской деятельности — сам закон — в настоящее время претерпел весьма существенные изменения.

А. Обычный закон

Сфера закона — одна из тех сфер, которые дают наиболее наглядное представление о происходящем с 1958 года упадке законодательной власти. Этот упадок затрагивает как компетенцию, так и осуществление законодательной власти.

1. Отныне сфера закона ограничена определенным кругом вопросов, перечисленных в статье 34.

С технической точки зрения установление границ этой сферы происходит следующим образом. В одних случаях, применительно к одному кругу вопросов закон может «устанавливать нормы», касающиеся существа этих вопросов. В других — законодатель имеет право определять лишь основные принципы, претворение в жизнь которых относится к компетенции регламентарной власти. Все остальные вопросы, не упомянутые в статье 34, полностью включены в сферу полномочий регламентарной власти.

Конституция 1958 года кардинально изменила принцип определения сферы закона. До этого за основу брался демократический принцип, в соответствии с которым сфера закона считалась в силу своей природы неограниченной. Регламентарная власть имела лишь

остаточную компетенцию либо в отношении применения закона, когда это предусматривалось самим законом, либо в отношении урегулирования вопросов, не охваченных законодателем. Отныне регламент является общим правом. Законодатель обладает лишь исключительной компетенцией в области, ограниченной перечисленными в статье 34 вопросами. Разумеется, этих вопросов немало¹. Однако с юридической точки зрения речь в данном случае идет лишь о предоставленной компетенции², что является подлинным переворотом в политической философии парламентской демократии.

Более того, даже в пределах той ограниченной сферы, которая отведена законодателю статьей 34, он при необходимости может быть дополнительно лишен некоторых своих полномочий:

— в пользу народа, если проект закона в соответствии со статьей 11 выносится на референдум;

— в пользу президента республики, если вводится в действие статья 16;

— в пользу правительства

По сути дела, статья 38 конституционно узаконивает в форме ординасов практику прежних декретов законов, то есть процедуру, позволяющую парламенту делегировать законодательную власть. Такие ординасы, принятые с ведома законодательного органа, позволяют правительству в течение определенного периода времени изменять закон в сфере, обычно подпадающей под действие статьи 34. Они принимаются

¹ В частности, это все вопросы, связанные с уголовным правом, личными свободами, налогообложением, гражданством, установлением категорий публичных учреждений, а также принципы трудового права, социального обеспечения и правовое положение местных единиц.

² Регламент, который становится общим правом, приобретает, таким образом, большое значение. Разумеется, остаются два вида регламента, однако меняется их относительное значение. По-прежнему существуют регламенты, касающиеся применения законов, регулирующих вопросы, относящиеся к сфере закона, если же тот или иной вопрос не относится к сфере закона, то он регулируется регламентом самостоятельно, на основе текста конституции. Этот вид регламента существовал еще до 1958 года в применении к вопросам, не охваченным законодателем. Начиная с 1958 года наличие сферы, закрытой для закона, способствовало значительному развитию именно этого вида регламентации.

Советом министров после получения заключения Государственного совета и вступают в силу незамедлительно. Правда, после этого они должны быть в установленный срок утверждены парламентом, без чего теряют свою силу. Однако утверждение может быть молчаливым¹. Когда оно получено, ординасы приобретают силу закона.

2. Что касается осуществления законодательной власти, то разработка закона в каждой из палат парламента отныне определяется тем фактом, что правительство имеет возможность осуществлять решительное вмешательство на всех этапах законодательной процедуры.

В принципе законодательной инициативой обладает и парламент, и правительство. Однако в соответствии с регламентом в течение пяти рабочих дней из шести в повестку дня заседаний палат парламента в порядке приоритета должны включаться законопроекты правительства (или законодательные предложения членов парламента, одобренные правительством). Это привело к тому, что парламентская инициатива имеет теперь скорее теоретическое, чем практическое значение, особенно для депутатов и сенаторов оппозиции.

Что касается обсуждения законопроектов в парламентских комиссиях, то конституция 1958 года внесла важную новеллу: теперь дебаты в палатах открываются не по тексту законопроекта, рассмотренному и исправленному в комиссии, а по первоначальному варианту этого текста.

Правительство располагает большими полномочиями и при обсуждении законопроекта в палатах: оно может одновременно и ускорить это обсуждение, и избежать изменений внесенного им текста. Оно может выступить про и против всех поправок, предварительно не обсуждавшихся в комиссии. Более того, оно может в любой момент потребовать голосования по законопроекту в целом, то есть поставить вопрос таким образом, что палата должна либо его принять, либо отвергнуть, что

¹ Практически статья 38 лишь обязывает правительство внести в парламент в срок, предусмотренный самим законом, разрешившим издание данного ординаса, законопроекта от его утверждения, не связывая вопрос об окончательном вступлении его в силу со специальным о том решением парламента.

прекращает постатейное обсуждение законопроекта и препятствует внесению в него каких бы то ни было новых поправок¹. Впрочем, в любом случае поправки, связанные с увеличением расходов или сокращением доходов, согласно конституции неприемлемы.

Наконец, у правительства имеется весьма эффективное средство оказывать давление при голосовании по законопроекту: поставив вопрос о доверии, оно может заставить парламент проголосовать положительно и тем самым добиться принятия нужного ему закона, не располагая поддержкой большинства по данному вопросу (см. главу III).

Для современного французского двухпалатного парламента характерно явное неравенство в положении палат. Сенат может играть заметную роль практически лишь в том случае, если он выступает против Национального собрания, занимая при этом позицию, выгодную для правительства.

На стадии передачи вопросов на рассмотрение палат парламента последние пользуются равными правами. Любой законопроект может быть передан на первоначальное рассмотрение в любую из палат; исключение составляют лишь финансовые законопроекты, которые первоначально обязательно должны вноситься в бюро Национального собрания.

Неравенство палат обнаруживается на стадии голосования. Конституция 1958 года возвратилась к системе «челнока». Закон считается принятым лишь в том случае, если он одобрен в идентичной формулировке обеими палатами парламента; пока это не достигнуто, проект закона передается из одной палаты в другую. Однако в случае разногласий между палатами правительство может после двух чтений в каждой из палат

(или даже одного чтения, если оно потребует срочного обсуждения) создать смешанную паритетную комиссию, уполномоченную предложить приемлемую для обеих палат редакцию спорного текста. После этого правительство может представить выработанный таким образом текст на одобрение обеих палат (какие-либо новые поправки в данном случае уже неприемлемы, за исключением тех, с которыми согласится правительство). Наконец, если рассматриваемая процедура не даст результатов (то есть если смешанной паритетной комиссии не удастся подготовить соответствующий текст или если, после того как такой текст будет подготовлен, одна из палат откажет в его одобрении), правительство может после нового чтения в каждой из палат потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение.

Данная процедура может показаться эффективной и демократической, поскольку она предоставляет последнее слово Национальному собранию. Фактически же хозяином положения постоянно остается правительство, поскольку именно оно решает, придерживаться или не придерживаться этой процедуры. Правительство, таким образом, может использовать разногласие между палатами в своих интересах, позволяя «похоронить» неудобный для него законопроект¹ или проводя его при помощи Национального собрания вопреки оппозиции Сената. Последний при этом оказывается на положении либо придатка правительства, либо законодательной палаты с ограниченными полномочиями.

В. Особые законы

Финансовые законы принимаются в совершенно особом порядке, оставляющем за правительством широкую возможность оказывать влияние на их судьбу².

¹ Данная повелла, как и предыдущая, имеет довольно существенное техническое преимущество. Она, во-первых, позволяет избежать кромсания текста, основная идея которого может теряться среди поправок, и, во-вторых, требует, чтобы парламент занял четкую позицию в отношении политики правительства. Однако, учитывая тенденцию к усилению авторитаризма, присущую конституции 1958 года, отмеченные нововведения в малейшей степени не теряют своего отрицательного, опасного характера, поскольку они направлены на превращение парламента в простую регистрационную палату.

¹ Это может иметь место и в отношении законопроектов, исходящих от самого правительства, которые оно иногда предлагает в демагогических целях, рассчитанных на предвыборные кампании, отнюдь не будучи заинтересованным в их принятии.

² Наиболее показательным, в частности, является право правительства ввести в действие своим ординасом государственный бюджет, если парламент не закончил его рассмотрение в предусмотренный конституцией срок.

Органические законы представляют собой с 1958 года особую юридическую категорию. Они предназначены для дополнения и претворения в жизнь конституции в тех случаях, когда последняя в явно выраженной форме отсылает к органическому закону¹. От обычных законов эти законы отличаются особой процедурой их принятия.

При обсуждении проектов органических законов, имеющих отношение к Сенату, не может применяться процедура их передачи на рассмотрение смешанной паритетной комиссии. Органический закон должен быть одобрен обеими палатами в идентичной редакции.

В остальных случаях может использоваться процедура, предусмотренная статьей 45. Однако, если законопроект должен быть принят Национальным собранием в последнем чтении, оно может это сделать только абсолютным большинством голосов всех своих членов.

Органические законы, как и регламенты палат, подлежат обязательному конституционному контролю со стороны Конституционного совета.

3. В политическом и административном лексиконе получил распространение также термин «программные законы» (*lois d'orientation*). Однако в юридическом плане это понятие не обладает никакой спецификой. Программные законы — это обычные законы, которые, как принято считать, содержат изложение скорее общих принципов, чем конкретных предложений, что, естественно, предполагает издание большего числа актов регламентарного характера, относящихся к их применению.

§ 2. Разрешения, даваемые исполнительной власти

Некоторые вопросы, входящие в круг его компетенции, правительство не может решать без разрешения парламента.

¹ До 1958 года термин «органический закон» иногда применялся в отношении законов, дополняющих конституцию. Однако с юридической точки зрения такой закон ничем не отличался от всех остальных законов.

Имеются две категории такого рода вопросов:

— во-первых, вопросы, связанные со сферой международных отношений. Ратификация президентом республики некоторых договоров, а также объявление войны Советом министров может производиться только с разрешения парламента;

— во-вторых, вопросы, связанные с исключительными обстоятельствами. Осадное положение и чрезвычайное положение, вводимые декретом правительства, могут продляться на срок свыше двенадцати дней только парламентом.

§ 3. Участие в осуществлении судебной власти

1. Парламент фактически осуществляет политическое правосудие. Верховный суд, который может судить президента республики по обвинению в государственной измене, а также министров за совершенные ими при осуществлении своих обязанностей преступления и проступки, органически связан с парламентом, поскольку его члены избираются палатами парламента — Национальным собранием и Сенатом. С другой стороны, в упомянутых выше случаях обвинение может быть предъявлено только двумя палатами, выносящими идентичные решения абсолютным большинством голосов своих членов.

2. Парламенту принадлежит слово и в области уголовного правосудия, так как именно он принимает законы об амнистии.

3. Путем специального законодательства парламент подтверждает действительность правительственных декретов, аннулированных судом. Нередко оказывается, что законодатель может сделать то, чего не может в законном порядке сделать правительство. Более того, в этом случае не возникает вопроса о проверке правомерности подобного рода законодательства. Впрочем, следует отметить, что иногда законодательное подтверждение правительственных актов, отмененных судом, диктуется политической необходимостью¹. Однако

¹ Классическим примером может служить конкурс на занятие должностей в государственном аппарате. Если спустя

в большинстве случаев голоса парламентского большинства служат прикрытием незаконных действий правительства, связанных с каким-либо политическим или юридическим скандалом, который к тому же может иметь весьма серьезные последствия для лиц, оказавшихся жертвами этих незаконных действий.

ГЛАВА III

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ВЛАСТЯМИ. ПРИРОДА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ФРАНЦИИ

Характеризуя конституцию 1958 года, противники голлизма не всегда придерживались единого мнения. Одни видели в ней восстановление абсолютной монархии, другие — цезаризм, третьи, особенно после 1962 года, — парламентскую форму правления, в которой все большее развитие получают черты, свойственные президентской республике. На самом деле ни одна из этих оценок недостаточна для юридического определения системы, закрепленной конституцией 1958 года. И вместе с тем каждая из них содержит долю истины. Основной отличительной чертой рассматриваемой конституции является то, что, сохраняя парламентский фасад, она устанавливает глубоко реакционную систему¹. Однако этот реакционный характер конституции получает различное выражение, о чем свидетельствуют взаимоотношения, существующие между тремя основными звеньями государственного механизма.

несколько лет суд признает недействительность результатов такого конкурса, то в случае отсутствия законодательного подтверждения его действительности со стороны парламента прошедшие по конкурсу и ставшие государственными служащими кандидаты по логике вещей должны были бы проходить конкурс заново.

¹ Не говоря уже о трактовке конституции, которая еще более реакционна.

РАЗДЕЛ I

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ РЕСПУБЛИКИ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

§ 1. Система 1958 года

Парламентаризм «орлеанистского» типа

Парламентаризмом орлеанистского типа называют переходную форму между ограниченной монархией и подлинной парламентской формой правления, при которой основные институты, характерные для парламентской формы правления (и в частности, институт ответственности правительства перед парламентом), уже существуют, однако король еще продолжает сохранять некоторые весьма важные prerogatives. Характеристика системы, учрежденной в 1958 году, как орлеанистской¹ означает возвращение ее к этой переходной форме, поскольку на главу государства возлагается роль арбитра, обладающего собственными полномочиями, намного превосходящими полномочия главы государства в классической парламентской республике. Какова же конкретно эта система, если судить о ней по самому тексту конституции?

1. Отношения между президентом республики и правительством, бесспорно, имеют характер, присущий парламентской республике. Именно правительство и его глава, а не глава государства определяют политику исполнительной власти (статьи 20 и 21); причем правительство несет ответственность перед парламентом, тогда как глава государства от такой ответственности свободен.

2. Однако является ли подобный парламентаризм орлеанистским? В строгом смысле слова это не совсем так, поскольку президент республики не имеет права сместить правительство². Тем не менее данное определение хорошо передает дух системы,

¹ Подобную характеристику дает, в частности, М. Дюверже.
² Монархи при парламентаризме орлеанистского типа имели такое право, что, кстати, обуславливало двойную ответственность правительства.

которая хочет оставаться парламентской, не желая в то же время отказываться от сильного главы государства и предусматривая механизм, необходимый для того, чтобы он обладал достаточной политической властью (в частности, закрепляя за ним собственные полномочия, осуществляемые без контрассигнации).

§ 2. Изменения 1962 года

Полупарламентская-полупрезидентская система

В данном случае центральным является вопрос о том, как в конституционном плане отразилось введение системы избрания президента республики всеобщим голосованием на его отношениях с правительством.

1. Можно предположить — и некоторые именно так и сделали¹, — что никаких изменений не произошло, поскольку статьи 20 и 21 остались в прежней редакции: глава государства вовсе не становится главой исполнительной власти, и форма правления, таким образом, остается, как и в 1958 году, парламентской. Просто глава государства как арбитр получил более широкие полномочия. Однако по-прежнему он лишь арбитр.

2. Этот тезис, бесспорно, соответствует букве конституции. Кроме того, в известных ситуациях (см. ниже) он предлагает единственное конституционное решение проблемы бесконечной конфронтации между президентом республики и Национальным собранием в случае, если они представляют интересы различных политических сил.

Однако при этом не учитывается тот факт, что избрание президента республики на основе всеобщего голосования подразумевает, несмотря на сохранение статей 20 и 21, что он становится главой исполнительной власти. Отныне его отношения с правительством приобретают двойственный характер:

— элемент парламентаризма продолжает присутствовать: рядом с главой государства существует ответственное перед парламентом правительство;

— однако тот факт, что подлинным главой исполнительной власти становится лицо, избираемое на основе всеобщего голосования и не ответственное перед парламентом, представляет собой уже элемент, характерный для президентской формы правления.

РАЗДЕЛ 2

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ. РАЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Речь идет о парламентаризме, однако это особый парламентаризм; он рационализирован таким образом, что позволяет обеспечить стабильность правительства, в чем следует английским образцам. Рационализация в основном затронула институт политической ответственности правительства перед парламентом. Этот институт может быть приведен в действие простым большинством голосов в парламенте, что представляет собой традиционное правило любой парламентской республики. Однако значительно чаще требуется квалифицированное большинство. Это уже особое правило, плохо увязывающееся с логикой демократических институтов. Оно сильно ограничивает возможность правительственных кризисов, хотя обеспечивает лишь искусственную стабильность правительства.

§ 1. Введение в действие института ответственности правительства перед парламентом простым большинством голосов

Введение в действие института ответственности правительства перед парламентом простым большинством голосов подчинено трем основным правилам.

Первое правило: правительство должно поставить в Национальном собрании вопрос о доверии в связи

¹ Это особенно относится к тем политическим деятелям, которые голосовали за конституцию 1958 года, утверждая, что она является чисто парламентской, и которых задевала необходимость признать тот факт, что она все в меньшей степени напоминает таковую.

с обсуждением его программы. Это вытекает из положений абзаца первой статьи 49. С юридической точки зрения речь в данном случае идет не об инвеституре как при IV Республике, поскольку правительство считается сформированным с момента его назначения президентом республики. Речь идет о восторге доверия, которым должно обратиться уже приступившее к осуществлению своих обязанностей правительство.

Разумеется, подобная интерпретация оспаривалась премьер-министрами, которые с 1958 года утверждали, что речь в данном случае идет лишь о чисто факультативной для них процедуре. Однако императивность формулировок статьи 49¹ делает эти возражения неприемлемыми.

Второе правило: правительство в ходе осуществления своих функций может поставить вопрос о доверии, требуя одобрения декларации общей политики. В этом случае восторгу доверия также принимается простым большинством голосов (статья 49, абзац 1).

Третье правило: Национальное собрание никогда не может быть инициатором постановки вопроса об ответственности правительства, приняв решение об этом простым большинством голосов. Интерпелляция (запрос к правительству, сопровождающийся дебатами и голосованием) в настоящее время исключена из парламентского права Франции².

¹ В соответствии с данной статьей правительство ставит в Национальном собрании вопрос о доверии, требуя одобрения его программы или — в случае необходимости — одобрения декларации общей политики. Использование в данном случае в настоящее время изъявительного наклонения явно указывает на то, что речь идет об обязанности, а не о возможности. Слово «в случае необходимости» (eventuellement), уточняя необходимый факультативный характер постановки вопроса о доверии в связи с обсуждением декларации об общей политике, недвусмысленно противопоставляют его обязательному характеру требования доверия по программе правительства. Кроме того, в отрывке от 2 и 3 абзацев первый абзац статьи 49 относится к общему парламентскому праву. В соответствии с этим общим правом вновь назначенное правительство обязательно должно почитать восторгу доверия со стороны парламента.

² И притом весьма недвусмысленным образом: в 1959 г. Конституционный совет отказал палатам парламента в праве сопровождать устные вопросы к правительству дебатами и голосованием.

§ 2. Введение в действие института ответственности правительства перед парламентом квалифицированным большинством голосов [абсолютным большинством всех членов палаты]

В данном случае — и это является общим правом V Республики — вопрос об отставке правительства может быть решен лишь при условии, что за резолюцию порицания во время голосования выскажется абсолютное большинство членов Национального собрания. При этом постановка вопроса о доверии правительству может исходить как от Национального собрания, так и от самого правительства.

А. Инициатива Национального собрания

Если инициатива исходит от Национального собрания, то соответствующая процедура сводится к принятию резолюции порицания (статья 49, абзац 2). Такая резолюция может быть поставлена на обсуждение только в том случае, если она подписана по крайней мере одной десятой частью общего числа членов Национального собрания. Голосование по резолюции может состояться лишь через сорок восемь часов с момента ее внесения. При этом подсчитываются только голоса, поданные за резолюцию порицания, которая может быть принята лишь абсолютным большинством членов, составляющих Национальное собрание. Таким образом, предполагается, что депутаты, не принявшие участие в голосовании (отсутствующие или воздержавшиеся при голосовании), поддерживают правительство.

Депутаты, поставившие свои подписи под одной резолюцией порицания, не могут в течение той же сессии внести новую аналогичную резолюцию.

Б. Инициатива правительства

Правительство может поставить в Национальном собрании вопрос о доверии в связи с принятием какого-либо текста. В этом случае текст считается принятым, если резолюция порицания, внесенная в течение

последующих двадцати четырех часов, не будет принята с соблюдением условий, предусмотренных в упомянутом выше случае¹.

Если резолюция порицания внесена, действуют изложенные выше правила, иными словами, подсчитываются лишь голоса, поданные за эту резолюцию. Если резолюция порицания не собирает абсолютного большинства голосов всех членов, составляющих Национальное собрание, то она считается отклоненной. Это означает, что правительство располагает доверием Национального собрания и что, следовательно, текст, в связи с обсуждением которого правительством был поставлен вопрос о доверии, принят.

Именно этот последний результат придает особую специфику всей процедуре. При данной системе закон может быть принят меньшинством голосов. Авторы конституции 1958 года, таким образом, завершили ту рационализацию, начало которой было положено в 1946 году и которая провалилась именно вследствие того, что не была в этот период доведена до конца. Ведь в IV Республике вопрос об отставке правительства юридически также решался лишь на основе абсолютного большинства голосов всех членов, составлявших Национальное собрание. Однако проект, в связи с которым правительство, когда возникла необходимость, поставило вопрос о доверии, считался принятым, если за него было подано простое большинство голосов. Таким образом, во время одного голосования производился двойной подсчет голосов: один — по вопросу о доверии правительству (здесь для принятия резолюции порицания требовалось квалифицированное большинство); другой — по самому законопроекту (для одобрения которого было достаточно простого большинства). Если резолюция порицания не собирала квалифицированного большинства голосов, правительство имело все основания оставаться у власти, тогда как отсутствие простого большинства по самому тексту, в связи с которым оно ставило вопрос о доверии, означало отклонение этого

¹ Однако в данном случае члены Национального собрания, уже поставившие ранее свои подписи под одной резолюцией порицания, в течение этой же сессии могут подписываться и под этой резолюцией порицания.

текста, что лишало правительство возможности проведения своей политики и практически приводило его к необходимости добровольной отставки.

Отныне судьба правительства и судьба его проекта решаются на основе единой системы подсчета голосов. Таким образом, они оказываются связанными юридически так же, как они связаны политически, и могут выйти победителями, не располагая поддержкой большинства. Система эта не лишена известной логики. Правда, такая логика очень далека от самых элементарных принципов демократии.

РАЗДЕЛ 3

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ РЕСПУБЛИКИ И ПАРЛАМЕНТОМ

Здесь также необходимо проводить различие между периодом, предшествовавшим конституционной реформе 1962 года, и последующим периодом. Реформа усилила и без того непоследовательный и авторитарный характер существовавшей системы.

§ 1. Конституционная схема 1958 года

А. В конституции 1958 года черты парламентской формы правления проявляются в том, что она не предусматривает непосредственных взаимоотношений между президентом республики и парламентом. Эти органы связаны собой только через посредство правительства, которое, в частности, отвечает перед парламентом за акты главы государства. Однако данный принцип применяется ограничительно: допускаемыми от него отклонениями обуславливаются те реакционные изменения, которые отличают современную Францию от классической парламентской республики.

Б. Особый характер французского парламентаризма проявляется в наличии непосредственных отношений между президентом республики и парламентом — исключительных с юридической точки зрения, но очень важных по своему значению.

1. С известной точки зрения конституция 1958 года учредила республику нотаблей. Президент республики и Сенат избираются практически одной и той же избирательной коллегией. И законодательная процедура как уже отмечалось, позволяет им опираться друг на друга с тем, чтобы проваливать предложения Национального собрания.

2. За парламентским фасадом институтов, учрежденных в 1958 году, явно просматривается консульская республика. По сути дела, президент республики может обратиться непосредственно к народу, на определенное время лишая парламент его компетенции (статья 11) а Национальное собрание — его мандата (статья 12).

§ 2. Конституционная реформа 1962 года. Борьба против народного представительства

Пересмотр конституции в 1962 году имел одновременно своей целью и своим результатом создание органа, противостоящего Национальному собранию, полномочия которого, как и полномочия самого Национального собрания, связаны с волей избирателей, выраженной в ходе всеобщего голосования.

Нет сомнения в том, что данная реформа, как и любая реформа, пытающаяся разделить суверенитет народа, является с политической точки зрения антидемократической, хотя официальная доктрина и пытается доказать обратное. Кроме того, она ставит проблемы, трудноразрешимые в условиях, когда политические взгляды президента и большинства членов Национального собрания не совпадают (см. заключительный раздел Части второй).

ГЛАВА IV

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРАВОПОРЯДОК

Каждая учредительная власть сталкивается с двумя проблемами, от решения которых зависит конституционная устойчивость учреждаемой ею политической системы. Во-первых, необходимо предусмотреть механизм

обеспечивающий соблюдение конституции. Во-вторых, необходимо определить пути законного пересмотра конституции.

РАЗДЕЛ 1

СОБЛЮДЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ

Конституция 1958 года предусмотрела две различные процедуры, обеспечивающие соблюдение ее положений. Во-первых, оставаясь верной и идее арбитража, и концепции крайней персонализации власти, она в целях сохранения конституционного равновесия возложила функции арбитража не только на президента республики, но и на председателей палат. Во-вторых, авторы конституции 1958 года восприняли общую, хотя и отнюдь не бесспорную, идею¹ конституционного контроля, осуществляемого особым образом — посредством Конституционного совета.

§ 1. Арбитраж президента и председателей палат

Наделив президента республики полномочиями арбитра (организация арбитража получила детальную разработку в статье 5), конституция 1958 года отвела определенную роль председателям палат в деле поддержания конституционного порядка. Председатели палат должны высказывать свои мнения по ряду вопросов (предусмотренных, в частности, статьями 12 и 16), но главное они, как и президент республики, связаны с Конституционным советом: каждый из них назначает по три члена этого совета.

§ 2. Конституционный совет

Утверждают, что конституция 1958 года создала то, что раньше никогда не удавалось сделать французскому конституционному праву — и чего, впрочем, оно никогда раньше серьезно и не пыталось сделать, — что она

¹ См. Часть первую.

создала особый судебный орган, призванный следить за соблюдением конституции и, в частности, контролировать конституционность законов. На деле же Конституционный совет, с юридической точки зрения и являющийся этим самым судебным органом, как по своей организации, так и по своим функциям, представляет собой скорее политический, чем чисто судебный институт.

А. Организация Конституционного совета

Конституционный совет, если судить по его составу, имеет политический характер. Он состоит из девяти членов, назначаемых на девять лет, причем каждые три года его состав обновляется на одну треть. Три члена Совета назначаются президентом республики, три — председателем Национального собрания, три — председателем Сената. Причем президент республики и председатели палат отнюдь не должны назначать в качестве членов Конституционного совета обязательно юристов¹. Кроме того, по праву и пожизненно членами Конституционного совета являются все бывшие президенты республики.

Юридический аспект возникает, лишь когда речь заходит о статусе членов Конституционного совета: они обязаны хранить тайну обсуждений и не могут давать консультации или занимать политические позиции по делам, рассматриваемым Советом.

Б. Функции Конституционного совета

Говоря о функциях Конституционного совета, необходимо опять-таки различать его компетенцию как судебного органа и его политическую роль.

1. Юрисдикция Конституционного совета

Во-первых, Конституционный совет исполняет функции судьи в вопросе о правильности проведения выбо-

¹ Для того чтобы стать членом Конституционного совета, достаточно соответствовать условиям, предъявляемым к служащим государственных учреждений.

ров. Он следит за правильностью проведения референдумов и объявляет их результаты. Те же самые функции он осуществляет при выборах президента республики. Он решает вопрос о правильности проведения парламентских выборов, если они оспариваются¹.

Во-вторых, и это главное, Конституционный совет исполняет функции судьи в вопросе о конституционности законов.

Прежде всего он — судья, следящий за правильностью распределения компетенции между правительством и парламентом, иными словами, он призван давать толкование статье 34, или, еще точнее, следить за тем, чтобы парламент не выходил за рамки области, отведенной ему данной статьей. При этом Конституционный совет может действовать двойным образом.

Он может осуществлять контроль предварительно, до передачи проекта закона на голосование. Если правительство считает, что то или иное законодательное предложение выходит за рамки статьи 34, оно может поставить перед палатой, приступившей к его рассмотрению, вопрос о неприемлемости данного предложения. Решение вопроса при этом передается на усмотрение председателя палаты². Если он согласен с мнением правительства, законодательное предложение объявляется неприемлемым. Если он придерживается противоположной точки зрения, правительство может обратиться в Конституционный совет, который принимает окончательное решение.

Наряду с этим Конституционный совет может осуществлять последующий контроль уже после принятия закона в том случае, если правительство по недосмотру или в силу политических соображений не поставило вопроса о неприемлемости того или иного текста до передачи его на голосование. После того как такой закон принят, правительство может потребовать от Конституционного совета объявить данный закон противоречащим статье 34. При этом закон не аннулируется, а лишь приобретает силу простого регламента (ст. 37).

¹ См.: A. et F. Demichel. Droit électoral, Dalloz, 1973.

² Что представляет собой чрезвычайно важное полномочие по осуществлению арбитража.

Кроме того, Конституционный совет — судья в том, что касается самого содержания закона с точки зрения его соответствия основным положениям конституции. В данном случае необходимо различать три возможных варианта.

Обычно вмешательство Совета имеет факультативный характер: он должен изучить содержание закона в случае, если последний передан ему президентом республики, премьер-министром, председателем одной из палат или — в соответствии с конституционной реформой от 29 октября 1974 года — шестьюдесятью членами парламента.

Органические законы и регламенты палат подлежат обязательному контролю со стороны Совета.

Конституционный совет не имеет права контролировать законы, принятые в ходе референдумов. По сути дела, Совет сам определил, что вопросы, решенные непосредственно народом, не подлежат никакому контролю.

Наконец, Конституционный совет — судья в вопросе, касающемся договоров. В случаях, аналогичных разобранному выше применительно к закону, на рассмотрение Совета может быть передан вопрос о соответствии конституции того или иного договора. Если Совет примет решение о несоответствии данного договора конституции, последний может быть ратифицирован только после пересмотра самой конституции.

2. Политическая роль Конституционного совета

Совет играет двоякую политическую роль.

Во-первых, в соответствии с самой конституцией он обладает некоторыми функциями, имеющими непосредственно политический характер. Именно так обстоят дела с его правом давать заключение по вопросу о применении статьи 16, а также в отношении мер, принятых в соответствии со статьей 16. Кроме того, непосредственно политический характер имеет решение Совета, констатирующее открытие вакансии поста президента республики и начало процедуры его временного замещения.

Во-вторых, Конституционный совет выполняет функции, имеющие, хотя и не непосредственно, весьма реальное политическое значение, когда он осуществляет полномочия судьи. К нему могут обращаться только политические органы. При этом ему неизбежно приходится принимать политические решения. Ведь по существу он должен поддерживать определенный вид политического равновесия между парламентом и правительством. В первые годы V Республики Конституционный совет почти неизменно выступал на стороне правительства, особенно в спорах, касающихся разграничения компетенций, — ведь именно такова была воля авторов конституции 1958 года. В самые последние годы его политика стала более гибкой, поскольку теперь он придерживается той точки зрения (и возможно, это чревато новыми разногласиями внутри системы), что авторы конституции, верные определенным республиканским традициям, не хотели предоставить исполнительной власти средства, содействующие превращению ее в квазидиктаторскую.

РАЗДЕЛ 2

ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Процедура пересмотра конституции, предусмотренная статьей 89, с юридической точки зрения делится на три этапа.

Во-первых, инициатива пересмотра конституции. Она может исходить либо от президента республики, действующего в данном случае по предложению премьер-министра, либо от членов парламента.

Во-вторых, голосование по предлагаемым поправкам. В данном случае существует лишь одна возможность: поправки обязательно должны быть приняты путем голосования в парламенте как обычный закон с той лишь оговоркой, что при этом исключается процедура обращения к смешанной паритетной комиссии.

В-третьих, одобрение внесенных поправок. При этом возможны два пути:

— одобрение внесенных в конституцию поправок народом, то есть путем референдума;

— одобрение этих поправок парламентским путем, то есть обеими палатами, созданными в качестве конгресса, который должен принять соответствующее решение большинством в три пятых голосов. Решение о применении последней процедуры принимается президентом республики. Однако она может применяться только для одобрения поправок, предложенных исполнительной властью.

В связи с процедурой пересмотра конституции следует сделать замечания общего характера.

а) Пересмотр конституции может осуществляться только в соответствии со статьей 89; какие-либо другие возможности, и в частности обращение к статье 11, при этом исключаются. Применение статьи 11 в целях пересмотра конституции является прямым нарушением конституции. Подтверждением тому могут служить следующие три аргумента:

— специальная норма представляет собой отступление от общей нормы: таково правило, которого неуклонно придерживается юридическая практика. Статья же 89, касающаяся только конституционных законов, имеет особый характер в отличие от обычной законодательной процедуры, к которой относится, в частности, статья 11;

— в демократических странах конституцию можно пересматривать только в соответствии со специально предусмотренной для этого процедурой. А ведь в статье 11 речь идет лишь о законах, касающихся организации государственной власти, а не о конституционных законах. Последние, коль скоро они в прямо выраженной форме не упомянуты¹, никакого отношения к статье 11 не имеют;

— любая юридическая норма, не говоря уже о конституции, должна толковаться таким образом, чтобы она имела определенный смысл. А ведь абзац 2 статьи 89 (проект или предложение пересмотра конституции) должны быть приняты двумя палатами в идентич-

ной редакции) не имеет ни малейшего смысла, если президент республики может обойти данное положение, прибегнув к статье 11.

б) Что касается возможности президента республики добиться одобрения проекта пересмотра конституции конгрессом, а не референдумом, то необходимо подчеркнуть следующее:

— с точки зрения самих принципов это — чрезвычайное полномочие. Официально его объясняют стремлением не «беспокоить» суверенный народ по вопросам, касающимся частных деталей конституции. Однако, даже если допустить известную обоснованность подобной аргументации¹, предоставление одному человеку права определять, что необходимо решать при участии суверенного народа, а что без его участия, открывает широкие возможности для произвола. Практика служит наглядным тому подтверждением.

— если президент республики принимает решение использовать процедуру конгресса, то эта процедура дополняет процедуру принятия проекта пересмотра конституции двумя палатами парламента, но ни в коем случае не подменяет последнюю. Ведь эти два этапа пересмотра конституции не дублируют друг друга. Проект пересмотра конституции может получить одобрение большинства в три пятых общего числа голосов, поданных на конгрессе, и в то же время вообще не собрать большинства голосов в одной из палат. В случае обращения к процедуре конгресса конституция требует двойного большинства: большинства в каждой из палат парламента и большинства в три пятых голосов на самом конгрессе;

— если президент республики принимает решение обратиться к процедуре конгресса и если на конгрессе предлагаемый проект пересмотра конституции не получает поддержки большинства в три пятых голосов, то проект уже не может быть передан на всенародное одобрение. Формулировка закона вполне определена. Проект пересмотра не передается на референдум, если президент республики решает представить его на

¹ Что остается весьма проблематичным. Ведь любая конституционная реформа, даже казалось бы касающаяся лишь частных деталей, имеет, либо может иметь, политическое значение.

¹ Два термина: «законы, касающиеся организации государственной власти» и «конституционные законы» явно не являются синонимами; первый имеет гораздо более широкое значение по сравнению со вторым. Многие законы, касающиеся организации государственной власти, в том числе даже избирательный закон, не являются конституционными.

рассмотрение парламента, созванного в качестве конгресса. Президент может использовать только одну возможность, но не две поочередно. К этому можно также добавить, что, даже если президенту заранее известно, что большинство в три пятых голосов не будет получено (об этом легко судить по результатам голосования в каждой из палат), он не может «похоронить» проект. Коль скоро палаты парламента приняли проект пересмотра конституции, последний должен быть представлен на всенародное или парламентское (посредством конгресса) одобрение. Таким образом, если палаты парламента приняли проект пересмотра конституции, глава государства располагает ограниченной свободой действия. Он должен выбрать одну из форм одобрения принятого проекта и, сделав выбор, не имеет права в случае неудачи обращаться к другой форме.

РАЗДЕЛ 3

ДВУСМЫСЛЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИИ

Конституция 1958 года ссылается на демократические традиции. Однако в то же время она стремится приспособить их к потребностям государственно-монополистического капитализма. Данная «комбинация» представляет собой основную отличительную черту современного конституционного права Франции. И именно ею объясняется его непоследовательность и противоречивость как с точки зрения конституционной, так и с точки зрения политической.

А. Конституционная непоследовательность

Авторы конституции в 1958 году и особенно в 1962 году намеренно предусмотрели два способа выражения народного суверенитета: в лице президента и в лице парламента. Причем эти два способа могут не совпадать, тем более что президентские и парламентские выборы проводятся в разное время. Разумеется, не следует переоценивать значение данного расхождения. Очевидно, например, что изменения в общественном

мнении, которые привели бы к изменению состава большинства в Национальном собрании, рано или поздно отразятся и на президенте; таков путь решения рассматриваемой проблемы. Другими словами, отмеченное расхождение может возникнуть в какой-то определенный момент и послужить одной из причин кризиса, для урегулирования которого нет достаточно эффективных конституционных средств.

1. Допустим, в ходе президентских выборов выяснилось, что расстановка сил в стране изменилась по сравнению с последними парламентскими выборами. В таком случае вновь избранный президент республики может распустить Национальное собрание с тем, чтобы народ еще раз имел возможность подтвердить происшедшие изменения. Весьма вероятно, что такое подтверждение будет получено. Хотя, впрочем, риск, связанный с недостатками существующей избирательной системы, остается и его не следует сбрасывать со счета. Если же большинство в Национальном собрании останется прежним, то никаких других приемлемых средств разрешения возникшего кризиса больше не существует: смещение президента республики в данном случае могло бы иметь место только в форме его добровольной отставки¹.

2. Изменения в расстановке сил могут выявиться в ходе парламентских выборов. В этом случае президент республики, политическая линия которого, таким образом, осталась без поддержки, может принять одно из двух юридически правильных решений:

— подать в отставку; или

— ограничиться традиционной ролью парламентского главы государства, перестав быть подлинным главой исполнительной власти. Однако данное решение, строго соответствующее букве закона и технически вполне осуществимое, плохо согласуется с характером учрежденной в 1962 году системы: ведь в ходе выборов кандидат в президенты обязуется перед избирателями проводить вполне определенную политическую линию, от которой он, таким образом, вынужден отказаться.

¹ Которая к тому же может оказаться бесполезной, если вновь избранный президент республики будет представлять ту же политическую платформу, что и его предшественник.

Любое другое решение, и в частности роспуск Национального собрания (данная мера уже выходила бы за рамки арбитража: ведь нельзя же требовать от народа выступать арбитром против самого себя), полностью противоречило бы конституции.

В. Политическая противоречивость

Монополистическая буржуазия пытается утверждать, что она соблюдает основные принципы политической демократии. Однако ее идеология не является демократичной: она не допускает возможности легального прихода к власти левых сил. Короче говоря, основная политическая противоречивость системы заключается в следующем: левые имеют право участвовать в выборах, но не имеют права побеждать. Система замкнулась в демократических институтах, но изолировала себя от связанного с этими институтами риска. Найти выход из этого положения можно, лишь сделав ставку на то, что все выборы всегда будут выиграны. Однако подобная ставка — и буржуазия это прекрасно знает — в конечном итоге будет обязательно бита. Бесспорно, именно из-за этой перспективы уважение к конституции 1958 года даже со стороны ее авторов столь непрочное.

Иногда отмечают, что конституция 1958 года, технически далеко не безупречная, вдобавок к тому же еще и неправильно применяется; что авторитарный характер самой конституции дополняется еще более авторитарной практикой ее толкования. Подобная оценка, бесспорно, верна, однако не менее верно и то, что она не затрагивает существа проблемы. Конституция 1958 года непоследовательна и постоянно нарушается, так как в современных условиях классовой борьбы она не может быть ни последовательной, ни строго соблюдаемой. Она поддерживает чрезвычайно шаткое равновесие между конституционными потребностями монополистической буржуазии и некоторыми демократическими положениями, соблюдать которые ее вынуждает борьба народных масс. В той или иной форме это равновесие постоянно нарушается.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

РЕЖИМ ЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

ОТ ОТРИЦАНИЯ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ К УТВЕРЖДЕНИЮ АВТОРИТАРНОГО МОНАРХИЗМА

Выше уже говорилось о том, насколько конституция 1958 года ограничила осуществление демократии.

Практика применения конституции закрепляет и еще более усиливает эти ограничения. Более ста лет назад Ф. Энгельс, исследуя позиции буржуазии в XIX веке, писал, что ее собственная законность стала ей поперек дороги. Данная оценка полностью применима к ситуации, существующей в V Республике.

Анализ и правильное понимание какого-либо отдельно взятого элемента невозможны вне связи с той системой, органической, составной частью которой он является. Необходимо, следовательно, увязывать конституционную практику Франции с социально-политической действительностью страны.

В принципе конституция представляет собой закон, имеющий высшую юридическую силу. Принятая демократическим путем, она — абсолютная норма и основа любой законности для всех граждан, сильных и слабых, разобщенных и объединенных, принимавших и не принимавших участия в голосовании по проекту конституции.

Отсюда следует, что никто не может под предлогом пробелов в конституции, сознательных или случайных ее недочетов создавать в свою пользу, то есть в ущерб кому-то другому, какой-либо конституционный обычай, обладающий юридической силой вследствие того, что тот, кто его создает, располагает властью, а другие лишены ее и потому не могут ему противостоять.

Между тем именно это и происходит во Франции по воле и на благо президента республики. Детальный

обзор подобной практики свидетельствует о том, что нет такой области политической жизни, такой сферы социальной жизни, такого сектора экономической жизни, где бы изначальное отсутствие равновесия между звеньями государственного механизма повседневно еще более не обострялось, усиливая при этом консервативный, авторитарный характер системы в целом. Каковы причины этого?

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ПРАВО

Было бы ошибочно и несерьезно при анализе конституции ограничиваться только юридическим аспектом или пытаться разъяснять ее лишь на основе внутренней логики отдельных конституционных положений. Разумеется, этого не следует забывать, но суть дела не в этом.

Право — продукт общества. Оно, таким образом, является отражением общественных отношений. Кроме того, оно представляет собой надстроечный элемент, что наглядно проявляется, когда экономические явления приводят к изменениям в политической системе, государстве, обществе. Но это отнюдь не означает, что право низводится до роли простого отражателя, а только отражателя, экономических явлений и процессов. Напротив, диалектика развития нередко приводит к тому, что предшествующие элементы юридической надстройки оказывают существенное влияние на последующие явления экономического и социального характера.

Из сказанного вытекает, что экономическая инфраструктура обуславливает организацию звеньев государственного механизма и определяет их функционирование и что юридические формы в свою очередь воздействуют, по крайней мере частично, на элементы инфраструктуры.

Во Франции власть принадлежит крупной буржуазии. Несмотря на известные внутриклассовые противоречия, для крупной буржуазии в целом характерна общая тенденция к консерватизму и, более того, к реакции. Это не абстрактное заключение или идеологическая оценка. Это — констатация реально существующих фактов. Если какое-то конкретное лицо обладает

частной собственностью, оно, естественно, стремится ее сохранить и в силу этого выступает против любых попыток отобрать ее. Если при этом речь идет о собственности на средства производства, то есть в конечном счете о собственности на все силы, обеспечивающие жизнедеятельность страны, проблема приобретает глобальный характер и затрагивает общенациональные интересы.

После того как начал действовать предусмотренный конституцией 1958 года механизм, считавшийся в тот период наиболее полно соответствующим интересам буржуазии, последняя, стремясь упрочить и расширить свое господство, неоднократно предпринимала попытки еще в большей степени приспособить для этого созданную систему.

БОРЬБА ТРУДЯЩИХСЯ МАСС

Рабочий класс Франции представляет собой огромную и боеспособную силу (свыше 12 млн. лиц наемного труда). Подтверждением тому может служить более чем вековая история его борьбы, богатая многочисленными и разнообразными примерами мощных выступлений трудящихся. Даже в рамках капиталистической системы, сущность которой сводится к обеспечению прибылей для буржуазии, рабочий класс в 1936, 1945—1946, 1956 и 1968 годах сумел добиться важных побед в социальной и экономической областях; в качестве примера можно упомянуть введение института представителей коллективов рабочих и служащих, учреждение комитетов предприятий, введение системы социального обеспечения, отпусков, расширение прав профсоюзов, принятие статута государственных служащих и т. д.

Однако завоевания рабочего класса не являются прочно обеспеченными. Буржуазное государство, частные монополии ведут постоянное наступление на права рабочих и служащих путем принятия новых законов, соответствующей судебной практики, прямого нарушения существующего законодательства — всеми способами, предоставляемыми в их распоряжение государственным аппаратом и изопеченным воображением технократов. В результате — трудовые конфликты, забастовки во всех областях хозяйственной жизни. По данным министерства труда, в 1972 году, например,

в забастовках участвовало 2 721 000 человек; фактическое же число их участников намного превышает эту цифру, поскольку сюда не включены рабочие, занятые в сельском хозяйстве, и государственные служащие, да и сам метод подсчета не внушает доверия.

Трудящиеся должны постоянно сохранять бдительность. Для активиста сегодня уже недостаточно лишь обладать классовым самосознанием. В современных условиях надо проявлять глубокое знание всех затрагиваемых в ходе классовой борьбы вопросов. Конституционное право — это область, в которой буржуазное государство действует наиболее свободно именно из-за отсутствия критики, предполагающей такое знание.

ЧТО НАДО КРУПНОЙ БУРЖУАЗИИ ОТ КОНСТИТУЦИИ?

Как уже отмечалось, развитие политических систем буржуазно-демократических стран Запада в течение последних двадцати лет происходило как бы в двух плоскостях: с одной стороны, наблюдалось усиление исполнительной власти, с другой — ограничение, падение роли парламента. Однако степень интенсивности этого процесса в различных странах, и в частности в странах — участницах Экономической комиссии для стран Западной Европы, была различной.

Объясняется это — причем это объяснение особенно верно в отношении Франции — тем, что активизация борьбы народных масс вынуждала буржуазные правительства отказываться от игры в либерализм. Либерализм возможен и приемлем там, где рабочий класс слаб, а буржуазия все еще сохраняет в некоторых областях остатки своего революционного и национального духа. Но это совершенно не относится к крупной буржуазии, поглощенной погоней за прибылями и цепляющейся за свои привилегии.

В конституционном плане все более усиливающееся отсутствие равновесия между звеньями государственного механизма проявляется во Франции тройным образом. Речь идет о:

- падении роли парламента;
- отказе от арбитража;
- ограничении публичных свобод.

ГЛАВА I

ПАДЕНИЕ РОЛИ ПАРЛАМЕНТА

С конституционной точки зрения парламента — носитель законодательной власти. Будучи выражением национального суверенитета, он должен обеспечивать конкретизацию этого суверенитета в законах.

Сложившаяся система взаимоотношений между отдельными звеньями государственного механизма создает, однако, предпосылки для ограничения полномочий парламента, так как исполнительная власть решает многие вопросы путем непосредственных контактов с различными заинтересованными сторонами в обход парламента. Это очень важное и в то же время малоисследованное явление. Оно представляет собой существенный фактор, обуславливающий падение роли парламента, и может, если не будут приняты необходимые меры, привести к распространению неокорпоративизма.

И все же падение значения парламента прежде всего проявляется в характере взаимоотношений между отдельными звеньями государственного механизма, а еще конкретнее — во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей.

Конституция ограничивает законодательные полномочия парламента. Вместе с тем создается впечатление, что она не принижает роль парламента — и более того, даже усиливает ее — в области контроля за исполнительной властью. Однако даже беглое изучение практики V Республики, многочисленными примерами подтверждая первый тезис, опровергает второй.

Практически роль парламента как в законодательной области, так и в области контроля за исполнительной властью все более и более падает.

РАЗДЕЛ I

ОГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА

Инициатива парламента ограничена, независимость его урезана. Практика очередных сессий, лимитированных во времени, а также систематического отказа в

созыве внеочередных сессий дает возможность правительству снижать эффективность участия парламента в решении наиболее важных проблем.

§ 1. Ограничение парламентской инициативы

По конституции, и правительство и парламент обладают законодательной инициативой. Однако если обратиться к статистике, то сразу же обнаруживается существующее в данном отношении неравенство.

А. Ограничения законодательной деятельности парламента

В законодательной деятельности хозяином положения, очевидно, является исполнительная власть. Начиная с 1958 года число законопроектов, инициатива которых исходит от правительства, непрерывно возрастает по сравнению с числом законодательных предложений, инициатором которых является парламент. Однако наиболее важный показатель — соотношение между числом внесенных на рассмотрение проектов и числом проектов, принятых в качестве законов. В 1970 году, например, из 118 законопроектов, внесенных правительством, 87, или около 75%, стало законами, тогда как из 709 законодательных предложений, внесенных парламентом, законами стали лишь 18, или 2,4%. В период между 1959 и 1965 годами было принято 467 законов, инициатором которых выступало правительство, и лишь 48 законов, инициатором которых был парламент; соотношение в данном случае составляет один к десяти.

Ряд таблиц¹, составленных по официальным документам Национального собрания, наглядно иллюстрирует отмеченную диспропорцию между законопроектами и законодательными предложениями.

Откуда подобная диспропорция?

Объясняется она двумя причинами социологического характера.

1. Прежде всего это связано с проблемой большинства в парламенте

Сочетание архаичной избирательной системы со все большим использованием все более совершенствующейся техники идеологической обработки избирателей обеспечивает в ходе каждых выборов создание неуклонного большинства.

Более или менее широкое и однородное, объединяемое общностью классовых интересов, оно представляет собой одну из пружин того механизма, посредством которого правительство участвует в законодательной деятельности. И не более того.

Однако это единство только внешнее, на самом деле большинство расколото. Единство голлистского движения на первоначальном этапе — прямо связанное с огромным авторитетом такой исторической и харизматической личности, как генерал де Голль, — уступило место когломерату различных сил: подлинных голлистов, независимых республиканцев, раскаившихся консерваторов; их объединяет лишь одно: стремление сохранить власть. И так, отныне это — колосс на глиняных ногах, положение которого после президентских выборов в мае 1974 года стало еще более шатким и продолжает подтачиваться взаимной враждой и грызнёй входящих в него политических группировок. Во всяком случае, это большинство не является более отражением президентского большинства.

Тем не менее это большинство — данная ему здесь оценка особенно верна в отношении Национального собрания — смирилось с той ролью, которая постепенно была ему навязана. Оно призвано обеспечивать законодательную деятельность правительства, представляя собой скорее его поверенного, чем независимого законодателя. В противном случае президент республики, будучи недовольным, может его уменьшить или разбить.

Анализ приводимых ниже таблиц сам по себе очень полезен, хотя, очевидно, и не дает полной картины. С 1970 по 1972 год включительно ЮДР и независимые республиканцы (то есть большинство) внесли 348 проектов, из которых 65 были приняты в качестве законов; другими словами, было реализовано более 1/5 всех их предложений. За тот же период социалисты и

¹ См. конец главы.

коммунисты внесли 162 проекта, из которых законами стали 10, то есть только $\frac{1}{16}$ часть. Однако требуется внести еще два уточнения.

Во-первых, необходимо текстуально изучить содержание всех законодательных предложений, внесенных социалистами и коммунистами, с тем чтобы выяснить, что с ними стало в конечном счете. Не исключено, что, прибегая к поправкам, правительство и парламентское большинство смогли настолько изменить дух этих предложений, что было бы уже неоправданным рассматривать их как творчество левых групп.

Во-вторых, для более точной математической оценки необходимо также сопоставить число внесенных тем или иными парламентскими группами проектов со значимостью самих этих групп, их удельным весом в Национальном собрании.

Однако, это возможно сделать лишь на основе той информации, которую практически можно получить из отчетов о деятельности палат парламента. Дело в том, что, когда законодательное предложение возвращается в соответствующую комиссию, докладчик — как правило, представитель большинства — чаще всего не докладывает о текстах, поступивших от оппозиции, которые, таким образом, не регистрируются. Как это ни парадоксально, но выработка закона все в меньшей степени зависит от законодательной власти.

Контроль правительства над парламентским большинством является одной из причин наделения роли парламента. Необходимо принимать во внимание и то, что парламентские группы, бесспорно, представляют политические партии. В связи с этим следует особо остановиться на партии ЮДР. Съезд этой партии в Нанте в ноябре 1973 года выявил некоторые существенные моменты. Отныне ЮДР предстает как крупная консервативная партия. В 1972 году, то есть до мартовских выборов 1973 года, в числе членов ЮДР насчитывалось 41% высших кадров, 31% лиц свободных профессий, 18% владельцев промышленных и торговых предприятий, 8% сельских хозяев, 2% служащих, представителей средних кадров и рабочих.

Эта статистика, отражающая социальный состав партии, подтверждает, по крайней мере частично, приведенные выше оценки: состоятельные слои населения,

лица свободных профессий, высшие кадры, владельцы предприятий составляют 31% членов партии. Правда, к рассматриваемым цифрам следует относиться с осторожностью: они исходят от самой партии и потому могут быть не вполне объективными, представляющими партию такой, какой ей хотелось бы выглядеть.

Но приведенные данные, даже если они неточны и приукрашены с целью произвести лучшее впечатление на народные массы, свидетельствуют о том, что ведущая партия большинства выражает интересы верха крупной буржуазии, самым решительным образом выступающей против левых сил и уж тем более против того, чтобы они были допущены к власти.

Что касается независимых республиканцев и умеренных, входящих в состав большинства, то здесь все ясно: ни те, ни другие никогда и не отрицали, что представляют интересы крупной буржуазии.

После президентских выборов в мае 1974 года, последовавших за кончиной президента Помпиду, состав парламентского большинства несколько видоизменился. В него вошли реформаторы, вступившие, таким образом, в союз с правыми. Не очень охотно примкнула к нему и ЮДР.

Однако все это не меняет сколь-нибудь существенным образом оценки положения.

Очевидно, что большинство — это конгломерат сил и интересов, объединенных прежде всего стремлением не допустить каких-либо изменений в пользу народных масс и рабочего класса, пусть даже выраженных в форме законодательных предложений.

Совершенно ясно, что в этих условиях действия оппозиции отличаются от действий большинства. Представляя собой меньшинство в парламенте — но не в стране, — оппозиция заранее знает, что ее усилия не приведут в парламенте к каким-либо результатам. Поэтому внесению ею законодательных предложений составляет часть более широкой стратегии. Любое предложение оппозиции, которое привлекает к себе внимание общественного мнения, может послужить толчком для более широких действий во всей стране. Оно может также вынудить парламентское большинство и правительство занять определенную позицию и, таким образом, взять на себя ответственность за принятие — или чаще всего

за отказ в принятии — соответствующего предложения, что оппозиция использует в политической борьбе в своих интересах. Однако возможности этого, разумеется, ограничены.

2. Ограничительное применение статьи 34 конституции

Ограничение законодательных полномочий парламента, предусмотренное статьей 34 конституции, дополняется ограничениями в практике применения этой статьи. Споры о разграничении областей закона и регламента рассматриваются Конституционным советом¹, который всегда отдает предпочтение последнему.

Эта постоянно висящая над членами парламента угроза сковывает их инициативу в области законодательной деятельности. Впрочем, первый заслон на пути законодательных предложений выдвигает, нередко по весьма сомнительным основаниям, Бюро Национального собрания.

Таким образом, по сути дела, речь в данном случае идет об ограничении законодательной инициативы.

Б. Ограничения законодательной инициативы

Ограничения в области законодательной инициативы имеют не только количественный характер. Область законодательства неоднородна: к ней относятся как важные, так и второстепенные вопросы. С этим связан первый вид ограничений «качественного» характера. Кроме того, регламенты Национального собрания и Сената проводят разграничение между законодательными предложениями, имеющими и не имеющими отношение к финансовым проблемам.

1. Наиболее важная область законодательства — область законопроектов

С 1958 года инициатива в законодательной области, когда дело касается наиболее важных вопросов, осуществляется только правительством. Анализируя причины подобного положения вещей, следует исходить из

¹ Реформа, проведенная в октябре 1974 года, ничего не изменила в данном отношении.

того факта, что большинство послушно, а оппозиция вынуждена вести себя весьма сдержанно, о чем упоминалось выше. Остановимся на этом более подробно.

Во-первых, законопроекты имеют большее значение в силу самой конституции, так как в определенных областях, и прежде всего в финансовой области, она предоставляет исключительную инициативу правительству. В этом нет ничего из ряда вон выходящего, подобное положение существовало и в IV Республике.

Однако именно не подвергшаяся кодификации практика придавала особое значение этой норме. Реформа судебной системы, реформа организации французского радио и телевидения (ОРТФ), реформа статута муниципальных служащих, создание регионов и др. — все это было реализовано в результате принятия законопроектов, исходящих от правительства. Почему же оппозиция все-таки вносит законодательные предложения, которые заранее обречены на неудачу? Почему парламентское большинство само подготавливает законы, хотя правительство, располагающее административным аппаратом, могло бы вырабатывать аналогичные по духу законы более квалифицированно?

Это явление невозможно выразить языком статистики, но факты слишком очевидны, чтобы можно было обойтись без нее.

Говоря о законопроектах, необходимо упомянуть и о практике издания ордонансов. Парламент предоставлял правительству право издавать ордонансы неоднократно, в частности в 1960 и в 1967 годах. Каждый раз это затрагивало очень важные вопросы: в первом случае речь шла о поддержании общественного порядка, во втором — о реформе системы социального обеспечения.

Итак, в своей совокупности законопроекты — основное поле деятельности законодателя; причем их значение все более и более возрастает; так, во время весенней сессии 1972 года все законопроекты были приняты в качестве законов.

2. Ограничения, связанные со статьей 40 конституции

Как известно, статья 40 конституции предусматривает, что предложения, выдвигаемые членами парла-

мента, не могут быть приняты в том случае, если бы следствием их принятия было либо сокращение государственных доходов, либо создание или увеличение расходов государства.

Намерение авторов конституции в данном случае совершенно очевидно. Речь идет о том, чтобы избежать в бюджете возможного дефицита в результате принятия мер, расходы по которым не покрываются полностью доходами. Об эффективности подобных оговорок можно было бы сказать многое, но ясно одно: в своем настоящем виде они приводят к ограничению права членов парламента вносить свои предложения и поправки при обсуждении бюджета. Практика свидетельствует о том, что правительство в ходе обсуждения самых разнообразных законов часто требует применения статьи 40 конституции.

Наряду с этим Национальное собрание, идя в этом направлении еще дальше, постепенно установило систему самоконтроля. Такой контроль, основанный на статье 40, а также на внутреннем регламенте, обеспечивает Бюро Национального собрания. Состоящее в основном из представителей большинства, Бюро осуществляет жесткий и порой странный контроль над предложениями оппозиции. Однако его рвение приводит и к некоторым ограничениям инициативы большинства. Так, Бюро отклонило предложение большинства о ратификации правительством международной конвенции об усилении борьбы с проституцией на том основании, что это привело бы к увеличению расходов полиции. Точно так же было бы отклонено предложение об упразднении смертной казни, поскольку последнее означало бы известный рост расходов на содержание осужденного в заключении. Разумеется, практика обращения к статье 40 не лишена определенных политических соображений, которые, пожалуй, менее заметно проявляются в Сенате.

Если обратиться к статистике, то статья 40 при обсуждении законодательных предложений применялась в 1970 году 11 раз, в 1971 — 2 раза, в 1972 — 6 раз, тогда как при обсуждении поправок она применялась 117 раз в 1970 году и 133 раза в 1972 году; в отношении поправок, исходящих от правительства, статья 40 не применялась ни разу.

Подводя итог, можно отметить, что ограничения по мотивам неприемлемости законодательных предложений, фактически дополняя практику ограничений, касающихся самой выработки законов, наглядно иллюстрируют упадок парламентской инициативы. Такого первого проявления процесса принижения роли парламента, еще большего, чем это предусмотрено самой конституцией, процесса, направленного на ослабление значения всеобщих выборов, как, впрочем, и демократического характера системы в целом.

§ 2. Уменьшение самостоятельности парламента

Второе проявление процесса, о котором идет речь, заключается в попытках уменьшить самостоятельность парламента. Уместно было бы предположить, что уж в той ограниченной сфере законодательства, которая для него отведена, парламента является полным хозяином положения. Но это далеко не так: вся процедура парламентской деятельности организована таким образом, что как при обсуждении, так и при голосовании законов правительству принадлежит решающее слово. Все происходит так, как если бы большинство в порыве самоуничтожения заранее шло на принижение своей роли. По крайней мере такое впечатление складывалось при президенте Помпиду. Однако и при Жискаре д'Эстэне логика осуществления государственной власти такова, что так или иначе, но последнее слово всегда остается за президентом республики.

А. Ограничения парламентских дебатов

Ограничения эти прежде всего обуславливаются самим порядком утверждения повестки дня заседаний палат парламента.

1. Повестку дня заседаний палат парламента определяет правительство

Повестка дня заседаний палаты — это своего рода программа ее деятельности.

В период IV Республики каждая палата сама решала вопрос о повестке дня — ее предлагала конференция председателей в составе членов бюро палаты и председателей парламентских групп. Эта практика, унаследованная, кстати, от III Республики, предоставляла правительству возможность добиваться того, что важные, с его точки зрения, тексты были переданы на публичное обсуждение. Она, пожалуй, отвечала минимальным в данных случаях требованиям демократии.

Статья же 48 ныне действующей конституции отдает приоритет при составлении повестки дня законопроектам, внесенным правительством, и поддерживаемым им законодательным предложениям. Положение усугубляется самой практикой применения этой статьи, свидетельствующей о стремлении правительства к установлению полного контроля за деятельностью парламента. Правительство установило очень жесткую форму составления повестки дня: каждые две недели премьер-министр направляет председателям палат список законопроектов и поддерживаемых им законодательных предложений, по которому конференция председателей может высказать свои замечания; при этом используется примерно такая формулировка: «Палата информируется, что повестка дня... включает...»

Теория явно критически относится к подобной жесткости, носящей авторитарный характер, да к тому же еще и бесполезной в условиях наличия послушного большинства. По существу, речь идет в данном случае о праве на абсолютный во времени и по своему объекту приоритет, превращающийся — исключением является день, отведенный для устных вопросов (причем удельный вес таких дней в общем балансе времени крайне незначителен, даже если обсуждение переносится на другой день недели), — в подлинную монополию. Кроме того, при этом создается возможность блокировать некоторые предложения правительства, которые оно вопреки своему желанию вынуждено было сделать. Так, например, закон № 60773 от 30 июля 1960 года предоставлял правительству право предпринимать законодательные меры борьбы с некоторыми социальными бедствиями. Законопроект об утверждении предпринятых правительством законодательных мер был внесен в Бюро Национального собрания. Од-

нако, несмотря на повторные требования депутатов, он так и не был включен в повестку дня, составлявшуюся в порядке приоритета. А тем временем действующие ордонансы и декреты по применению существующего законодательства, принятые вопреки оппозиции многих членов Национального собрания, являлись конкретным проявлением нарушения конституционной нормы. Подобная практика стала столь широко распространенной, что вызвала протесты даже со стороны Шабан-Дельмаса, являвшегося в то время председателем Национального собрания.

2. Организация дебатов по требованию правительства

Суверенная палата организует свою работу во время заседаний по собственному усмотрению. Это бесспорное демократическое правило: палата должна быть свободна от контроля или от опеки какого-либо внешнего органа. Такова была традиционная практика в период III и IV Республик, закрепленная в регламентах палат.

Сегодня дело обстоит иначе.

В соответствии со статьей 40 внутреннего регламента Национального собрания комиссии палаты — помимо того, что регулярные заседания таких комиссий созываются их председателями, — могут быть также созваны председателем Национального собрания, когда этого требует правительство.

Однако особое значение имеет тот факт, что правительство является хозяином положения во время публичных заседаний. Подобная возможность предусмотрена законом. И правительство не упускает эту возможность: ведь организация дебатов означает ограничение времени выступлений.

В. Ограничения при голосовании закона

Голосование закона — основная компетенция любой суверенной палаты. Если палата имеет возможность осуществлять эту компетенцию независимо — значит, в данной стране существует подлинно парламентская форма правления.

Однако этого нельзя сказать о законодательной практике V Республики. И в данном случае правительство держит в своих руках Национальное собрание и Сенат, поскольку оно может прибегать к соответствующей процедуре, ограничивающей свободу действий палат как в ходе обсуждения проектов в палатах, так и в случае возникновения разногласий между палатами.

1. Ограничения в ходе обсуждения проектов

Когда законопроект или законодательное предложение ставятся на обсуждение, каждый депутат или сенатор, равно как комиссии и правительство, может предлагать поправки с целью изменения статей проекта. Вопрос о происхождении и судьбе поправок представляет собой, таким образом, известный интерес.

О чем свидетельствуют приводимые нами в конце настоящей главы таблицы?

Прежде всего проанализируем их с точки зрения соотношения числа приемлемых поправок и поправок фактически принятых.

Особый интерес в данном случае представляют поправки, внесенные правительством:

1970 год: 263 приемлемых поправки;
212 принятых поправок;
1972 год: 384 приемлемых поправки;
324 принятых поправки.

Что касается поправок, внесенных большинством и оппозицией, то положение вещей следующее:

1970 год: 623 приемлемых поправки, внесенные большинством (ЮДР и независимые республиканцы) в ходе обсуждения проектов в палатах и в комиссиях;
196 принятых поправок;
397 приемлемых поправок, внесенных оппозицией (социалисты и коммунисты);
35 принятых поправок.
1972 год: 645 приемлемых поправок, внесенных большинством (ЮДР и независимые республиканцы);

192 принятых поправки;
375 приемлемых поправок, внесенных оппозицией (социалисты и коммунисты);
30 принятых поправок.

Основной вывод, следующий из приведенных данных, все тот же. Используя процедуру внесения поправок, правительство самым непосредственным образом оказывает влияние на ход дебатов, с одной стороны, поощряя и принимая поправки большинства, а с другой — проваливая в максимально возможной степени поправки оппозиции.

Кроме того, необходимо обратить внимание и еще на одну сторону вопроса, которая не находит отражения в статистических данных, а именно на содержание поправок. Весьма вероятно, что тщательное изучение вопроса политологами позволило бы уточнить анализ и наглядно продемонстрировать, что тексты многих законов, проекты которых были предложены социалистами или коммунистами, после изменений, внесенных в результате поправок большинства, поправок соответствующей комиссии и поправок правительства, приобрели смысл, прямо противоположный тому, какой вкладывался в них авторами.

РАЗДЕЛ 2

РАСТУЩЕЕ ОГРАНИЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА

Роль парламента как законодателя все более падает; но, быть может, при этом получают развитие его контрольные функции?

Конституция закрепляет за парламентом подобную прерогативу. С формальной точки зрения, казалось бы, имеются все основания предполагать, что в данном случае парламент более эффективно воздействует на исполнительную власть, чем в вопросах, связанных с законодательством. Изучение практики, однако, свидетельствует о том, что такое предположение обманчиво.

На самом деле, как в области традиционных форм контроля, существовавших уже в период IV Республики, так и в области новых форм контроля, прямо

связанных с той ролью, которую хотели отвести парламенту основатели V Республики, отмечается падение роли парламента. В этом есть своя логика. Подлинное изменение природы существующей системы не может быть обеспечено изменением некоторых ее деталей. Объявляя себя продолжателем дела генерала де Голля и Ж. Помпиду, президент Жискара д'Эстан остается верен их линии: парламентский контроль по-прежнему неэффективен.

§ 1. Ограничение традиционных форм контроля

Наряду с законодательной функцией парламент традиционно осуществляет также функцию контроля за деятельностью правительства. Последняя реализуется в двух формах:

— с одной стороны, в форме вопросов, адресуемых правительству;

— с другой — в форме обсуждения предлагаемого правительством бюджета.

Обе отмеченные формы существуют в V Республике, однако они приобрели теперь иное значение.

А. Вопросы, обращенные к правительству, потеряли свое значение

Институт вопросов, обращенных к правительству, был создан с целью обеспечить членам парламента возможность задавать членам правительства вопросы по второстепенным проблемам, по проблемам местного значения, по проблемам, связанным с толкованием тех или иных законодательных актов, по проблемам, затрагивающим положение отдельных лиц. Однако этот институт никогда не рассматривался как важная часть парламентской деятельности и уж тем более как средство контроля.

С тех пор как парламентская деятельность изменилась как по своему существу, так и по форме, значение вопросов также стало иным. Их желали рассматривать как один из элементов осуществления контроля. Так могло бы быть. Но на самом деле...

1. Не очень много вопросов, еще меньше ответов

Члены парламента несколько увлеклись устными и письменными вопросами из-за невозможности заниматься другими видами деятельности.

Даже для самого общего количественного анализа необходимо оперировать данными по крайней мере за три года, чтобы выяснить, как распределяются устные вопросы, письменные вопросы, а также полученные на них ответы.

Значение приводимых ниже таблиц ограничено. Они содержат лишь чисто цифровые данные. Однако и они могут служить известными ориентирами.

В течение трех лет:

— было задано 366 устных вопросов, сопровождавшихся дебатами; на них было получено 145 ответов, иными словами, ответы были даны только на 30% заданных вопросов;

— было задано 313 устных вопросов, не сопровождавшихся дебатами; на них было получено 153 ответа, иными словами, ответы были даны на 45% вопросов;

— было задано 22 406 письменных вопросов, на которые последовало 16 357 ответов.

Исполнительная власть неодобрительно относится к устным вопросам и более охотно отвечает на письменные.

Однако не следует все сводить к цифрам; значительный интерес представляет также вопрос о мотивах, которыми руководствуется исполнительная власть.

2. Уклончивые ответы

Во французском парламенте — речь в данном случае идет о Национальном собрании — существуют ныне три формы вопросов: после изменения регламента Национального собрания от 23 октября 1969 года к традиционной практике письменных и устных вопросов добавилась такая форма, как вопросы по текущим событиям.

Письменные вопросы связаны, как правило, с проблемой соблюдения сроков, в которые должны быть даны ответы. В 1972 году, например, только на 11%

письменных вопросов ответы были получены в предусмотренные регламентом сроки. Так что депутатам большинства и самому председателю Национального собрания пришлось ввести настоящий учет задолженности правительства по ответам на заданные ему вопросы.

Необходимо также учитывать цели, преследуемые авторами вопросов. Ясно, например, что член большинства не будет задавать вопрос, направленный на то, чтобы привести в замешательство какого-либо министра и своих политических единомышленников. Не задаются ли тогда вопросы в чисто пропагандистских целях? Что же касается члена оппозиции, то он не может ожидать, что правительство особенно быстро ответит на его вопрос и уж тем более что оно проявит расторопность в исправлении той ошибки или упущения, на которые он обратил внимание. Таким образом, письменные вопросы представляют собой второстепенное и крайне неэффективное средство контроля.

Остаются, однако, вопросы устные. Парламент — как Сенат, так и Национальное собрание — стремится к тому, чтобы они сохраняли свое значение. Устные вопросы, сопровождающиеся дебатами, — хорошее средство осуществления подлинно политического по своему характеру контроля. Действительно, с их помощью можно поднять проблемы сельского хозяйства, государственной службы, снижения пенсионного возраста, культуры и политики в отношении охраны окружающей среды. Однако значение этой формы контроля резко уменьшается в связи с огромным разрывом, существующим между числом задаваемых вопросов и числом получаемых на них ответов — разрывом, который пытаются объяснить тем, что ряд вопросов не относится якобы к текущим событиям. Необходимо добавить также, что в Национальном собрании именно конференция председателей, господствующее положение в которой занимает большинство, определяет дату постановки устных вопросов — немаловажный момент, в свою очередь затрудняющий использование этого института.

Кроме того, представлялось бы, пожалуй, естественным, если бы в первую очередь оппозиция стремилась

развернуть дебаты в связи с устными вопросами. Однако на деле это отнюдь не так, подтверждением чему могут служить приводимые в таблицах статистические данные. Объясняется подобное положение не только трудностями, с которыми сталкивается оппозиция при попытках включения своих вопросов в повестку дня. По словам одного из членов оппозиции, председателя парламентской группы коммунистов Робера Балланже, подлинная причина заключается в том, что процедура устных вопросов, сопровождающихся дебатами, не может обеспечить достаточный контроль за деятельностью правительства. Стоит ли в таком случае удивляться тому, что больше всего депутатов отсутствуют именно на тех заседаниях, во время которых министры отвечают на заданные им вопросы и во время которых нельзя поднимать вопрос об ответственности правительства. Суть в том, что письменные и устные вопросы независимо от того, сопровождаются они дебатами или нет, — это холостые выстрелы, не представляющие никакой опасности для правительства.

С апреля 1970 года в практику парламентской работы введена еще одна, третья, форма вопросов: вопросы по текущим событиям. Речь идет о вопросах, связанных с событиями социального, экономического или политического характера, требующими срочных разъяснений со стороны правительства. Новая форма вопросов вызвала шумное одобрение представителей большинства. Еще бы, ведь это демократическая инициатива, наглядно свидетельствующая о необоснованности атак противников существующей власти! Увы, но одна-единственная цифра опровергает всякий оптимизм. В 1972 году из 316 вопросов по текущим событиям ответы были получены только на 132 вопроса.

Разумеется, было бы интересно проанализировать характер ответов, полученных на конкретные вопросы. Выборочное исследование показывает, что правительство либо оправдывает свою позицию, либо дает неопределенные ответы. Никогда, или почти никогда, администрация — известно, что речь в этих случаях идет не о позиции самого выступающего с ответом министра, — не признает, что она неправa, и не дает обещаний исправить допущенную ошибку.

Таким образом, анализ данных статистического характера и анализ содержания самих ответов неопровержимо свидетельствуют о том, что институт вопросов — иллюзорное средство контроля.

Б. Контроль в ходе дискуссии о бюджете

Известно, как долго обсуждались государственные бюджеты в период IV Республики. Это были подлинные законодательные марафоны, длившиеся иногда месяцами и предшествовавшие передаче бюджета на окончательное голосование. В отдельные годы дебаты по бюджету продолжались до мая или июня месяца, вынуждая правительство действовать на основе временных наметок на каждый месяц.

Стремясь якобы к четкости в области финансов и точному соблюдению двенадцатимесечных сроков бюджета, V Республика выступила против подобной практики. Отныне обсуждение бюджета ограничено строгими временными рамками — 70 дней (50 дней для его обсуждения в Национальном собрании, 20 дней для обсуждения в Сенате). Те, кто знает, как сложно обсуждать бюджет, понимают, насколько это мало. По сути дела, это ошейник, навязанный парламенту исполнительной властью. В каждой из палат это нововведение прежде всего привело к подлинной погопе за временем, что сильно отразилось на эффективности и содержании дебатов и на что жалуются все члены парламента.

Обсуждение бюджета может оказаться средством контроля, это именно тот случай, когда парламент действительно может осуществлять контроль за деятельностью правительства. В прошлом при обсуждении бюджета нередко случалось, что тот или иной депутат либо сенатор предлагал поправку, предусматривающую сокращение средств того министерства, которое она затрагивала, на один франк — так называемое символическое сокращение средств. Цель внесения подобной поправки — побудить соответствующего министра выступить с обоснованием выделяемой для его министерства суммы средств и, таким образом, получить его объяснения. Если эти объяснения удовлетворяли депу-

тата или сенатора, он снимал поправку, если нет — соответствующая палата путем голосования выносила решение, утверждающее или изменяющее бюджет данного министерства. Таким образом, внимание правительства обращалось на ту или иную проблему, имеющую конкретное значение. В настоящее время подобная практика более не существует.

Сегодня хозяином положения при обсуждении государственного бюджета в парламенте является правительство. И если парламент не уложился в отведенные ему 70 дней — в том числе по вине самого правительства, — последнее имеет право в силу статьи 47 конституции посредством ордонансов ввести в действие отдельные части финансового закона.

1. Ограничение возможности обсуждения бюджета

Помимо сравнительно жестких временных рамок, установленных для обсуждения бюджета (не следует забывать, что во время октябрьской сессии палаты заняты также и другими вопросами), правительство устанавливает весьма благоприятный для себя порядок этого обсуждения.

Общее время, отведенное для обсуждения бюджета на открытых заседаниях палат, составляет 186 часов. При этом примерно 140 часов посвящаются обсуждению отдельных разделов бюджета и только 20 часов — обсуждению его в целом. Кроме того, в перерасходе времени, выделенного для выступлений в ходе обсуждения, во многом виноваты сами министры, слишком затягивающие рассмотрение отдельных деталей. Так, в 1972 году правительство, несмотря на данные им обещания, вышло за рамки отведенного для выступлений его представителей времени: время выступления министров на 43%, или на 9 часов, превысило запланированное. Таким образом, налицо одновременно и отсутствие дисциплины и очень неудачный порядок обсуждения бюджета, в результате чего члены парламента погрязают в деталях, упуская из виду основные вопросы.

Помимо этого, инициатива членов парламента ограничена, во-первых, в силу того, что на их рассмотрение

предлагается уже разработанный проект бюджета все части которого согласованы и взаимозависимы, и во-вторых, в силу соответствующих положений конституции и регламентов палат. Один из журналистов не без основания заметил, что государственный бюджет, представляющий собой и рамки, и движущую силу деятельности всех звеньев государственного аппарата, в своих основных статьях расходов и доходов на девять десятых составляется путем простого воспроизведения положений предыдущего финансового закона. В этих условиях как разработка бюджета правительством, так и пресловутый арбитраж президента не обеспечивают ни реального выбора, ни предвидения. Что же касается обсуждения финансового закона парламентом, который практически ничего не может в нем изменить, который не имеет права хотя бы на один франк увеличить доходы и к тому же вынужден действовать в спешке и бессистемно, то это не что иное, как пародия на него. Практически Национальное собрание может добиться изменения проекта бюджета приблизительно лишь на один процент.

Члены парламента, как правило, получают неполную и несвоевременную информацию по финансовым вопросам. Члены финансовой комиссии как Национального собрания, так и Сената никогда не привлекаются к подготовке и к контролю за исполнением бюджета. Напротив, большая часть документов, связанных с бюджетом, передается в палату лишь накануне обсуждения. Подобная задержка информации, отказ от диалога и попрание принципов демократии вызывают возмущение даже у некоторых членов большинства. Докладчики по бюджету, таким образом, вынуждены довольствоваться случайной информацией, получаемой ими вне стен парламента. Однако правительство не ограничивается этим. В частности, во время обсуждения проекта бюджета 1973 года г-н Дебре счел необходимым заявить, что он не желает, чтобы специальные докладчики (докладчики по проекту бюджета отдельных министерств) или докладчики, излагающие мнение той или иной комиссии (за исключением финансовой), имели доступ к документам правительства. Следует отметить, что в числе этих докладчиков имеются и члены оппозиции.

В ходе самого обсуждения бюджета правительство часто прибегает к блокированному голосованию: оно отказывается принимать любые поправки независимо от их характера. В этом случае соответствующая палата должна голосовать бюджет в том виде, в каком он ей представлен.

Короче говоря, даже в ходе самого обсуждения парламента располагает очень ограниченными возможностями.

Кроме того, как показывает опыт, мнения Национального собрания и Сената при обсуждении того или иного текста нередко расходятся. Сенат занимает, пожалуй, более демократичную позицию, чем Национальное собрание, что объясняется весьма благоприятной для левых сил системой выборов в Национальное собрание. В случаях разногласий между палатами для выработки единого согласованного текста создается смешанная паритетная комиссия, в которую на равных началах входят депутаты и сенаторы. Если смешанной комиссии не удается достичь согласия, а это случается довольно часто, последнее слово остается за Национальным собранием, а значит, за большинством, то есть в конечном счете за правительством. Особенно верно это в отношении процедуры обсуждения бюджета.

2. Результаты обсуждения бюджета весьма незначительны

К чему же приводят прения по бюджету?

Ни к чему или почти ни к чему.

Докладчики финансовой комиссии беспомощны или почти беспомощны. Основной докладчик, представитель большинства, как правило, знакомится с документами правительства очень бегло, да и что может он критиковать? Специальные докладчики связаны фактическим бесправием законодательного органа.

Первоначально складывалось впечатление, что после принятия закона от 22 июня 1967 года, несколько изменившего функции Счетной палаты, последняя может содействовать восстановлению роли и авторитета парламентских решений по бюджету. Однако, если открытый доклад о государственных финансах, подго-

тавливаемый ежегодно Счетной палатой, и вызывает многочисленные споры и разговоры, о нем довольно скоро забывают. Более того, парламент не использует предоставляемую ему законом возможность прибегать к помощи Счетной палаты. Между тем это отличное средство получать информацию об условиях исполнения бюджета. В данном случае можно лишь удивляться сдержанности парламента. Что это, неосведомленность или сознательный отказ от имеющихся возможностей?

Однако, каковы бы ни были общие условия прений по бюджету, какие бы решения ни принимал парламент, никакие улучшения технического порядка не приведут к действительно эффективному контролю над правительством, пока существуют средства политического и юридического сдерживания парламента.

Мы уже приводили пример, свидетельствующий о том, что парламентский механизм работает вхолостую.

Парламент мог бы в известной — правда, весьма незначительной — степени сдерживать или направлять действия правительства, самым теснейшим образом связанного с государственно-монополистическим капиталом. Поскольку источником полномочий парламента являются всеобщие выборы, представители левых сил могли бы занимать в нем определенное место и иметь определенный вес, однако это абсолютно неприемлемо для консервативной и реакционной по своему характеру власти.

Следует, впрочем, отметить, что отход от традиционных форм контроля несколько сдерживается в силу того, что общественное мнение, приверженное к определенным формам демократии (которые оно знает и к которым оно привыкло), неодобрительно относится ко всяким переменах или слишком поспешным и решительным мерам. Правда, осведомленность его об этих формах уменьшается по мере того, как уходят те, кто знал действительно парламентскую систему правления.

Государственная власть стремится поэтому создать впечатление, что она весьма положительно относится к традиционным формам контроля, за исключением лишь слишком стесняющего ее контроля над бюджетом. На самом же деле, стараясь не привлекать к этому внимания, она постепенно сводит их на нет.

В этом и состоит метод анестезии, используемый с переменным успехом с 1958 года. В результате общественное мнение, привыкнув к тому, что периодически то один, то другой институт, то одно, то другое звено государственного механизма вдруг перестает функционировать, спокойно воспринимает их реорганизацию или упразднение. А это позволяет правящим кругам исподволь вести наступление на демократию.

§ 2. Недостаточность новых форм контроля

Принимая во внимание очевидную неэффективность и ограниченность традиционных форм контроля, можно было бы предположить, что эти недостатки компенсируются введением новых, более эффективных форм. И действительно, сколько раз пресса поднимала шум по поводу создания в парламенте специальных комиссий по контролю за деятельностью правительства! Сколько раз подчеркивалось, что Национальное собрание может активно использовать институт парламентской ответственности правительства!

Читая все это, живо представляешь себе, какими могли бы быть эти новые формы: эффективными, решительными, восстанавливающими нарушенное в законодательной области равновесие между отдельными звеньями государственного механизма. Изучение практики приводит, однако, к диаметрально противоположным выводам.

А. Разочарование по поводу контрольных комиссий

Комиссии по контролю за деятельностью правительства не имеют постоянного характера. Основываясь на парламентской практике IV Республики, регламенты палат предусмотрели возможность создания контрольных комиссий и комиссий по расследованию.

Парламентское расследование можно определить как совокупность действий, предпринимаемых по решению одной из палат парламента определенным числом ее членов с целью сбора информации, позволяющей составить возможно более полное представление

о том или ином законодательном или политическом решении. Практически, однако, трудно провести разграничение между комиссиями по расследованию и контрольными комиссиями, поскольку в силу характера их взаимоотношений они иногда вторгаются в область деятельности друг друга.

Наличие такого рода комиссий характерно для стран с парламентской формой правления. Поэтому было бы естественным, если бы во Франции, как и в большинстве либерально-демократических стран, их деятельность получила широкое распространение. Однако это далеко не так.

*Данные о комиссиях по расследованию
и контрольных комиссиях
октябрь 1958 — июнь 1972 года*

		Число внесенных предложений о со- здании комиссий	Число предложе- ний, переданных на рассмотрение указом	Число предложений, включенных в по- ставку дня	Число созданных комиссий
Комиссии по рас- следованию	Национальное собрание	25	4	1	1
	Сенат	11	2	2	1
Контрольные ко- миссии	Национальное собрание	8	6	3	2
	Сенат	6	4	4	4
Итого:		50	16 ¹	10	8

¹ В том числе пять с негативной оценкой.

Приведенная таблица убедительно подтверждает данную выше оценку. За рассматриваемый период было реализовано лишь одно из шести предложений по учреждению той или иной комиссии. Таким образом ясно, что с чисто количественной точки зрения комиссии по расследованию или контрольные комиссии

редко становились реальным средством воздействия на правительство со стороны парламента, особенно если предложения об их создании исходили от членов оппозиции. Помимо этого, в юридическом и политическом плане роль этих комиссий систематически ограничивалась.

1. Юридические ограничения

Ордонанс № 58 100 от 17 ноября 1958 года установил очень короткие сроки работы каждой комиссии — 4 месяца. За это время не представляется возможным осуществить деятельность по контролю на должном уровне. Между тем каждая комиссия обязана в течение указанного срока представить соответствующий доклад. Совершенно очевидно, что это препятствует работе комиссий.

Подобное ограничение во времени было сравнительно более спокойно воспринято Национальным собранием; Сенат же неоднократно открыто выражал свое недовольство, пытаясь, в частности, добиться продления оговоренного ордонансом срока.

Однако какова же судьба подготовляемых комиссиями докладов?

Это уже вопрос, связанный с политическими ограничениями деятельности комиссий по расследованию и контрольных комиссий.

2. Политические ограничения

Здесь дело доходит даже до публичных оскорблений.

В 1968 году сенатская комиссия, контролировавшая деятельность ОРТФ, жаловалась на создаваемые ей помехи особенно в отношении заслушивания свидетелей и знакомства с документацией. Позднее, в 1973 году сенатская комиссия, созданная для контроля за деятельностью административных служб, занимающихся подслушиванием телефонных разговоров, обращала внимание на сложность условий, в которых ей пришлось работать. Подготовленный комиссией доклад, если его можно так назвать, был составлен в пессимистических тонах; в нем говорилось о том, что членам

комиссии пришлось испытать абсолютно все: пренебрежительное отношение к их официальным письмам, на которые не поступало ответов; отказ в праве допуска в некоторые государственные учреждения; отказ администрации представить сведения, касающиеся подслушивания телефонных разговоров, и, наконец, прямой запрет некоторым должностным лицам и судьям являться в комиссию.

Совершенно очевидно, что правительство пытается сорвать работу этих комиссий. Почему? С одной стороны, для того, чтобы еще раз подтвердить свое верховенство, еще раз доказать, что оно является хозяином положения в парламенте, что деятельность последнего зависит от правительства. С другой стороны — и в этом, бесспорно, заключается основная причина, — потому, что те области, которые хочет контролировать парламент, — это, как правило, области, в которых правительство, очевидно, желает иметь наибольшую свободу действий и наименьшую необходимость отчитываться. Если ограничиться лишь наиболее известными проблемами — это вопросы, связанные с деятельностью и управлением бойнями и рынком государственного значения Париж-де-Виллетт, вопросы подслушивания телефонных разговоров.

Таким образом, конфликт между контролирующей и подконтрольной инстанциями может возникнуть по поводу любого конкретного случая установления контроля. Однако правила игры, несмотря на очевидную парадоксальность такого положения, определяет подконтрольная инстанция.

Однако эта парадоксальность лишь кажущаяся; все становится ясным, если обратиться к вопросу о том, как принимаются решения. Действительно, правом создавать комиссии по сбору информации — которые ни по стилю работы, ни по своим целям никак не могут беспокоить правительство — обладает парламент. Но когда такие комиссии уже созданы, между ними и исполнительной властью возникают тесные контакты. Такой союз может быть также связан с тем, что исполнительная власть находит в этом известные преимущества, как бы перестраховываясь в отношении парламента. В качестве примера можно сослаться на сенатскую комиссию по сбору информации, в задачу

которой входило изучение деятельности по руководству ОРТФ, особенно в области рекламы. Докладчику этой комиссии довелось сотрудничать с самим премьер-министром. Комиссия по сбору информации определенно представляет собой своего рода предохранительный клапан для правительства: ведь она не предлагает никаких решений. Парадокс, таким образом, частично начинает находить объяснение.

Окончательно же все становится ясным, если обратиться к другому, на этот раз негативному примеру — контрольной комиссии по вопросам подслушивания телефонных разговоров. Практика подслушивания телефонных разговоров, вначале не очень убедительно опровергавшаяся, а затем частично признанная, представляла собой для исполнительной власти мощное полицейское средство угнетения¹. Неуловимая, не поддающаяся контролю, эта практика являлась подлинным заговором против воображаемых заговоров. Таким образом смогла она укорениться? Контрольная комиссия предложила решения для исправления положения, меры по ликвидации подобной практики. Но тут она уже вторглась в сферу, которую, как предполагается, контролирует Министерство национальной обороны. Этого уже правительство допустить не могло.

Короче говоря, либо становясь на путь сотрудничества, либо оказывая противодействие, правительство превращает комиссии, о которых идет речь, в один из элементов своей политики. Парадокса уже нет, как нет и иллюзий в отношении контрольных комиссий.

Дело, таким образом, заключается в том, чтобы уметь увидеть, что те средства, которые могли бы стать оружием демократии, служат для правительства своего рода ширмой.

¹ Одним из первых решений, которое г-н Жискар д'Эстан принял в качестве вновь избранного президента республики, было решение об упразднении практики подслушивания телефонных разговоров. Несколько дней спустя премьер-министр Ж. Ширак и министр внутренних дел М. Понятовский в торжественной обстановке отдали распоряжение о прекращении такой практики и уничтожении всех связанных с этим архивов. Хотелось бы надеяться, что эти решения не окажутся лишь мерками сегодняшнего дня. Тем не менее необходимо отметить, что приказ поступил от самого президента республики, что подчеркивает личный характер его власти.

3. Члены парламента, осуществляющие временные миссии при министрах

3 октября 1972 года Шьер Мессмер, в то время премьер-министр, выступил в Национальном собрании с декларацией общей политики, в которой объявил о своем намерении предоставить парламенту средство, обеспечивающее ему возможность взять на себя ответственность в законодательной области и в области контроля за деятельностью правительства. Таким средством должна была стать практика возложения на некоторых депутатов и сенаторов временных миссий при основных министрах. Согласно декларации, министры, при которых с временной миссией должны находиться депутаты и сенаторы, будут предоставлять в распоряжение последних все необходимые средства: члены парламента получают доступ к досье, будут участвовать в рабочих заседаниях, проводимых министрами, а также в работе специализированных межминистерских комитетов.

Действительно, неплохая схема демократического контроля, заимствованная из английской практики парламентских секретарей.

Однако можно ли себе представить (об этом говорилось и в печати на следующий же день после выступления премьер-министра), чтобы член парламента — представитель оппозиции — участвовал в работе межминистерских комитетов или имел доступ к правительственным досье? Разумеется, нет, и жизнь это показала. Одному из депутатов ЮДР была поручена временная миссия по вопросам урбанизации и политики в области землепользования при министре оснащения; другому — по вопросам Вьетнама при министре иностранных дел. Не играют ли такие депутаты просто роль рупоров правительства? А где же контроль?

Б. Иллюзорность контроля над правительством при помощи института его ответственности перед парламентом

Контроль, основывающийся на институте парламентской ответственности правительства, имеет давнюю историю. В период III и IV Республик падение

министерства казалось проявлением локального кризиса существующей системы, тогда как, если вдуматься, оно лишь отражало разногласия между отдельными прослойками и классами, представленными в парламенте.

В настоящее время изменились формы контроля как с точки зрения его механизма, так и с точки зрения результатов. Особую роль при этом играют члены парламента. Так, А. Поэр отмечает: «Двумя наиболее наглядными формами контроля являются: голосование по декларации общей политики, с которой выступает премьер-министр, и внесение резолюции порицания, принятие которой приводит к отставке правительства».

Что же происходит на самом деле?

1. Резолюции порицания лишены какого-либо значения

По конституции в связи с внесением резолюции порицания в Национальном собрании в отношении любого правительства могут быть выдвинуты обвинения и поставлен вопрос о доверии. Если резолюция порицания принимается, правительство должно уйти в отставку.

Таков классический принцип парламентской демократии. Впрочем, внесение резолюции порицания во Франции связано с рядом оговорок, сказывающихся на ее эффективности.

Принцип этот мог бы рассматриваться как позитивный.

Однако практически это отнюдь не так. Кто, по существу, может внести подобную резолюцию? Оппозиция. Имеет ли такая резолюция в этом случае шансы быть принятой, если не говорить о самых редких исключениях? Разумеется, нет. Здесь-то и проявляется фальшивый характер всей системы контроля, основывающегося на институте парламентской ответственности правительства. Другое дело, что резолюция порицания, даже не будучи принятой, может иметь определенный резонанс в общественном мнении.

Резолюция порицания фактически является для оппозиции единственной возможностью развернуть дебаты по вопросам общей политики вопреки желанию правительства. Последствия этого, правда, крайне

незначительны: лишь несколько видоизменяется составленная в одностороннем порядке повестка дня, на первое место в которой ставится поднятый оппозицией вопрос. И не более. Слабое утешение, учитывая, что эффективность контроля фактически сведена к минимуму, тем более что критические выступления членов оппозиции наталкиваются на упорное молчание большинства (правда, подобное положение после 1968 года стало несколько меняться) и основной упор делается на заключительном голосовании, результаты которого каждому ясны заранее.

Эта карикатура на контроль помогает понять подлинный характер ответственности правительства перед парламентом.

2. Иллюзорное равновесие, связанное с декларацией общей политики

При парламентской форме правления правительство периодически выступает в Национальном собрании с декларацией общей политики и ставит вопрос о доверии. Это, как правило, делает любое вновь созданное правительство.

В V Республике постановка «вопроса о доверии» приводит к иллюзорному равновесию, что некоторым хотелось бы изобразить как не внушающее особого беспокойства. Премьер-министр назначается президентом республики, но он несет ответственность перед Национальным собранием, которое может его сместить. Посмотрим, как обстоит дело на практике.

Во-первых, конституционная история последних пятнадцати лет знает лишь один случай, когда правительство было смещено в результате вотума недоверия: речь идет о правительстве Помпиду, вышедшем в отставку в 1962 году. Впрочем, оно было тотчас же вновь назначено президентом республики.

Далее, даже если правительство получает вотум доверия, это не означает, что его положение устойчиво. Подтверждением тому может служить пример с правительством Шабан-Дельмаса. Последний трижды ставил вопрос о доверии, однако особый интерес представляет последний, третий случай. 24 мая 1972 года Национальное собрание большинством в 368 против 96

голосов выразило ему свое доверие. Но очень скоро слухи о перестановке в правительстве заставили задуматься над вопросом о причинах, вызвавших необходимость обратиться за подобной поддержкой к парламенту. Обращение к статье 49 конституции (после обсуждения в Совете министров премьер-министр ставит в Национальном собрании вопрос о доверии правительству, требуя одобрения его программы или декларации общей политики) было, очевидно, связано со стремлением использовать постановку «вопроса о доверии» для получения трибуны, с которой правительство намеревалось сделать заявление о своей деятельности. Спустя несколько дней по требованию президента республики г-н Шабан-Дельмас вручил ему заявление об отставке. Таким образом, вотум парламента не имел для г-на Помпиду абсолютно никакого значения. Налицо — полное пренебрежение демократическими нормами.

Но это еще не все. Президент публично заявил, что он был против постановки г-ном Шабан-Дельмаса вопроса о доверии в парламенте. Более того, он сменил правительство в то время, когда парламент был распущен на каникулы, и принял решение, что новый глава правительства г-н Мессмер не будет ставить в парламенте вопроса о доверии правительству. Лишь в сентябре 1972 года, три месяца спустя после своего вступления в должность, г-н Мессмер решил представиться Национальному собранию. Столь бесцеремонное отношение к парламенту не смогло замаскировать даже правительственная печать.

* * *

В целом роль парламента падает. Однако констатация этого факта еще недостаточна для того, чтобы поставить окончательный диагноз.

Вместе с тем можно отметить, что наряду с общей тенденцией к падению значения парламента, свойственной всем западно-европейским странам — ее собственная законность стала ей поперек дороги, — для Франции характерна еще одна черта: рост влияния исполнительной власти. Другими словами, уже можно говорить о некоторых признаках проявления личной власти главы государства.

**Итоги парламентской деятельности
за период с 1968 по 1972 год**

*Число внесенных и принятых в качестве законов
законопроектов и законодательных предложений*

1968 год

	Учтенные тексты	Принятые тексты	Промульги- рованные законы
Законопроекты	79	53	53
Законодательные пред- ложения	369	11	10
И т о г о:	448	64	63

*Время прохождения проекта закона с момента
его внесения до окончательного принятия*

	1 мес.	от 1 до 2 мес.	от 2 до 3 мес.	от 3 до 6 мес.	от 6 до 12 мес.	от 12 до 18 мес.	от 18 мес. до 2 лет	более 2 лет	средняя про- должитель- ность про- хождения проекта
ЗАКОНОПРОЕК- ТЫ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	11	7	12	8	7	2	—	—	117 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	—	1	1	3	—	—	—	1	
ЗАКОНОДАТЕЛЬ- НЫЕ ПРЕДЛО- ЖЕНИЯ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	1	1	—	3	2	2	2	—	294 дня
Внесенные перво- начально в Се- нат	—	—	—	—	—	—	—	—	

*Число внесенных и принятых в качестве
законов законопроектов и законодательных предложений*

1970 год

	Учтенные тексты	Принятые тексты	Промульги- рованные законы
Законопроекты	118	87	87
Законодательные пред- ложения	709	18	10
И т о г о:	827	105	97

*Время прохождения проекта закона с момента
его внесения до окончательного принятия*

	1 мес.	от 1 до 2 мес.	от 2 до 3 мес.	от 3 до 6 мес.	от 6 до 12 мес.	от 12 до 18 мес.	от 18 мес. до 2 лет	более 2 лет	средняя продол- жительность прохождения проекта
ЗАКОНОПРОЕК- ТЫ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	12	22	8	8	16	1	2	1	116 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	3	7	6	—	1	—	—	—	
ЗАКОНОДАТЕЛЬ- НЫЕ ПРЕДЛО- ЖЕНИЯ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	2	—	—	—	6	3	3	3	490 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	—	—	—	—	1	—	—	—	

Число внесенных и принятых в качестве
законов законопроектов и законодательных предложений
1971 год

	Учтенные тексты	Принятые тексты	Промульги- рованные законы
Законопроекты	127	92	92
Законодательные пред- ложения	845	26	23
Итого:	972	118	115

Время прохождения проекта закона с момента
его внесения до окончательного принятия

	1 мес.	от 1 до 2 мес.	от 2 до 3 мес.	от 3 до 6 мес.	от 6 до 12 мес.	от 12 до 18 мес.	от 18 мес. до 2 лет	более 2 лет	средняя продол- жительность прохождения проекта
ЗАКОНОПРОЕК- ТЫ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	8	32	17	11	16	—	—	1	145 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	—	1	4	—	2	—	—	—	
ЗАКОНОДАТЕЛЬ- НЫЕ ПРЕДЛО- ЖЕНИЯ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	3	—	—	2	3	4	1	9	606 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	1	—	—	1	1	—	—	1	

Число внесенных и принятых в качестве законов
законопроектов и законодательных предложений
1972 год

	Учтенные тексты	Принятые тексты	Промульги- рованные законы
Законопроекты	139	107	107
Законодательные пред- ложения	1040	44	24
Итого:	1179	151	131

Время прохождения проекта закона с момента
его внесения до окончательного принятия

	1 мес.	от 1 до 2 мес.	от 2 до 3 мес.	от 3 до 6 мес.	от 6 до 12 мес.	от 12 до 18 мес.	от 18 мес. до 2 лет	более 2 лет	Средняя продол- жительность прохождения проекта
ЗАКОНОПРОЕК- ТЫ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	26	21	17	6	10	1	—	—	96 дней
Внесенные перво- начально в Се- нат	2	16	1	3	—	3	1	—	
ЗАКОНОДАТЕЛЬ- НЫЕ ПРЕДЛО- ЖЕНИЯ									
Внесенные перво- начально в На- циональное со- брание	2	8	2	2	11	3	2	11	371 день
Внесенные перво- начально в Се- нат	1	—	1	—	—	—	—	1	

Число законодательных предложений, внесенных отдельными группами Национального собрания

1970 год

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ							
Зарегистрированные	104	28	17	43	19	6	217
Неприемлемые (в соответствии со ст. 40 конституции)	3	4	1	—	1	2	11
Переданные на рассмотрение палаты	101	24	16	43	18	4	206
Окончательно принятые	11	4	—	1	—	1	17

1971 год

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ							
Зарегистрированные	72	16	18	30	18	3	157
Неприемлемые (в соответствии со ст. 40 конституции)	2	—	—	—	—	—	2
Переданные на рассмотрение палаты	70	16	18	30	18	3	155
Окончательно принятые	18	3	1	—	—	—	22

158

1972 год

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ							
Зарегистрированные	90	47	36	23	17	10	223
Неприемлемые (в соответствии со ст. 40 конституции)	—	—	2	2	2	—	6
Переданные на рассмотрение палаты	90	47	34	21	15	10	217
Окончательно принятые	22	7	5	4	3	—	41

1970 год

	Правительством	Комиссиями *	Депутатами						Итого
			ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	
Поправки, переданные руководству палаты									
Зарегистрированные	263	1085	389	118	131	277	84	33	2380
Неприемлемые при внесении (в соответствии со ст. 40 конституции или ст. 42 Органического закона)		18	36	11	11	25	12	4	117
Неприемлемые на данном заседании палаты		1	—	—	—	2	—	—	3
Приемлемые	263	1066	353	107	120	250	72	29	2260
Принятые	212	804	87	31	8	9	16	4	1171

159

*** Сведения о поправках, представленных комиссиями:**

Поправки с контрассигнацией члена комиссии (автора или первого поставившего подпись под поправкой)								
Поправки, подписанные только докладчиком от комиссии	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого	
Зарегистрированные	876	125	42	24	4	12	2	1085
Приемлемые	864	121	42	24	3	10	2	1066
Принятые	698	46	32	16	2	9	1	804

1972 год

Поправки, переданные руководству палаты	Правительством	Комиссиями *	Депутатами						Итого
			ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	
Зарегистрированные	384	1057	393	132	180	207	110	51	2514
Неприемлемые при вне сении (в соответствии со ст 40 конституции или ст 42 Органического закона)	—	23	37	14	20	26	12	1	133
Неприемлемые на данном заседании палаты (в соответствии со ст 40 конституции или ст 42 Органического закона, либо ст 98, абз 5, регламента палаты)	—	—	—	—	1	—	—	—	1
Приемлемые	384	1034	356	118	159	181	98	50	238
Принятые	324	685	94	20	12	8	17	7	110

*** Сведения о поправках, представленных комиссиями:**

Поправки с контрассигнацией члена комиссии (автора или первого поставившего подпись под поправкой)								
Поправки, подписанные только докладчиком от комиссии	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого	
Зарегистрированные	835	156	20	17	18	9	2	1057
Приемлемые	818	151	20	17	18	8	2	1034
Принятые	596	69	8	8	2	2	—	685

Устные вопросы депутатов

1970 год

Не сопровождавшиеся дебатами и сопровождающиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого
Всего внесено в 1970 году	91	37	21	58	30	16	253
По состоянию на 1 января 1970 года	34	14	17	32	23	13	133
Снято авторами или изменено	21	7	12	25	6	2	73
Исключено из списка (в соответствии со ст 134, абз 4, регламента палаты)	32	10	11	21	13	6	93
Преобразовано в письменные вопросы (ст 134, абз 4, регламента палаты)	22	14	4	21	13	11	85
Внесено в повестку дня	50	20	11	23	21	10	135

Не сопровождавшиеся и сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в пар- ламентские группы	Итого:
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	2	4	5	4	2	2	19
2 месяцев	1	4	1	1	2	—	9
3 месяцев	1	—	—	1	—	—	2
периода времени свыше 3 месяцев	11	7	4	2	3	—	27
Всего получено отве- тов	15	15	10	8	7	2	57
Всего внесено в 1970 году	59	27	46	77	32	9	250
По состоянию на 1 ян- варя 1970 года	25	15	33	31	35	11	150
Снято авторами или изменено	20	11	25	41	10	7	114
Исключено из списка (в соответствии со ст. 134, абз. 4, ре- гламента палаты)	31	7	27	29	38	7	139
Преобразовано в пись- менные вопросы (ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	6	9	13	14	2	1	45
Внесено в повестку дня	27	15	14	24	17	5	102
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	5	4	3	4	—	—	16
2 месяцев	—	—	1	1	—	—	2
3 месяцев	2	—	—	1	—	—	3
периода времени свыше 3 месяцев	9	4	3	2	5	1	24
Всего получено отве- тов	16	8	7	8	5	1	45

1970 год

А. Распределение вопросов по парламентским группам

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не вхо- дящие в парламен- тские группы	Итого:
Всего внесено	2468	684	1104	763	861	159	6039
в том числе в период с 1 декабря 1970 года	175	70	62	57	61	31	456
По состоянию на 1 ян- варя 1970 года	644	187	288	210	250	31	1610
Устные вопросы, пре- образованные в пись- менные (в соответ- ствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	28	23	17	35	15	12	130
Снято авторами или изменено	92	21	31	65	17	9	232
Остаток	3048	873	1378	943	1112	193	7547
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	183	73	147	85	95	19	602
2 месяцев	996	268	444	293	376	54	2431
3 месяцев	511	138	232	158	176	24	1239
периода времени свыше 3 месяцев	570	149	207	162	172	33	1293
Всего получено отве- тов	2260	628	1030	698	819	130	5565

Б. Распределение вопросов по министерствам

Министерства	Вопросы	Ответы
Премьер-министр	242	101
Министерство по административным делам	215	198
Министерство по делам молодежи и спорта	84	74
Министерство по делам культуры	90	57
Министерство иностранных дел	231	148
Министерство сельского хозяйства	558	392
Министерство по делам бывших фронтовиков	157	106
Министерство национальной обороны	220	190
Министерство по делам заморских территорий и департаментов	72	58
Министерство промышленного и научного развития	153	106
Министерство экономики и финансов	1924	1347
Министерство национального образования	937	724
Министерство оснащения	372	288
Министерство внутренних дел	464	345
Министерство юстиции	234	201
Министерство планирования и устройства территории	45	39
Министерство почт и связи	118	105
Министерство по связи с парламентом	20	8
Министерство здравоохранения	994	763
Министерство труда	179	130
Министерство транспорта	238	187
Итого:	7547	5565

Устные вопросы депутатов

1971 год

Не сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого:
Всего внесено в 1971 году	62	44	25	55	37	7	230
По состоянию на 1 января 1971 года	35	5	1	15	14	7	77
Снято авторами или изменено	33	10	1	20	9	11	84
Исключено из списка (в соответствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	10	3	4	12	12	—	41

Продолжение

Не сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого:
Преобразовано в письменные вопросы (ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	11	9	1	10	6	1	38
Внесено в повестку дня	43	27	20	28	24	2	144
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	3	5	3	3	5	1	20
2 месяцев	3	5	3	1	—	—	12
3 месяцев	—	1	—	2	2	—	5
периода времени свыше 3 месяцев	5	2	4	3	3	—	17
Всего получено ответов	11	13	10	9	10	1	54

Сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого:
Всего внесено в 1971 году	42	36	28	49	47	25	227
По состоянию на 1 января 1971 года	11	7	7	16	12	4	57
Снято авторами или изменено	9	18	7	20	16	9	79
Исключено из списка (в соответствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	11	7	11	19	10	6	64
Преобразовано в письменные вопросы (ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	7	2	—	3	1	1	13
Внесено в повестку дня	26	16	17	23	32	14	128

Сопровождавшие дебатами	Продолжение						Итого
	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в пар- ламентские группы	
Ответы на заданные во- просы, полученные в течение:							
1 месяца	6	7	7	8	4	1	33
2 месяцев	3	1	—	—	2	1	7
3 месяцев	1	—	2	—	1	—	4
периода времени свы- ше 3 месяцев	2	1	—	1	3	—	7
Всего получено ответов	12	9	9	9	10	2	51

Письменные вопросы депутатов

1971 год

А. Распределение вопросов по парламентским группам

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в пар- ламентские группы	Итого
Всего внесено	2221	526	903	820	718	348	5536
в частности, в период с 1 декабря 1971 года	191	44	84	716	59	17	471
По состоянию на 1 ян- варя 1971 года	792	245	348	246	294	63	1988
Устные вопросы, пре- образованные в пись- менные (в соответст- вии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	18	11	1	13	7	1	51
Снято авторами или из- менено	104	26	41	70	30	22	293
Остаток:	2927	756	1211	1009	989	390	7282

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в пар- ламентские группы	Итого:
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	210	41	108	88	84	43	574
2 месяцев	887	249	342	336	310	138	2262
3 месяцев	495	117	169	144	149	80	1154
периода времени свы- ше 3 месяцев	594	157	231	191	220	84	1477
Всего получено ответов	2186	564	850	759	763	345	5467

Б. Распределение вопросов по министерствам

Министерство	Вопросы	Ответы
Премьер-министр	287	119
Министерство по административным де- лам	174	177
Министерство по делам молодежи и спорта	70	54
Министерство по вопросам общественных отношений	6	3
Министерство по делам культуры	81	54
Министерство иностранных дел	208	136
Министерство сельского хозяйства	487	383
Министерство по делам бывших фронто- виков	157	119
Министерство национальной обороны	252	224
Министерство по делам заморских терри- торий и департаментов	63	44
Министерство промышленного и научного развития	134	93
Министерство экономики и финансов	1702	1228
Министерство национального образования	867	685
Министерство по охране природы и окру- жающей среды	87	75
Министерство оснащения	423	336

Министерство	Вопросы	Ответы
Министерство внутренних дел	424	333
Министерство юстиции	260	205
Министерство планирования и устройства территории	42	37
Министерство почт и связи	120	120
Министерство по вопросам административных реформ	1	1
Министерство по связи с парламентом	20	6
Министерство здравоохранения	1036	735
Министерство труда	165	107
Министерство транспорта	216	188
Итого:	7282	5467

Устные вопросы депутатов

1972 год

Не сопровождавшиеся дебатами и сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого:
Всего внесено в 1972 году	55	38	16	66	32	4	211
По состоянию на 1 января 1972 года	32	14	10	19	14	1	90
Снято авторами или изменено	24	21	7	17	7	—	76
Исключено из списка (в соответствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	16	9	4	23	14	1	67
Преобразовано в письменные вопросы (ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	15	14	4	25	13	—	71
Внесено в повестку дня	32	8	11	20	12	4	87

Не сопровождавшиеся дебатами и сопровождавшиеся дебатами	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКП	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого:
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	4	4	4	4	2	—	18
2 месяцев	—	1	—	1	1	—	3
3 месяцев	—	—	—	—	—	—	—
периода времени свыше 3 месяцев	3	2	3	2	3	—	13
Всего получено ответов	7	7	7	7	6	—	34
Всего внесено в 1972 году	33	23	40	45	29	7	177
По состоянию на 1 января 1972 года	14	7	8	14	22	12	77
Снято авторами или изменено	19	5	3	13	25	10	75
Исключено из списка (в соответствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	10	8	17	20	9	5	69
Преобразовано в письменные вопросы (ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	3	3	5	8	6	2	27
Внесено в повестку дня	15	14	23	18	11	2	83
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	9	9	7	8	5	—	38
2 месяцев	1	—	1	1	1	—	4
3 месяцев	2	1	2	1	1	—	7
периода времени свыше 3 месяцев	2	1	1	1	3	—	8
Всего получено ответов	14	11	11	11	10	—	57

1972 год

Письменные вопросы депутатов

А. Распределение вопросов по парламентским группам

	ЮДР	Независимые республиканцы	Социалисты	ФКЦ	Умеренные	Депутаты, не входящие в парламентские группы	Итого.
Всего внесено	2383	834	965	743	630	350	5905
В частности, в период с 1 декабря 1972 года	227	72	79	39	42	29	488
По состоянию на 1 января 1972 года	745	192	361	251	226	45	1820
Устные вопросы, преобразованные в письменные (в соответствии со ст. 134, абз. 4, регламента палаты)	18	17	9	33	19	2	98
Снято авторами или изменено	94	35	43	49	20	7	248
Итого:	3052	1008	1292	978	855	390	7575
Ответы на заданные вопросы, полученные в течение:							
1 месяца	174	59	84	78	49	25	469
2 месяцев	867	303	402	288	248	127	2235
3 месяцев	556	171	182	158	147	48	1262
периода времени свыше 3 месяцев	554	154	204	156	168	83	1319
Всего получено ответов	2151	687	872	680	612	283	5285

Б. Распределение вопросов по министерствам

Министерство	Вопросы	Ответы
Премьер-министр	258	81
Министерство по административным делам и службе информации	164	137
Министерство по делам молодежи и спорта	86	63

Министерство	Вопросы	Ответы
Министерство по делам культуры	89	67
Министерство иностранных дел	175	103
Министерство по социальным делам	536	326
Министерство сельского хозяйства	525	356
Министерство по делам бывших фронтовиков	126	102
Министерство торговли и ремесел	20	11
Министерство национальной обороны	249	215
Министерство по делам заморских территорий и департаментов	51	26
Министерство промышленного и научного развития	131	99
Министерство экономики и финансов	1681	1102
Министерство национального образования	915	747
Министерство по охране природы и окружающей среды	106	63
Министерство оснащения и устройства территории	453	348
Министерство внутренних дел	439	318
Министерство юстиции	320	262
Министерство почт и связи	117	103
Министерство по связи с парламентом	21	6
Министерство здравоохранения	906	568
Министерство транспорта	207	180
Итого:	7575	5285

ГЛАВА II

ВОЗРАСТАНИЕ РОЛИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ.
ОТ АРБИТРА К ЛИДЕРУ ПАРТИИ

Особое положение президента республики закреплено уже самой конституцией. Однако практика — точно так же, как она привела к падению роли парламента, — привела к еще большему укреплению и возрастанию роли главы государства. Постепенно он превратился в единственного главу исполнительной власти и был освобожден от конкуренции со стороны законодательной власти.

Из политического арбитра президент превратился в безусловного обладателя власти; при этом был создан такой психологический климат, когда любая информация, даже если она касалась только его здоровья, уже становилась частью государственной тайны. Незаметно во Франции осуществляется переход от государства, хотя и консервативного по своему характеру, но основанного на праве, к государству де-факто и к тому же еще более консервативному.

РАЗДЕЛ 1

ПРЕЗИДЕНТ КАК АРБИТР, СОГЛАСНО ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТРАКТОВКЕ ЕГО РОЛИ

Выступая 8 августа 1958 года перед конституционным консультативным комитетом, генерал де Голль определил роль президента республики как арбитра, призванного при любых обстоятельствах обеспечивать нормальное функционирование государственных органов. Однако требовалось еще уточнить, что же имеется в виду под термином «арбитр». Толкованием этого термина тотчас и занялись ученые-теоретики, придерживавшиеся самых различных политических взглядов.

§ 1. Политический арбитр

По всей видимости, предполагалось, что конституция сделает президента главой государства, который правит и не свободен от ответственности. Что-либо меньшее не могло бы устроить такую личность, как генерал де Голль. Таким образом, закон и реальные обстоятельства были единодушны в том, что под арбитром следует понимать нечто большее, чем просто судью в игре, призванного обеспечивать соблюдение ее правил, — он должен принимать решения по существу вопросов, причем большей частью единолично, отвергая всякие нормы демократии.

Именно это и произошло.

Незаметный, но неумолимый ход событий привел к тому, что глава государства превратился в гаранта прерогатив исполнительной власти, а с 1962 года стал выразителем наивысшей легитимности.

А. Гарант прерогатив исполнительной власти

Если бы он стал беспристрастным арбитром политических баталий, президент республики, очевидно, играл бы роль бога на Олимпе. Когда возникала бы необходимость разобраться в конфликтах между исполнительной и законодательной властями, он принимал бы продуманные в соответствии с конкретными обстоятельствами решения, а не решения, практически всегда отвечающие интересам исполнительной власти. Практика опровергла эту идеалистическую схему.

Наиболее наглядно это проявляется в вопросах, касающихся политической ответственности.

Остановимся прежде всего на премьер-министре.

За пятнадцать лет существования V Республики во Франции сменилось шесть премьер-министров: М. Дебре, Ж. Помпиду, М. Кув-де-Мюрвиль, Ж. Шабан-Дельмас, П. Мессмер и Ж. Ширак. Лишь один правительственный кризис был вызван принятием в парламенте резолюции порицания. Во всех остальных случаях правительства смещал президент республики; наиболее симптоматичной при этом является, бесспорно, отставка Ж. Шабан-Дельмаса, последовавшая по требованию президента Помпиду несколько дней спустя после того, как Национальное собрание подавляющим большинством голосов выразило доверие его правительству.

Далее обратимся к правительству вообще. При стабильности правительств в целом для V Республики характерна нестабильность правительственных составов. На пять премьер-министров приходится более ста двадцати министров, назначенных и смещенных по воле главы государства. Если вдуматься, эта цифра, по сути дела, свидетельствует о фактической неустойчивости правительств, во всяком случае не меньшей, чем при IV Республике, которую именно в этом постоянно упрекают. Правда, причины правительственной нестабильности в данном случае иные. Можно конста-

тировать, что, как при генерале де Голле, так и при Ж. Помпиду и президенте Жискар д'Эстэне, устойчиво положение лишь тех министров, которые возглавляют ведомства, самым непосредственным образом зависящие от президента. (Сегодня связи со всеми министерствами осуществляются президентом республики помимо премьер-министра.)

И наконец, коснемся Национального собрания. За годы V Республики парламентские выборы проводились пять раз, в том числе два раза вследствие роспуска Национального собрания главой государства. Казалось бы, равновесие соблюдено. Однако это совсем не так, поскольку в повседневной деятельности парламент постоянно отстраняют от участия в решении наиболее важных вопросов.

Особая роль президента в повседневной деятельности бросается в глаза в меньшей степени, хотя и тут она отличается последовательностью. И все же форму правления, предусмотренную конституцией, называют парламентской.

Что же, достаточно показать, насколько широко президент республики вмешивается в деятельность парламента. В марте 1960 года 287 депутатов из общего числа 552 депутата, составивших в тот период Национальное собрание, потребовали от председателя Национального собрания созыва чрезвычайной сессии парламента для рассмотрения сельскохозяйственных проблем. Президент республики отказал Национальному собранию в праве собраться на чрезвычайную сессию, ссылаясь на «давление извне» и на по меньшей мере странное толкование статьи 29 конституции. Еще один пример, но уже из другой области. После недели баррикад закон № 60101 от 4 февраля 1960 года предоставляет правительству право принимать ордонансы за подписью генерала де Голля, президента республики. Закон этот противоречит конституции, поскольку он фактически передает неответственному главе государства права, доверенные правительству, которое несет ответственность перед парламентом.

При президенте Помпиду методы деятельности главы государства внешне были менее жесткими, менее вызывающими, но столь же эффективными. В 1967 и 1968 годах, например, в начале каждой легислатуры

один и тот же член парламента, представитель большинства, вносил законодательное предложение, которое не было передано на обсуждение предыдущего состава парламента; в 1973 году этого уже не делалось, так как этого не хотел президент республики.

Не проходит дня, когда бы пресса не писала о каком-либо более или менее официальном вмешательстве Елисейского дворца, имеющем целью заставить ту или иную группу либо то или иное лицо занять позицию, наиболее полно соответствующую желаниям президента.

С приходом к власти г-на Жискар д'Эстэна методы деятельности главы государства, бесспорно, меняются. Более эффектные, поскольку они рассчитаны на то, чтобы произвести впечатление на общественное мнение, несомненно благоприятное более чем на 50% левым силам (если учитывать молодежь в возрасте от 18 лет до 21 года), эти методы ничего не меняют по существу: президент желает располагать личной властью еще более широкой, чем его предшественники. Пренебрегая распределением полномочий между отдельными звеньями государственного механизма, предусмотренным конституцией, он продолжает начатую своими предшественниками линию, которая постепенно приводит к сосредоточению в его руках исключительной власти; что же касается его роли арбитра, то от нее остается лишь одна видимость¹.

Б. Президент — выразитель наивысшей легитимности

Конституционные изменения 1962 года, закрепившие систему избрания президента республики на основе всеобщих выборов, практически перевернули последовательность фактов, определяющих старшинство властей. Теперь уже невозможно говорить о парламентской форме правления. Невозможно, однако, говорить и о президентской форме правления, поскольку существует лишь простое разделение функций, а не реальное разделение властей. Эволюция политической

¹ И дело здесь не только во вкусе к власти лично президента. Углубление процесса персонализации власти органически присуще государственно-монополистическому капитализму.

системы Франции не дает оснований для подобного вывода.

Глава государства получает право на осуществление своих полномочий непосредственно на основе всеобщих выборов. Его легитимность, таким образом, идентична легитимности Национального собрания.

1. Конкуренция легитимности

Итак, два основных звена государственного механизма избираются одним и тем же избирательным корпусом. Не располагая конкурирующей компетенцией, они вместе с тем представляют собой две соседствующие сферы, или зоны, совпадающего действия. В случае конфликта последнее слово остается за президентом, который распускает Национальное собрание или при определенных условиях обращается непосредственно к народу.

Конкуренция легитимности, возникшая в 1962 году, могла быть только чисто внешней. Подобное положение не могло продолжаться долго, тем более что оно возникло после решения алжирской проблемы и неудачного покушения на генерала де Голля в местечке Пети-Клармар, что способствовало дальнейшему росту его авторитета в глазах общественного мнения, которым он очень искусно сумел воспользоваться. Устранение этой конкуренции — первый этап в процессе возрастания роли президента, свидетельствующий, в частности, о том, что роли арбитра официально положен конец.

Начиная с 1963 года эта конкуренция проявляется уже только как схожесть в способе формирования. Она уже не может скрыть того факта, что реальным главой государства является президент республики, подтверждением чего может служить разнообразие его функций, широта полномочий, действительность решений. Кроме того, почти три десятка пресс-конференций, телевизионные беседы у камина, поездки по провинциям — менее частные при Ж. Помпиду, чем при генерале де Голле, — или за границу; речи, содержащие полупамеки или открытые заявления, часто служащие источником сведений о готовящихся мерах политического или административного характера, — все это позволяет президенту республики, когда он того желает,

действовать в обход парламента и искать поддержки непосредственно у общественного мнения, к тому же широко информированного.

Таким образом, режим эволюционирует в направлении поиска прямых контактов по линии президент — народ. Однако при этом не следует заблуждаться: речь не идет о развитии непосредственной демократии; речь идет лишь о системе плебисцитов, не предусматривающей ответственности главы государства; речь идет лишь о том, чтобы вообще не требовалось никакого одобрения решений, принимаемых главой государства. Соответственно правительство постепенно превращается в гражданский штаб, исполняющий решения одного человека, а парламент — в посредника, совершенно бессильного в области законодательства, несмотря на некоторые вспышки сопротивления со стороны Сената.

Парламентская демократия классического типа агонизирует, и это облегчает осуществление власти для буржуазии, которая, по выражению г-на Шабан-Дельмара, становится все более и более озабоченной. Это и неудивительно: запутавшись в своих собственных противоречиях, она уже не может удовлетворяться либеральной системой, продолжая, однако, громкоглазно провозглашать ее спасительные добродетели, что помогает ей искусственно вселять страх перед коллективизмом в умы неискушенных людей.

2. Президентское большинство

Происходит уточнение используемой политологами категории. Речь идет о появлении президентского большинства, то есть круга лиц, голосующих за президента. Это новое понятие, подменяющее и перекрывающее традиционное понятие парламентского большинства. Определение президентского большинства связано с постоянно меняющейся степенью поддержки со стороны населения не столько определенной программой, сколько определенного стиля руководства страной. Важен именно стиль, а не программа, поскольку контакты с избирателями претендентов на пост президента в ходе избирательных кампаний в основном осуществляются посредством телевидения и имеют односторонний характер.

А отсюда — хотя того или нет — персонализация власти. Проследить основную направленность в лабиринте законов, в дебрях процедурных правил могло бы лишь очень осведомленное общественное мнение. Однако общественное мнение Франции, односторонне сформированное, обманутое и усыпленное, отнюдь не таково. Для того, кто это делает, обращение к нему равносильно требованию его полной поддержки. Главное при этом — продемонстрировать реальное присутствие и убедительное красноречие.

Генерал де Голль стремился произвести впечатление, что ему дорога его «милая, старая страна» во всех ее проявлениях. Ему удалось навязать свои взгляды общественному мнению страны во время многочисленных поездок и бесчисленных речей, в которых он поносил все политические организации. Лишь сила объективных обстоятельств вынудила его после довольно трудной победы на президентских выборах 1965 года, во время которых ему противостоял кандидат левых сил Ф. Миттеран, учитывать существование в стране президентского большинства. С парламентским же большинством он практически не считался.

Президент Помпиду расширял круг своих союзников и поддерживал хорошие отношения с представителями прессы путем организации частых встреч и обедов в Елисейском дворце. Он ощущал большую по сравнению со своим предшественником потребность опираться на организованное большинство внутри страны. При нем политические организации большинства играли более активную роль в политической жизни. В то же время как бы игнорировались политические партии. Однако, если методы управления изменились, существо дела оставалось неизменным: президентское большинство рассматривалось как безликая масса, используемая для маневров личной власти.

По всей видимости, подобная практика не противоречит конституции. Однако она означает явное отступление от первоначальной конституционной схемы, как это подчеркнул г-н Ги Молле во время дебатов в Национальном собрании по вопросу о сокращении сроков президентского мандата в октябре 1973 года.

Глава государства, таким образом, превратился в гида нации.

После речи, произнесенной генералом де Голлем в 1946 году в местечке Байо, стало очевидным, что он желает видеть в главе государства гида нации, несмотря на явную непривлекательность данного термина с политической точки зрения. Придя к власти, он, как лицо, определяющее политику государства, и как верховный глава исполнительной власти, претворил в жизнь свою заветную идею. Отталкиваясь от этой консервативной философии власти, президент Помпиду пошел еще дальше по пути развития института личной власти, оставившего от демократии лишь обветшалый фасад, что как нельзя более соответствует интересам монополий. Философия президента Жискара д'Эстена также остается консервативной.

4. Президент республики определяет политику государства

Превосходство главы государства — и генерал де Голль неоднократно подчеркивал эту мысль в своих выступлениях по радио и в речах, произнесенных в провинции, — должно находить конкретное выражение в том, что он единолично, без советов и без контроля с чьей бы то ни было стороны определяет основные направления внутренней и внешней политики.

1. Решение основных политических вопросов

Президент республики не хочет обсуждений. Он глава государства и гид Франции. Уже в 1960 и в 1962 годах генерал де Голль провозгласил этот тезис как абсолютно необходимый для жизнедеятельности страны. Разумеется, оппозиция бурно и совершенно справедливо возражала.

Однако глава государства продолжал проводить свою линию с тем безразличием, с которым человек, делающий Историю, может относиться к ее субъектам. Руководство повседневной деятельностью постепенно переходит к лицу, являющемуся первым помощником президента: к премьер-министру.

Президент республики закрепляет за собой две основные сферы деятельности:

- внешнюю политику и
- национальную оборону.

Примеров вмешательства президента в сферу внешней политики в период 1959—1968 годов не перечислить. Секретность и неожиданность входят в практику его отношений даже с самим правительством. Так, например, как отмечает Ж. Жигкель, меморандум от 24 сентября 1958 года, представлявший собой основу атлантической политики Франции, долгое время оставался неизвестным правительству, пока проницательность одного из журналистов не позволила узнать о его существовании. Точно так же в правительстве не обсуждался ни вопрос о Бизерте в июле 1961 года, ни вопрос о посылке французских войск в Габон в феврале 1964 года.

Глава государства единолично — правительство лишь информируется об этом — принимает решения по вопросам европейской политики, отношений Франции с Североатлантическим союзом, французской политики в отношении Вьетнама, Квебека, ООН, Алжира. Министр иностранных дел должен быть лишь преданным исполнителем и ревностным голлистом. Именно благодаря этим качествам г-н Кув-де-Мюрвиль в течение десяти лет оставался на посту министра иностранных дел. Следы подобного стиля руководства можно было заметить и в первых внешнеполитических акциях президента Жискара д'Эстана, в июне 1974 года встретившегося с канцлером ФРГ Шмидтом без участия премьер-министра и министра иностранных дел.

То же самое можно сказать и о сфере национальной обороны. Занимаясь политикой, президент не может упускать из виду вопросы обороны. Здесь, однако, он не принимает решений единолично. Он выполняет роль сильного и повелительного импульса. Решения в области общего руководства национальной обороной принимаются в Комитете обороны, куда наряду с главой государства входят: премьер-министр; министры иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел; начальник генерального штаба и начальники штабов трех родов войск. Затем эти решения утверждаются Советом министров. Правительство, таким образом, является лишь исполнителем. Именно так были заложены основы разорительной и бесполезной политики в области атомного вооружения Франции.

Короче говоря, любая химерическая идея, пришедшая в голову главе государства — если рассматривать как институт, — становится государственным инстинктом и обязательством Франции. Это равносильно передаче судьбы нации в руки президента, свободного от политической ответственности, что уже имело место в 1969 году. Подобная практика не может не внушать беспокойства, так как она открывает путь всевозможным авантюрам, кем бы ни был тот, от кого они исходят.

2. Права сюзерена в отношении других властей

Гид нации — сюзерен. Он принимает решения. Он не убеждает. Равных ему нет, есть только крупные мелкие вассалы, более или менее родовитые бароны. Если не бароны, то просто преданные люди. Отсюда совершенно отчетливо выраженное отношение главы государства к законодательной и судебной властям.

К парламенту генерал де Голль относился с аристократическим предубеждением. Он неоднократно демонстрировал свою враждебность и даже презрение к политическим партиям, оказывающим сильное воздействие на деятельность парламента. Он стремился обходиться безо всяких промежуточных инстанций и обращаться непосредственно к народу. Какое значение могли иметь для него голоса членов парламента или их протесты, если само их присутствие было бесполезным? Стоящий высоко над всеми, он воспринимал, как «ки-тайскую грамоту», язык Национального собрания и Сената.

При Ж. Помпиду отношение президента к парламенту было более осторожным и менее высокомерным. Тем не менее его тоже отличало стремление к власти и господству. О добродетелях сюзерена говорили, ссылаясь в основном на некоторые новые правила процедуры, поскольку говорить о каких-либо изменениях, по существу, не было оснований. К тому же при этом упоминались всегда обе палаты парламента, а не Национальное собрание: последнее находилось под постоянной угрозой роспуска, которая была осуществлена дважды — в октябре 1962 и в мае 1968 годов (правда,

в обоих случаях распускал Национальное собрание генерал де Голль).

Первое послание президента Жискара д'Эстена парламенту в мае 1974 года было заслушано членами парламента, которым по желанию президента разрешили при этом не вставать. Быть ближе к народу — значит отказаться от привилегий сюзерена?

Что касается судебной власти, то в соответствии со статьями 64 и 65 конституции за нею, по-видимому, сохраняется известная самостоятельность во взаимоотношениях с исполнительной властью.

В двух случаях, правда, эта самостоятельность ставится под вопрос. Речь идет о:

- создании чрезвычайной юстиции,
- желаемых ограничениях независимости судей.

Сразу же после путча в Алжире президент республики решением от 27 апреля 1961 года создал Высший военный трибунал. Ордонанс от 26 мая 1962 года заменил его Военным судом, так как Высший военный трибунал после подавления путча приговорил бывшего генерала Салана только к пожизненному заключению. 19 октября 1962 года Государственный совет объявил, что учреждение Военного суда является противозаконным. Генерал де Голль и его премьер-министр с негодованием обрушились на «безответственных чиновников», поскольку позиция Государственного совета сводила на нет попытки исполнительной власти создать подконтрольную ей юстицию.

В настоящее время во Франции существует Суд государственной безопасности, который во имя публичного порядка, все более и более авторитарного и консервативного, пытается одновременно преследовать как некоторых фашистов, так и многих активистов крайних левых организаций.

Однако в целом судьи очень ревностно относятся к своей самостоятельности. Нужно ли напоминать об имевшем место в 1962 году отказе генерального прокурора Кассационного суда Бессона осуществлять функции правительственного советника, а также об издании правительством декрета, снижающего возраст выхода на пенсию некоторых судей? Нужно ли также напоминать о том, что достаточно независимые взгляды профсоюза судей постоянно портят настроение не толь-

ко одному президенту республики, но и всей исполнительной власти; решения Высшего совета магистратуры отличаются поэтому все большей жесткостью.

Короче говоря, президент республики все больше хочет играть роль сюзерена в отношениях с другими звеньями государственного механизма и суверена в отношении всей совокупности принимаемых ими решений. Для этого необходимы твердость и постоянство власти, которые могут быть обеспечены лишь в том случае, если президент станет абсолютным хозяином исполнительной власти.

Верховный руководитель исполнительной власти

Согласно конституции в рамках исполнительной власти существует своего рода двоевластие: ее деятельность направляется главой государства, с одной стороны, и премьер-министром — с другой. Однако уже реформа 1962 года, утвердившая систему избрания президента республики на основе всеобщих выборов, изменила данную схему, закрепив бесспорное превосходство президента республики. Быстрое претворение в жизнь ее положений упразднило указанное двоевластие.

1. Президент контролирует деятельность премьер-министра

В соответствии с конституцией премьер-министр, как известно, назначается президентом республики. Строго говоря, с точки зрения конституционного права подобное положение свидетельствует о превосходстве второго над первым.

Теоретически премьер-министр не может быть отозван президентом республики. Свидетельство тому можно найти в подготовительных материалах к тексту конституции. 8 августа 1958 года это подтвердил генерал де Голль в своем ответе Полю Рейно в Конституционном консультативном комитете.

И тем не менее уже некоторое время спустя первый президент V Республики провозгласил, что премьер-министр является его помощником. При смещении премьер-министра каждый раз соблюдался предусмотренный конституцией сценарий. Но также каждый раз это совершенно очевидно являлось проявлением воли

президента. Все это столь бесспорно, что сегодня никто уже, пожалуй, не рискнул бы оспаривать тот факт, что практически с политической и идеологической точки зрения премьер-министр зависит от президента. И кстати сказать, весьма симптоматично, что каждый премьер-министр V Республики провозглашает себя вассалом главы государства. Если бы он этого не делал, политический механизм оказался бы перед угрозой кризиса.

В повседневной практике осуществления власти хорошим премьер-министром считается такой, которому лучше других удается заранее угадывать желания президента. Во времена генерала де Голля это шокировало, но не удивляло, так как позиция правительства сопоставлялась с исторической фигурой главы государства. При его же преемниках подобная политика воспринимается как узурпация полномочий, даже если при этом соблюдается буква конституции. Весьма показательны в данном отношении отставка М. Кув-де-Мюрвиля и Ж. Шабан-Дельмаса, а также та форма, в которой ставился вопрос об их политической ответственности. Назначение Жискара д'Эстаньо на пост премьер-министра Ж. Ширака служило своего рода вознаграждением за искусный раскол ЮДР и залогом возрождения независимых республиканцев. Кроме того, таково было желание кандидата на пост президента, но еще не президента. Едва ли следует специально оговаривать, что, превращая премьер-министра в своего подопечного, президент республики сознательно подчиняет себе второе руководящее звено диархии. Эта диархия, представлявшая собой конституционную бессмыслицу, приводила к конфликту или, скорее, к тому, что глава государства становился лицом, играющим наиболее важную роль в государственном механизме. Сегодня это уже свершившийся факт, причем наибольшее беспокойство вызывают связанные с этим тенденции, проявляющиеся в ограничении публичных свобод.

Необходимо отметить, что потенциальная возможность подобной эволюции присутствовала уже в самой конституции; те или иные конкретные обстоятельства, ускоряющие или притормаживающие развитие той или иной фазы становления режима личной власти, приводили лишь к развитию отдельных его отличительных признаков.

2. Развитие президентской технократии

Президент способствовал значительному расширению служб Елисейского дворца. Некоторое их ограничение в мае 1974 года, объясняющееся влиянием конкретных условий данного периода, никак не отражается на общей тенденции к их разрастанию. Поскольку это вполне обычное явление в современном буржуазном обществе, то едва ли стоило бы специально останавливаться на нем, если бы оно не было признаком глубоких изменений в характере осуществления исполнительной власти.

Отмеченные процессы связаны с двумя видами причин: во-первых, с причинами, имеющими теоретический характер, и, во-вторых, с влиянием конкретных обстоятельств.

Теоретически расширение президентских служб объясняется, очевидно, тем, что институт президента республики превратился в основное звено государственного механизма. Главным образом представительские функции президента в период IV Республики никак не оправдывали бы подобного расширения. Однако в современных условиях эффективность президентской власти, естественно, сопряжена со значительным увеличением штата указанных служб.

Однако количественные изменения не самое главное. Значительно важнее другое: тенденция к постепенному превращению президентских служб в параллельный, если не вышестоящий по отношению к правительству орган. Подмена эта имеет тем более серьезное значение, что она предопределяет наличие технократии, ответственной только перед главой государства и к тому же сохраняющей известную самостоятельность по отношению к своему главе, что еще более подчеркивает ее фактически никому не подконтрольное положение. В любом случае отмеченная подмена приводит к перемещению центров принятия решений — теперь это уже не политически ответственное правительство, а группа технократов.

К этому добавляется еще одно явление, впрочем, производное от первого. Определенное число непосредственных сотрудников главы государства или его дру-

зей получают повышение по службе (можно ли, однако, называть это повышением?) и назначаются министрами. Таким образом, утверждается и получает развитие, с одной стороны, практика внедрения в правительство преданных президенту технократов (этих лиц обычно в качестве промежуточного этапа назначают генеральными советниками); с другой — практика распространения непосредственной власти президента республики на государственный аппарат и проникновение в Елисейский дворец духа семейственности.

Ни в одной другой развитой капиталистической стране не существует такой все более усиливающейся персонализации власти, как во Франции. Даже эволюция американской политической системы в данном случае отстает от французской, хотя совершенно очевидно, что при президенте Никсоне на высшем административном уровне Соединенных Штатов были сделаны шаги в направлении усиления персонализации власти; об этом, в частности, свидетельствует учреждение должностей специальных советников, связанных непосредственно с президентом и свободных от ответственности перед Конгрессом. Внушающие беспокойство тенденции развития политической системы Франции заставляют задуматься и над вопросом о самой природе этой системы: действительно, на смену одной группе технократов, связанных с одной главой государства, придет другая группа, связанная с другим главой государства; на смену одним фаворитам придут другие. Что же дальше?

Все это имеет тем более серьезное значение, что президент республики является безусловным носителем власти, хотя его деятельность не связана какой-либо обсуждавшейся в парламенте и известной общественному мнению программой. Шаткое здание, каждый скрип свода которого бросает в дрожь любого комментатора, явно противоречит системе, существующей на основе права.

РАЗДЕЛ 2

ПРЕЗИДЕНТ КАК БЕЗУСЛОВНЫЙ НОСИТЕЛЬ ВЛАСТИ

Политическая система современной Франции сильно отличается от того, к чему стремился Конститу-

ционный консультативный комитет, и о чем, по крайней мере официально, говорил генерал де Голль в 1958 году. От рассмотрения нормативного материала обращаясь к описанию реальных фактов. Конституция, если подходить к ней с точки зрения уже существующего положения вещей, задавшись целью оправдать проведенные властью изменения, дает политическое объяснение этих фактов, но не делает их юридически обоснованными.

Лишенные прежних полномочий конституционные институты, потерявшая четкую ориентацию законодательная деятельность — все сегодня перестроено и приспособлено к институту президента республики. Суть дела, таким образом, сводится уже не к характеру отношений между отдельными властями, но к появлению главы государства — лидера партии и единственного носителя власти, то есть лишь к реально существующим фактам.

Стиль руководства, осуществлявшегося президентом Помпиду, определялся огромным честолюбием, масquerуемым напускным добродушием, столь резко контрастировавшим с высокомерным характером его предшественника. Отныне любая норма считалась хорошей, если она благоприятствовала осуществлению власти; приемлемой, если она позволяла сохранять видимость либерализма; плохой, если она создавала препятствия для осуществления личной власти. Подобная система чисто психологических ценностей лежала в основе всей политики президента.

При президенте Жискара д'Эстэне стиль руководства имеет свою особенность. Однако, стремясь к большей популярности и динамичности, он ничего не меняет по существу. Президент остается безусловным носителем власти.

§ 1. Президент — лидер партии

Добиваясь введения системы избрания президента республики на основе всеобщих выборов, генерал де Голль хотел нейтрализовать влияние политических партий на выборы и деятельность президента; это влияние, по его мнению, было предосудительно, поскольку партии мешали выражению национального единодушия.

Иллюзии насчет национального единодушия не могли помешать существованию политических партий, выражающих интересы классов или отдельных социальных групп: солнце продолжает светить, несмотря на то что ему могут посылаться проклятья, равно как температура больного остается без изменений, сколько ни встряхивай градусник. Точно так же критика политических партий еще не означает их ликвидации. Будучи ликвидированы, они все равно были бы восстановлены. Впрочем, в настоящее время отмечается стремление к упразднению партий, к созданию вместо них движений.

Внимание президента было привлечено также и к другим проблемам. Президент республики получает мандат от части населения и возглавляет большинство.

А. Мандат президента отражает волю лишь части народа

В настоящее время уже невозможно представить себе такие президентские выборы, в ходе которых тому или иному кандидату удалось бы получить единодушную поддержку населения или поддержку хотя бы его значительного большинства. Достаточно обратиться к результатам президентских выборов, чтобы убедиться в этом.

1. Представитель меньшинства

Результаты второго тура голосования на президентских выборах 1965 года следующие:

Де Голль получил: 13 083 699 голосов,
или 54,50% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;
или 45,26% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

Ф. Миттеран получил: 10 699 735 голосов,
или 44,80% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;

или 36,74% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

Второй тур голосования во время президентских выборов 1969 года дал следующие результаты:

Ж. Помпиду получил: 11 060 181 голос,
или 58,20% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;
или 37,50% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

А. Поэр получил: 7 942 915 голосов,
или 41,79% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;
или 26,93% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

Второй тур голосования во время президентских выборов 1974 года дал следующие результаты:

В. Жискара д'Эстан получил: 13 314 640 голосов,
или 50,70% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;
или 43,73% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

Ф. Миттеран получил: 12 946 642 голоса,
или 49,40% голоса от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании;
или 42,52% голоса от общего числа избирателей, внесенных в избирательные списки.

Если сопоставить голоса, полученные каждым из них на пост президента республики кандидатом, общим числом всех избирателей, внесенных в избирательные списки, то приведенные цифры наглядно

свидетельствуют о том, что начиная с 1969 года за избранным президентом республики голосовал в среднем один француз из трех. В 1969 году абсентеизм объяснялся прежде всего тем, что коммунисты призывали своих избирателей воздержаться от участия в голосовании; вследствие этого, а также в силу других второстепенных причин в 1969 году 9 181 627 избирателей не приняли участия в голосовании; кроме того, 1 303 917 бюллетеней оказались незаполненными или недействительными. Кандидату, избранному на пост президента республики в 1969 году, просто с юридической точки зрения трудно было утверждать, что он избран большинством французов.

Точно так же кандидату, избранному на этот пост в 1974 году, трудно игнорировать тот факт, что он был избран при самом незначительном перевесе голосов; трудно хотя бы в какой-то мере не изменить методы руководства страной.

Это, бесспорно, ослабляет позиции президента как арбитра и вынуждает его возглавить лишь часть — разумеется, значительную, но тем не менее все-таки лишь часть — населения страны, хотя он и претендует на то, чтобы считаться президентом всех французов. Естественно, президент склонен придерживаться взглядов, более близких взглядам той части населения, которая обеспечила ему победу на выборах, и чувствовать себя менее свободным при принятии глобальных решений.

Располагая поддержкой консервативной и реакционной части избирателей, президент республики получает мандат именно от этой части населения. Казалось бы, в этом кроется известное противоречие:

— с одной стороны, если президент желает обеспечить возможность переизбрания на второй срок, он должен проводить политику, соответствующую интересам его электората; таким образом, он является как бы пленником своего электората;

— с другой стороны, отбросив конституционные пути, президент, по-видимому, становится хозяином положения и может добиться всего, что сочтет необходимым.

Фактически президент республики стоит на тех же идеологических позициях, что и отдающая за него свои

голоса часть населения. Объясняется это отнюдь не случайным совпадением; достаточно вспомнить, что президент Помпиду долгое время был генеральным директором банка Ротшильдов. Являясь представителем крупного капитала и крупной буржуазии, президент был их рупором, стремясь по мере возможности максимально приспособить свою деятельность к их интересам. Его неудачи в выполнении возложенной на него миссии объясняются наличием противоречивых тенденций и интересов внутри самого класса буржуазии, особенно когда она находится у власти.

Результаты референдума 1972 года по вопросу о расширении «Общего рынка» были не из лучших. Трудно было сказать, что это — полууспех или полупоражение. Эти результаты вынудили главу государства более четко определить свои позиции, тверже проводить в жизнь свои решения, усилить авторитарный характер методов своей деятельности, компенсируя потерю голосов на президентских выборах возросшей жесткостью стиля руководства страной.

Президент Жискар д'Эстен также является представителем и союзником крупного капитала. Тот факт, что он привлек в правительство Ширака восемь генеральных директоров и администраторов крупнейших компаний, свидетельствует о том, что он еще более непосредственно выражает интересы государственно-монополистического капитализма.

Полномочия главы государства, таким образом, необходимо измерять не юридическими категориями, но следуя лексике политического словаря, что, очевидно, усложняет задачу.

2. Фальсификация основных конституционных положений

Итак правильное взаимодействие конституционных институтов нарушено.

Правительство — это группа преданных служащих; парламент — отдушина для возможного недовольства общественное мнение — игрушка, которой вертят, как хотят, и используют в качестве залога. Сами правовые нормы и те начинают восприниматься как препятствие осуществлению власти, реальным ограничением ко-

торой служит фактически существующее соотношение сил в отношениях между властью и трудящимися.

Практика искажения сущности конституционных институтов распространяется как на некоторые решения самих государственных органов, так и на все выступления оппозиции. Скажем, президент, желая сократить срок своих полномочий с семи до пяти лет, обращается к статье 89 конституции и вносит соответствующий законопроект в парламент. Свидетельствует ли это о демократии? Ничуть. Глава государства знает, что требуемого для проведения подобной реформы большинства в три пятых голосов на конгрессе он не соберет; но зато это дает ему возможность настроить против парламента общественное мнение, которое, не зная тонкостей юридической техники, относится благоприятно к казавшемуся бы демократической инициативе. Потерпев поражение, президент хочет объединить президентские выборы и референдум, или, другими словами, легитимность и плебисцит. Со временем это может увенчаться успехом.

Здесь невольно напрашивается сравнение, пусть отдаленное, между подобными методами и набором приемов, которыми пользовались Луи-Филипп и Наполеон III. Конституция — официально провозглашенный закон, имеющий высшую юридическую силу, является уже не основной нормой, которую необходимо соблюдать и при помощи которой необходимо обеспечивать соблюдение законности, но лишь удобной ширмой, документом, фиксирующим сроки платежей, а не обязательства.

Чем труднее становится говорить от имени народа, поскольку источник легитимности иссякает, чем уже становится сфера согласия между президентом и народом, тем, естественно, жестче и авторитарнее становятся методы руководства. Это неизбежное явление, с которым сталкиваются все политические лидеры, отказывающиеся соблюдать нормы демократии.

Аналогичным образом фальсифицирован вопрос о первоисточнике президентского мандата. Совершенно очевидно, что источником мандата главы государства является поддержка лишь части населения, но не всей нации. По логике вещей почти неизбежно сопоставление деятельности президента со способом его назначе-

ния. Избранник меньшинства, он действует в интересах того меньшинства, пытаясь быть у него на службе в то же время сохранять известную самостоятельность. Избирательная система, призванная поддерживать подобное положение вещей, во многом облегчает эту задачу, позволяя создавать превратное представление о политике президента, для чего используются члены парламента, играющие относительно более важную роль, чем масса избирателей, отдающих ему свой голос.

Б. Глава парламентского большинства

Называя президента главой парламентского большинства, следует раскрыть сущность этого большинства. Большинство уже не только представляет определенные интересы в Национальном собрании, отныне оно один из элементов системы президентской власти.

В отличие от большинства в английском парламенте, сужающего средством связи — и к тому же единственным — для кабинета министров, во Франции большинство — лишь один из опорных пунктов президента, не самый важный, но специфический. Другими, по-видимому, являются: правительство, народ, организованные группы давления и т. д. Это необходимо учитывать при исследовании режима личной власти во Франции.

1. Президент руководит деятельностью большинства

Как уже отмечалось, большинство отнюдь не преобладающий фактор парламентской демократии. Оно позволяет чисто арифметически определить количество голосов, необходимое для прохождения в парламенте того или иного закона. Таким образом, это постоянный основной фактор парламентской демократии.

Что же касается состава большинства, то он не всегда остается постоянным. Всем известно, как часто менялся состав большинства в период IV Республики. Провозглашая относительное постоянство состава большинства V Республики его хроническому непостоянству в период IV Республики, некоторые авторы подчеркивают, что такое постоянство стало одной из основных

отличительных черт V Республики. При этом они опираются на данные преднамеренно поверхностного анализа. Подобные выводы, разумеется, неверны. Они рассчитаны на то, чтобы, во-первых, ввести в заблуждение избирателя, во-вторых, повлиять на его поведение во время выборов и, в-третьих, вывести из этого эффективное правило — правило системы, конституционно основанной на данном типе большинства.

Более углубленное исследование приводит к иным выводам. В 1967, 1968 или 1973 годах в большинство входили три политические партии: ЮДР, Независимые республиканцы, Центр — Демократия и Прогресс. Каждая из этих партий изменялась как численно, так и по своему составу. Достаточно вспомнить, например, каков характер взаимоотношений внутри ЮДР между старыми голлистами, ревностно охраняющими наследие своего основоположника, приобретающее все более потрепанный вид, левыми голлистами, перешедшими на консервативные позиции, и консерваторами, сохранившимися под знаменем, которое им представляется более презентабельным, чем свое собственное. Какова идеологическая платформа независимых республиканцев, в связи с конъюнктурными обстоятельствами заявляющих о своей преданности либерализму? Как определяет понятие центра партия Центр — Демократия и Прогресс? Если Центр — Демократия и Прогресс находится в центре и в то же время представляет собой левое крыло большинства, то нет и тени сомнения, что оно имеет консервативный характер.

Между отдельными представителями большинства слишком много политических разногласий, чтобы можно было допустить возможность выработки общей для всех платформы, которая бы спленировала большинство как единое целое. Фактически в структуре большинства значительно больше неполадок и несогласованностей, чем можно было бы предположить, судя по его внешнему единству.

Единственное объединяющее начало, и притом весьма реальное — это страх перед тем, что власть может перейти в руки левого большинства. Однако это не мешает внутренним распрям — взаимным козням, борьбе за выгодные местечки и посты, сведению счетов и пр. Нужно ли напоминать о том спектакле, который разы-

грывается, как только пост президента республики оказывается вакантным? Нужно ли напоминать о ссоре между генеральным директором О. Р. Т. Ф. и министром информации?

Всякий раз, как возникают конфликты либо между ЮДР и ее союзниками, либо даже внутри ЮДР, вмешивается премьер-министр, а в случае необходимости сам президент республики. Стоит только проинформировать о подобных конфликтах прессу, как сразу же по этому поводу появляются газетные отклики. Сколько раз премьер-министр то на съездах, то в других руководящих инстанциях партий, входящих в большинство, провозглашал себя главой этого большинства! Хотя это парадоксально, но он напоминает главу парламента, располагая, таким образом, возможностью пускать пыль в глаза, создавая ложное впечатление о своих реальных возможностях. Сколько раз в прессе сообщалось, что глава государства приглашал на завтрак или принимал того или иного лидера, представляющего одну из партий большинства. Здесь он успокаивает, льстит — утешает, где-то — делает внушение. И когда методы убеждения не помогают положить конец раздору между депутатами большинства, президент решает спорный вопрос сам, забывая о существовании премьер-министра.

Такова была практика президента Помпиду. Очевидно, что она резко отличалась от практики первого президента. Хотя того или нет, но постепенно все меньшее удивление вызывает тот факт, что несколько парламентских групп служат как бы опосредствующими звеньями для президента республики, адаптируя его действия и приспособляя их к традиционным принятым в парламенте формам. При президенте Жискара Эстэне, лидере независимых республиканцев, такая практика получает свое дальнейшее развитие.

Итак, регулируя деятельность большинства — и только данного большинства, — президент республики, по сути дела, является его подлинным главой. Причем главой не харизматического характера, каковым стремился быть генерал де Голль, но обладателем реальной власти, который принимает решения, регулирует важные вопросы и карает, обеспечивая постоянство существующей системы.

2. Президент выступает против возможной альтернативы

О каком постоянстве в данном случае идет речь? Данный термин включает в себя два понятия: постоянство интересов и постоянство власти.

Постоянство интересов. В данном случае мы отталкиваемся от юридических категорий с тем, чтобы подойти к категориям политической науки. Крупная буржуазия находится у власти. Ее правительство выражает ее интересы. Президент республики остается для нее основой власти. Уже довольно давно политическая конъюнктура не была столь благоприятной для крупной буржуазии. В течение уже пятнадцати лет юридические нормы приспособляются по мере возможности к ее интересам.

Постоянство власти. Постоянство власти, естественно, вытекает из постоянства интересов. Логическая связь в данном случае проста: коль скоро находящиеся у власти лица хорошо отстаивают интересы господствующего класса, зачем же их менять?

Эту же мысль можно сформулировать и по-другому: политика страны не претерпит изменений, даже если в Национальном собрании образуется левое большинство, пока не будет осуществлена смена на посту президента республики.

Другими словами, существующая система не допускает возможности попеременного пребывания у власти различных политических сил — за что выступает совместная правительственная программа левых сил.

На этом вопросе необходимо остановиться более подробно.

Вкратце ход рассуждений президента республики, по-видимому, сводится к следующему: я избран большинством избирателей страны, которые, если не говорить лично обо мне, желали избрать суверенного и верховного руководителя нации с вполне определенными политическими взглядами. Во имя сохранения легитимности я в течение всего срока (или нескольких сроков в случае переизбрания) своих полномочий должен проводить соответствующую политику, препятствовать любым отклонениям от нее или любой оппозиции по отношению к ней, опираясь на союзни-

как в правительстве, так и в парламенте, которые политику проводят. Вследствие этого я как глава государства не могу согласиться с большинством в правительстве или в парламенте, политические взгляды которого были бы иными, чем мои собственные.

Аргументация сторонников чередования у власти различных политических сил суммарно сводится к следующему: если в результате выборов в соответствии с волей большинства избирателей в Национальном собрании складывается большинство, придерживающееся той-либо определенной политической линии, то в соответствии с принципами демократии президент республики должен назначить премьер-министром представителя именно этой политической линии, то есть воли большинства. Если же в дальнейшем при следующих выборах в Национальном собрании сложится другое большинство, выражающее иные политические взгляды, то получить доступ к власти должно это новое большинство. Таков закон чередования у власти различных политических сил.

Таким образом, на первое место выдвигаются два пункта трактовки конституции.

С одной стороны, правительственная ее трактовка, исходящая из того, что в основе конституции лежало стремление к претворению в жизнь рационализированного парламентаризма. После конституционных изменений 1962 года взята ориентация на президентскую форму правления (хотя многие юристы считают подобное толкование конституции необоснованным). Но что еще главное — существует конституционный обычай, жившийся на основе постоянной практики и представляющий собой злоупотребление некоторыми возможностями, заложенными в конституции: речь идет о применении в области внутrigосударственного права существующей в международном праве теории подменяемых полномочий.

С другой стороны, авторы совместной правительственной программы¹ дают свою трактовку конституции: изменение системы избрания президента республики на основе всенародного голосования, связанное со стремлением к расширению сферы его конституционных пол-

¹ См. стр. 222.

помощий, ни в коем случае не должно приводить к учреждению президентской формы правления. Да и сама по себе подобная реформа, пожалуй, не очень хорошо продумана: действительно, разве не рискует система избрания двух суверенных органов на основе всеобщего голосования привести к конфликтам в вопросе о компетенции, разрешать которые будет крайне сложно. Особое внимание следует обратить также и на то, что совместная правительственная программа остается верной принципам парламентской демократии, предусматривая упразднение статьи 16, а также всех остальных положений конституции, закрепляющих режим личной власти.

Правительственная трактовка конституции, по сути дела, абсолютно несостоятельна. Если утверждать, что конституционный обычай при известных обстоятельствах имеет большее значение, чем текст конституции, то можно прийти к выводу о том, что этот обычай должен соблюдаться даже и в том случае, когда он противоречит высшей норме. А это уже означает переворачивать с ног на голову всю систему ценностей юридических норм.

Именно это и делает президент республики. Практика сосредоточения в руках президента в течение уже многих лет огромной власти привела к тому, что обычай стал рассматриваться как норма. Так, поскольку в силу последовательного отказа премьер-министров от своих полномочий вошло в обычай, что глава государства полновластно распоряжается властью, для него уже трудно вернуться к более здоровой юридической логике.

Вполне вероятно, однако, что подобные помехи юридического характера ничуть не смущают ни главу государства, ни исполнительную власть. Значительно более реальными в силу того, что они значительно более глубоки, представляются доводы политологов. В Республике смогла появиться на свет только в связи с тем, что война в Алжире создала условия для государственного переворота. От этого факта никуда не уйти. Учрежденная крупной буржуазией и армией, Республика рассматривается ими как свое собственное творение, основанное прежде всего на вызванном конкретными обстоятельствами страхе народа, раздувае-

мом антикоммунистическими лозунгами. Если оставить в стороне философские проблемы, то позиция главы государства сводится к простому отказу от возможности чередования у власти различных политических сил, в чем находят свое отражение вполне определенные социальные интересы.

Пока президент, пусть даже избранный на основе всеобщего голосования, сохраняет свою роль арбитра, что не мешает существованию парламентского большинства, противоположного большинству, поддерживаемому кандидатуру данного президента во время выборов. Для обеспечения подобной возможности необходимо, однако, отказаться от упоминавшегося выше обычая. Необходимо оставаться верным основным принципам парламентской демократии; именно это и характерно для левых сил, заявляющих о необходимости чередования у власти различных политических сил и стремящихся обеспечить такую возможность.

Придерживаясь диаметрально противоположной точки зрения, президент республики постепенно становится единственным носителем власти.

§ 2. Единственный носитель власти

Итак, президент республики является единственным носителем власти, чему во многом способствует сама практика функционирования конституционно-механизма.

Президент — суверен с ограниченным сроком полномочий

Все помнят, какое возмущение вызывали действия генерала де Голля, совершавшиеся в рамках зарезервированной за ним области деятельности. Отныне глава государства уже не резервирует за собой какой-либо специальной сферы непосредственной деятельности, но, возможно, нарушает нормальное функционирование конституционного механизма, однако не трансформирует его полностью. Теперь непосредственно или косвенным образом он вмешивается во все области, при любых обстоятельствах, любыми средствами. Можно сказать, что больше уже не существует специально

резервированной сферы президентской деятельности, а есть абсолютная сфера деятельности президента республики.

1. Президент участвует в решении всех вопросов

При старом режиме король являлся сувереном. Единственным источником его власти был сам господь бог. Следовательно, он располагал возможностью потребовать, чтобы на его усмотрение был передан любой вопрос, который он сочтет необходимым решать непосредственно сам. В принципе ничто не могло от него ускользнуть, если он желал чем-то заниматься самостоятельно.

Разумеется, сегодня никто не считает, что власть президента республики — от бога. И тем не менее механизм осуществления президентской власти претерпел глубокие изменения.

В настоящее время нет такой сферы деятельности государства, которую можно было бы рассматривать как выходящую за пределы компетенции президента республики. Глава государства осуществляет вмешательство с тем, чтобы определять как основное направление развития внешних сношений Франции с ведущими странами мира, так и методы школьного обучения. Ж. Помпиду вмешивался в решение вопросов, касающихся проведения трассы метрополитена в Булонском лесу, архитектуры зданий на площади Обороны и т. д.¹ Сфера деятельности президента республики расширяется как в области законодательной, так и в области исполнительной и даже судебной власти. Таким образом, очень трудно установить пределы его полномочий.

Подобно королям Франции, президент республики может потребовать, чтобы на его рассмотрение было передано любое дело, любой вопрос, любая спорная проблема; он решает их суверенно, и его решение не подлежит обжалованию.

¹ Президент Жюлькар д'Эстэн делает то же самое, причем принимает при этом решения, диаметрально противоположные решениям своего предшественника.

Практика ушла очень далеко от той идеи президента-арбитра, которая была сформулирована в 1958 году. Столь же далеко ушла она и от идеи государства, основанного на праве, как того хотела конституция, о демократичности которой можно говорить, однако, лишь очень большой натяжкой.

Президент свободен от политической ответственности

По конституции при исполнении всех своих полномочий президент свободен от политической ответственности. Это чрезвычайная привилегия главы государства, никогда не ставившаяся под сомнение в практическом плане.

Президент — суверен, полномочия которого основываются на плебисците

Как известно, референдум — одно из входящих в арсенал президента республики средств, используемых для обеспечения поддержки населения по тем законопроектам, которые он считает наиболее важными. Во Франции было уже проведено пять референдумов, различных по степени своей значимости и необходимости.

Однако постепенно стал проявляться плебисцитарный характер подобных консультаций с народом.

При современном уровне развития страны (численности ее населения, степени развития средств информации) референдум представляет собой ложный институт непосредственной демократии.

Действительно, подобно тому как легендарный Анри восстанавливал свои силы, касаясь земли, президент стремится при помощи референдума узаконить свои действия. Референдум он превращает в плебисцит.

В целом власть президента поставлена на службу интересам государственно-монополистического капитализма, является замком свода всего конституционного здания. В значительной мере это достигается благодаря процессу персонализации власти.

Укрепление президентской власти ведет к ограничению публичных свобод.

ПУБЛИЧНЫЕ СВОБОДЫ

В данной работе не стоит задача глубокого, пусть даже сжатого, исследования проблемы публичных свобод в современном конституционном праве Франции. Однако необходимо показать, как отразилась эволюция режима V Республики в этой области на взаимоотношениях между отдельными звеньями государственного механизма, с одной стороны, и гражданами — с другой.

РАЗДЕЛ 1

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Авторитарная логика развития государственно-монополистического капитализма совершенно очевидно направлена на постепенное ограничение публичных свобод. Однако эти явные ограничения ставят перед буржуазией определенные, иногда весьма сложные проблемы, и поэтому, добиваясь своих целей, она вынуждена маневрировать, прибегать к косвенным мерам. Ибо развитие внутренних противоречий капитализма создает условия для нарастания борьбы в защиту публичных свобод.

§ 1. Тенденция к ограничению публичных свобод

Иногда антилиберальную эволюцию режима V Республики связывают с кризисами, которые ей пришлось пережить с 1958 года, а то и с самой личностью ее основателя. Последнее, разумеется, абсолютно ненаучно, да и несерьезно. Более того, можно было заранее предвидеть, что при втором президенте V Республики публичные свободы будут еще более урезаны. Это связано с самой сущностью режима. Кризисы, потрясающие данный режим, бесспорно, также играли немаловажную роль, однако они в основном лишь ускоряли и делали более явной ту эволюцию, неизбежность которой прямо вытекает из самой логики развития государственно-монополистического капитализма.

4. Ограничения публичных свобод, связанные с кризисами, потрясавшими режим V Республики

Именно война в Алжире положила начало процессу ограничения публичных свобод. Это было связано с тем, что власти предприняли попытку подавить «мятеж» при помощи чрезвычайного законодательства (в данном случае речь, правда, шла лишь о более систематическом осуществлении практики, унаследованной от IV Республики). Но главным образом с тем, что по мере того, как все более очевидной становилась бесперспективность войны в Алжире в среде самого господствующего класса, основного источника кризисов и угнетения, возникали острые противоречия. После «недели баррикад» правительство получило полномочия посредством ординансов предпринимать «меры, обычно относящиеся к сфере закона и необходимые для поддержания порядка, охраны государства и конституции, миротворения и управления Алжиром» (закон от 17 февраля 1960 года). Однако именно «путч генералов» (апрель 1961 года) позволил президенту республики ввести в действие статью 16 и сохранять ее в силе в течение еще очень длительного времени после устранения угрозы институтам республики, что означало использование чрезвычайных мер, ограничивающих самые основные публичные свободы. Первоначально чрезвычайное положение было продлено *sine die*, а срок, в течение которого подозреваемые лица могли находиться под наблюдением, был продлен с пяти до пятнадцати дней. Для наказания гражданских и военных преступников, принимавших участие в подрывных действиях, был введен особый порядок рассмотрения дел в судах. В отношении судей, замешанных в событиях в Алжире, был отменен принцип несменяемости. Стало возможным запрещение книг и газет на основе простого предписания министра внутренних дел. Был учрежден Высший военный суд для рассмотрения дел инициаторов и соучастников преступлений против безопасности государства; дела в этот трибунал передавались на основе специальных декретов. Наконец, действие ординанса от 7 октября 1958 года (предусматривавшего, в частности, возможность издания предписаний об обязательном пребывании того

или иного лица в определенном месте) было распространено на «любое лицо, которое каким бы то ни было образом участвует в подрывных действиях».

Применение этих исключительных мер должно было прекратиться, после того как 29 сентября 1961 года перестала действовать статья 16 конституции. Тем не менее некоторые из них, в частности меры, затрагивающие личные права и свободы, оставались в силе в течение почти восемнадцати месяцев. Более того, окончание войны в Алжире послужило новым поводом для дальнейшего ограничения публичных свобод. Закон от 13 апреля 1962 года, дополнивший Эвианские соглашения и одобренный вместе с этими соглашениями на референдуме, предоставил президенту республики полномочия предпринимать посредством ордонансов или декретов, принятых в Совете министров, «любые меры законодательного или регламентарного характера, обеспечивающие реализацию правительственного заявления от 19 марта 1962 года». Именно в соответствии с этим актом во Франции был учрежден новый чрезвычайный орган юстиции — Высший военный суд. Впрочем, этот орган был вскоре упразднен Государственным советом¹, хотя он успел вынести несколько смертных приговоров, некоторые из которых были приведены в действие².

Таким образом, после окончания войны в Алжире во Франции в течение еще целого года продолжало действовать законодательство, порожденное алжирским кризисом, отличительной чертой которого являлось квазидиктаторское ограничение основных публичных свобод. Общественное мнение надеялось, что с ликвидацией последствий войны в Алжире этому будет положен конец и в стране вновь будет восстановлена либеральная республиканская правовая система. Однако прежняя законность не могла быть восстановлена полностью. Стало очевидным, что некоторые из исключительных мер, предпринятых в ходе войны в Алжире, упрочились и вошли в систему общего права. Это, в

¹ Решение по делу Канал от 19 октября 1962 года. Мы еще вернемся к рассмотрению этого решения.

² Закон от 15 января 1963 года вынужден был задним числом признать правомерным создание Высшего военного суда.

стности, можно сказать о законе от 15 января 1963 года, который, во-первых, давал возможность в тех случаях, когда речь шла о преступлениях против государственной безопасности, держать под стражей подозреваемых лиц в течение десяти дней, с продлением этого срока до пятнадцати дней при введении в стране чрезвычайного положения¹. Далее, закон учредил также на постоянной основе чрезвычайный орган — Суд государственной безопасности. Этот суд, в состав которого входили судьи и представители высшего офицерского состава, назначаемые по собственному усмотрению главы государства, правомочен рассматривать дела о преступлениях против безопасности государства, правонарушения, совершенные военнослужащими регулярных подразделений и отрядов частной охраны, а также нарушения общего права, если с этим связана деятельность, «направленная на то, чтобы добиться замены государственной власти незаконной властью». Впрочем, в последнем случае по распоряжению министра юстиции прокурор имеет право решать, направлять ли дело на рассмотрение в Суд государственной безопасности или в обычный суд. Короче говоря, речь идет об органе юстиции, компетенция и состав которого зависят от правительства. Если к этому добавить, что военные призваны участвовать в отправлении правосудия, представление о характере чрезвычайной юстиции будет полным. Разумеется, это не изобретение V Республики. Франция не первая буржуазная страна, создавшая чрезвычайную юстицию. Однако впервые в истории чрезвычайная юстиция входит в общее право как постоянная составная часть.

Ограничения публичных свобод, связанные с самой природой режима

Можно почти с полным основанием утверждать, что сегодня во Франции в процессе изменения находится то общее право. Антилиберальные меры, которые в свое время были приняты в качестве временных в связи с переживаемым страной кризисом, продолжают

¹ Закон от 17 июля 1970 года сократил эти сроки соответственно до шести и десяти дней.

действовать, так как они соответствуют глубоким изменениям самой природы режима. Государственно-монополистический капитализм наследует лишь то, что ему выгодно из той совокупности прав и свобод, пусть только буржуазных по своему характеру, которая существует со времен революции. Государственно-монополистический капитализм испытывает потребность в существенном ограничении публичных свобод. Во-первых, потому что их осуществление связано для политической и экономической системы капитализма с риском сопряженным с излишней дискуссионностью. Капитализм эпохи свободной конкуренции мог мириться с подобным неудобством. Для государственно-монополистического капитализма с его глобальными проектами это уже неприемлемо: в этом отношении личные и политические свободы граждан представляют собой такую же помеху для монополистической буржуазии, как и дебаты в парламенте. Во-вторых — и это особенно важно, — государственно-монополистический капитализм испытывает потребность в ограничении публичных свобод потому, что свободы, пусть даже только буржуазные, все в большей степени становятся оружием в руках пролетариата по мере того, как возрастает его сознание и степень его организации. Именно с этим не может мириться современный капитализм: он приемлет свободы лишь как свободы для богатых.

С другой стороны, государственно-монополистический капитализм искажает самую сущность политических свобод, пытаясь скрыть свой антилиберальный характер. Ему противостоит все возрастающая потребность в свободах, и это вынуждает его делать все, чтобы направить эту потребность по ложному руслу, прибегая к фальсификациям, при помощи которых он стремится подменить или ограничить реальные свободы, которых требуют трудящиеся. Так, понятие «свобода труда» специально изобретено для того, чтобы лица наемного труда имели возможность в индивидуальном порядке отказываться от участия в забастовке, что является отрицанием коллективного по своему существу характера права на забастовку¹. Свобода преподавания

¹ В свою очередь понятие «свобода профсоюзов» изобретено для того, чтобы обеспечить возможность восстановления «желтых профсоюзов».

свою очередь также используется против государственной системы преподавания, которая одна только и может гарантировать право на образование.

Буржуазия начинает признавать право на аборт, время при этом отвлекая внимание общественности от того факта, что сама по себе эта проблема возникает лишь постольку, поскольку в сфере семейной и общественной жизни все еще не обеспечены некоторые реальные свободы. Наконец, закон от 17 июля 1970 года о защите частной жизни — еще один пример лицемерия, призванного скрыть подлинные проблемы. Этот закон, в частности, запрещает и упраздняет подслушивание, запись и передачу записей частных разговоров по телефону. Хотя сам по себе этот закон не содержит ничего плохого, законодатель все же не избежал дешевого либерализма. Ведь трудно игнорировать тот факт, что те, кого закон берет под свою защиту в том числе некоторые звезды кино и высшего света, являющиеся из своей частной жизни предметом торговли, как правило, весьма сговорчивы, тогда как подлинные жертвы подобных действий, ставших возможными благодаря современным техническим средствам подслушивания (представители политической оппозиции, чьи телефоны соединены с подслушивающими устройствами), получают от этого закона никакой дополнительной защиты.

§ 2. Защита публичных свобод

Все эти уловки свидетельствуют о том, что власть может произвольно, руководствуясь только своим ланием, ограничивать свободы. Она сталкивается как со своими внутренними противоречиями, так и с сопротивлением со стороны народных масс.

Позиция нотаблей

Буржуазия, даже придерживающаяся либеральных традиций, как правило, весьма благосклонно относится к самым грубым посягательствам на публичные свободы. При этом она любит ссылаться на необходимость защиты порядка и безопасности граждан от тех, кто

«сеет смуту»¹. Когда же ограничиваются или нарушаются свободы трудящихся (право на объединение в профсоюзы, право на забастовку), то, разумеется, не возникает даже потребности в оправдании. Но вот нотабли, то есть более старая, не являющаяся непосредственно монополистической прослойка буржуазии, отрицательно относятся к отдельным посягательствам на некоторые свободы. Объясняется это многими причинами.

Во-первых, тем, что речь идет о таких личных или даже коллективных свободах, которыми позволяют себе пользоваться «добропорядочные» люди (например, свобода ассоциаций). Ограничение таких свобод рассматривается буржуазией как серьезный выпад, поскольку она понимает, что при определенных обстоятельствах это может затронуть и ее самое. Именно так, кстати говоря, и случилось с той ее частью, которая поддерживала лозунг «французский Алжир».

Далее, нотабли, как правило, выходцы из сельской буржуазии или из судейского сословия, более глубоко проникнуты либеральной идеологией, в духе которой они в течение долгого времени воспитывались. Они понимают, возможно, не отдавая себе в этом полного отчета, что эта идеология в настоящее время служит их защитой от крупной монополистической буржуазии.

Подобная позиция нотаблей нашла выражение по крайней мере дважды в актах самых высоких юридических инстанций. Во-первых, 19 октября 1962 года Государственный совет в известном постановлении по делу Канал аннулировал по причине нарушения самых элементарных прав защиты решение правительства об учреждении Военного суда. А 16 июля 1971 года Конституционный совет определил как противоречащие конституции статьи закона, изменяющие закон 1901 года об ассоциациях и позволяющие префектуре в некоторых случаях отказывать в регистрации заявления о создании той или иной новой ассоциации без санкции органов судебной власти. Конституцион-

¹ Приходится признать, что терроризм крайне правых сил в период войны в Алжире придавал подобным доводам, по крайней мере внешне, известную обоснованность.

ный совет счел, что они представляют собой серьезное посягательство на свободу ассоциации, свободу являющейся частью «основных принципов республики», гарантированных преамбулой конституции, на которую закон не может посягать. Эти два постановления более примечательны, что юридические доводы в одном, так и в другом случае далеко не бесспорны. По сути дела, в обоих случаях шокированные нотабли выступили на стороне оппозиции.

Выступления народных масс

Выступления народных масс, естественно, играют важную роль в борьбе за сохранение публичных свобод. Именно благодаря им монополистический капитал не мог повести наступление на некоторые основные завоевания трудящихся. Так, совершенно очевидно, что лишь сплоченность, дисциплинированность и решительное отношение к орудиям труда, продемонстрированные трудящимися, помешали патронажу и правительству посягнуть на право на забастовку¹. Они даже не в состоянии обеспечить принудительное привлечение к работе, решение о котором было принято во время забастовки шахтеров Лотарингии, а также исключение государственными служащими обязанности предварительного извещения о забастовке, введенной законом от 31 июля 1963 года.

Более того, хотя свобода манифестаций и не рассматривается каким-либо законом, народные массы постепенно добились ее практического признания. Правительство и его префекты бессильны запретить манифестации, организуемые крупными профсоюзами и оппозиционными партиями.

¹ Периодически имели место увольнения за участие в забастовке; наиболее наглядным примером в этом отношении являются многочисленные увольнения, последовавшие за забастовкой сотрудников О.Р.Т.Ф. в 1966 году. Однако каждый раз правительство и патронат проводили увольнения под ложными предлогами, такими, например, как необходимость сокращения затрат. Переходить в открытое наступление на право на забастовку они не посмели.

ЭВОЛЮЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ СВОБОД

Соотношение классовых сил определяло формы и степень интенсивности проводимой с 1958 года политики ограничения публичных свобод. Многие из этих свобод были более или менее официально урезаны. Иногда их фальсифицировали. Наконец, очень часто их просто нарушали.

§ 1. Ограничения публичных свобод

Ограничение свобод проходило в рамках буржуазной законности с ссылкой — более или менее явно выраженной — на эту законность. Однако в соответствии с конкретными обстоятельствами оно осуществлялось в различных формах.

А. Иногда такое ограничение осуществлялось в форме антилиберальных по своему духу изменений существующего законодательства. Именно так, в частности, были внесены изменения в законодательство, касающееся личных свобод. Оно подвергалось пересмотру на временной основе в период военных действий в Алжире: многочисленные чрезвычайные законы легализовали чисто административное интернирование, а также другие виды принудительного ограничения свободы передвижения и выбора места жительства. Однако многие из этих изменений, как уже отмечалось, стали постоянной составной частью действующего законодательства.

1. Такая мера, как взятие под стражу в порядке производства дознания, до реформы Уголовного кодекса (1958 год) во Франции не была узаконена. Ссылаясь на то, что она существует де-факто и что лучше уж ее признать, чтобы иметь возможность контролировать ее применение, законодатель юридически узаконил эту меру, ограничив, впрочем, срок пребывания под стражей. С тех пор в этот закон вносились многочисленные поправки и дополнения, в соответствии с которыми этот срок продлевался. Сокончанием войны в Алжире не все отмеченные поправки и дополнения были упразднены. В настоящее время нахождение под стражей возможно

в рамках предварительного следствия в течение 24 часов; этот срок может быть продлен еще на 24 часа после того, как подозреваемый был препровожден к прокурору республики. В случае захвата на месте преступления для подобного продления срока достаточно письменного разрешения прокурора. Наконец, по делам о преступлениях против государственной безопасности, как уже отмечалось, возможно содержание под стражей в течение значительно более продолжительного срока; при этом первоначально распоряжение о взятии под стражу сроком на 48 часов может быть отменено префектом, действующим в таком случае на основании полномочий, предоставляемых ему статьей 30 Уголовного процессуального кодекса.

2. Закон от 8 июня 1970 года, известный как закон о борьбе с погромщиками¹, официально призванградить граждан и их имущество от актов насилия. В соответствии с этим законом уголовно наказуются акты открытого насилия» (насилия и самоуправства, совершенные группами «коммандос»), а также акты насилия, совершенные во время манифестаций и собраний, организованных членами этих групп. В первом случае все члены группы «коммандос» несут ответственность за совершенные акты насилия. Во втором случае организаторы манифестации несут главную ответственность, если, после того как им стало известно об актах насилия, они не отдали участникам манифестации распоряжения разойтись; последние также несут уголовную ответственность, если они продолжали участвовать в манифестации после того, как стало известно об актах насилия.

Этот закон, кстати говоря, совершенно бесполезный можно упомянуть двадцать семь ныне действующих законов, применимых к ситуациям, предусмотренным законом «о борьбе с погромщиками»), является одним из наиболее неприемлемых законов, принятых в период V Республики. Фактически он устанавливает уголовную ответственность за действия, совершенные третьими лицами, — институт в принципе не известный либеральным юридическим системам¹. Кроме того, он

¹ По причинам экономического порядка буржуазное право предусматривает гражданскую ответственность за действия третьих

определяет эту ответственность при помощи весьма расплывчатых и потому опасных критериев: действительно, кто может установить, что тот или иной участник демонстрации, захваченный отрядом полиции, в данный конкретный момент знал об актах насилия, совершенных в сотнях метрах от того места, где он находился?

С другой стороны, с политической точки зрения закон от 8 июня 1970 года является в руках государственной власти чрезвычайно опасным оружием, которое оно может использовать против рабочего класса. Он может служить средством устрашения участников массовых демонстраций и давать возможность возбуждать уголовное преследование против руководителей рабочих партий и профсоюзов. Для этого достаточно постфактум обнаружить инсценированные проявления насилия или, еще лучше, просто их спровоцировать в нужный момент¹.

3. Закон «о борьбе с наркотиками» от 31 июля 1970 года имеет известное положительное значение, несмотря на то, что, запрещая незаконное потребление наркотиков, он затрагивает в основном потребителей наркотиков, а не торговцев ими. Однако в нем содержится по крайней мере одно очень опасное для публичных свобод положение. В соответствии с этим законом в любое время суток, днем и ночью, в местах, где тайно потребляются наркотики, разрешено устраивать обыски, причем совершенно не обязательно, чтобы подобные обыски производились по распоряжению следственного суда. Достаточно письменного разрешения, которое, как правило, выдает прокурор республики. Вполне возможно, что подобная чрезвычайная процедура в большинстве случаев будет эффективно использовать

лиц. Однако уголовная ответственность предусматривается только в отношении лица, непосредственно совершающего уголовно наказуемое деяние.

¹ К первоначальному правительственному проекту указанного закона была предложена поправка, в соответствии с которой наличие во время той или иной демонстрации провокационных действий полностью освобождает ее организаторов от ответственности и делает невозможным их уголовное преследование. Однако эта поправка имеет лишь чисто моральное значение. Действительно, кто сможет в суде доказать, что имели место провокационные действия?

для обнаружения наркотиков. Однако существует значительный риск возникновения сложных и спорных ситуаций, когда право на неприкосновенность жилища окажется под угрозой из-за доноса недоброжелательного соседа или усердия полицейского, стремящегося как можно доскональнее проследить за тем или иным представителем политической оппозиции.

Б. Ограничение свобод может принимать форму более широкого толкования действующих законов. Ордоанс 1945 года, измененный в 1961 году, установил единственный вид цензуры, существующей ныне во Франции в силу закона, — цензуры над кинофильмами. Первоначально эта цензура, осуществляемая министером по заключению одной из комиссий, имела лишь ограниченное значение. Ее задача заключалась только в том, чтобы не допускать на экран сцены ужасов или неподуственно натуралистичные по своему характеру фильмы. Со временем же цензура над фильмами превратилась в инструмент морального конформизма (был, например, запрещен фильм «Верующая») и политического угнетения: фильмы, затрагивающие, в частности, престиж армии или полиции, часто выходят на экран — если, разумеется, они вообще получают на это разрешение — лишь после длительной и дорогостоящей отсрочки, которая явно призвана служить наглядным уроком для других продюсеров.

Наконец, ограничение свобод может быть результатом простого искажения смысла существующего законодательства. Именно это имеет место вот уже в течение нескольких лет в отношении публикации книг, газет и периодических изданий. Закон 1881 года все еще провозглашает принцип свободы публикаций. Эта свобода, однако, была ограничена рядом специальных законов, один из которых (закон от 12 июля 1949 года) предусматривал контроль за публикациями, предназначенными для молодежи. Реформа этого закона в 1967 году полностью изменила его значение. Отныне его действие распространяется на публикации «любого характера», представляющие собой опасность для молодежи. Министр внутренних дел может предпринимать различные меры по запрещению рекламы и распространению подобных публикаций (что фактически приводит к тому, что то или иное периодическое издание просто

перестает существовать). Более того, если подобные меры коснулись трех публикаций одного и того же издателя, то он лишается права в течение пяти лет опубликовывать какой-либо аналогичный текст без предварительного представления его в Министерство юстиции; причем в течение трех месяцев после этого может быть принято решение о запрещении такой публикации. Подобные подлинно полицейские меры могут быть применены в отношении любой публикации под предлогом защиты молодежи от эротики и преступлений. Приходится, между прочим, отметить, что при анализе практики применения указанного закона создается впечатление, что с 1967 года «насилие» и «порнография» считаются особенно опасными, когда они присутствуют в книгах, авторы и издатели которых — представители политической оппозиции.

§ 2. Фальсификация публичных свобод

В течение нескольких последних лет правительство добилося принятия с помощью своего большинства в парламенте ряда, казалось бы либеральных, законов. Фактически же это не что иное, как лицемерие, поскольку эти законы, даже если они и не лишены определенных позитивных аспектов, имеют двойственный характер и содержат положения, чрезвычайно опасные для публичных свобод. Прежде всего это можно сказать о законе от 17 июля 1970 года, который официально направлен на «расширение» личных свобод. Этот закон, касающийся, в частности, уголовной процедуры, заменяет временное заключение превентивным заключением, подтверждая чрезвычайный характер такой меры. Помимо изменений в названии — разумеется важных, однако имеющих чисто умозрительное значение, — законодатель учредил между состоянием свободы и состоянием заключения промежуточное состояние так называемого «юридического контроля», когда подозреваемое лицо еще не находится в заключении, но уже подвергается определенным ограничениям в отношении свободы передвижения и может быть незамедлительно лишено некоторых прав (без каких-либо предварительных формальностей у него могут быть отобра-

ны паспорт, водительское удостоверение и т. д.). Введение подобного института официально оправдывается следующими соображениями: лучше свобода, пусть даже под наблюдением, чем тюрьма, пусть лишь временно. На деле же ничего нет более спорного, чем подобное утверждение. Ведь, меняя наказание, закон облегчает его осуществление: юридический контроль может с успехом применяться по отношению к подсудимым, которых следственный судья не считал бы целесообразным подвергать временному заключению. Более того, подобные меры контроля могут оказаться чрезвычайно опасными, когда дело касается политических преступлений; ведь власти могут опираться на довольно узкий круг судей, готовых сознательно или бессознательно участвовать в борьбе с «внутренним противником».

Аналогичные замечания можно сделать и по поводу закона от 5 июля 1972 года, касающегося статуса кадровых военнослужащих. Этот закон содержит некоторые либеральные положения, позволяющие кадровым военнослужащим излагать свои взгляды, в частности в письменной форме. Но на деле ни о каком расширении демократии в армии нет и речи¹, что наглядно подтверждается практикой применения указанного закона: фактически он направлен на то, чтобы облегчить участие офицеров в идеологической борьбе против того же «внутреннего противника».

§ 3. Нарушение публичных свобод

Некоторые публичные свободы открыто нарушаются даже без внесения каких-либо изменений в соответствующие законы. Составлять исчерпывающий перечень подобных свобод нет смысла, поскольку нет таких свобод, особенно если речь идет о свободах, которыми пользуются трудящиеся, которые бы в той или иной мере не нарушались. Тем не менее можно указать хотя бы на те свободы, которые вот уже пятна-

¹ Небесполезно напомнить в связи с этим, что в казармах во усмотрению начальства может быть запрещено чтение любой газеты.

дцать лет являются объектом наиболее явных нарушений со стороны властей, а иногда и непосредственно со стороны патрона.

1. В области личных свобод существуют традиционные нормы, не затронутые последовательными изменениями существующего законодательства. Однако эти нормы систематически игнорируют, лишь только речь заходит о поддержании «общественного порядка». Так, проверка личности — за исключением случаев задержания на месте преступления — законна лишь при условии, что она проводится офицером судебной полиции. Привод граждан в полицейский участок для установления их личности противозаконен: никто не может быть задержан без специального на то предписания, подписанного судьей, располагающим соответствующими полномочиями¹. Однако эти нормы совершенно не соблюдаются во время операций по поддержанию порядка. Впрочем, по-видимому, они сильно мешают проведению подобных операций. Как бы то ни было, но это свидетельствует о разрыве между классической буржуазной законностью и современной полицейской практикой.

Кроме того, необходимо еще раз подчеркнуть, что политическая слежка, в каких бы формах она не осуществлялась, бесспорно, не имеет никаких серьезных юридических оснований.

2. Организации, оказывающие в настоящее время наиболее сильное воздействие на общественное мнение — телевидение и радиовещание, — все в меньшей степени следуют принципу свободы информации. Между тем, предоставляя равные возможности представителям различных идеологических и политических направлений, эта публичная служба могла бы обеспечить тем, кого она обслуживает, подлинную свободу. На деле же подобное равенство существует лишь на словах: да в некоторых строго определенных случаях; в целом же и радио и телевидение все в большей степени превращаются в средство правительственной пропаганды. Подобная эволюция чаще всего является результатом

¹ За исключением случаев задержания на месте преступления или проступка.

волею странного толкования понятия «нейтралитет». Так, известный циркуляр от 13 февраля 1971 года вводит различие между передачами политического характера, которые могут сопровождаться политическими дискуссиями, и всеми остальными, которые должны быть свободны от политики; такое «разграничение жанров» позволяет при необходимости заставить путь на телеэкран для работ всех кинорежиссеров — представителей оппозиционных политических партий, чьи фильмы могут натолкнуть на политические размышления. Во всяком случае, данный циркуляр приводит к умеренному конформизму, по всей видимости выгодному консервативной власти.

В отдельных случаях создание неравных условий для представителей различных политических течений прямо связано с открытым нарушением существующего законодательства. Так, О.Р.Т.Ф. действовала в нарушение закона, когда предоставила возможность воспользоваться средствами радио и телевидения президенту республики, выступавшему как глава партии, чье право утверждено для выступлений представителей различных политических сил времени и уже после закрытия предвыборной кампании.

3. Свобода профсоюзной деятельности представляет собой объект постоянных нападков со стороны патрона. Наиболее часто это проявляется в увольнении профсоюзных лидеров, осуществляемом, как правило, под предлогом необходимости «сокращения штатов». Для потерпевших и даже для судьи бывает очень трудно установить подлинные мотивы подобных действий. Требуется повышенная бдительность рабочего класса, чтобы поменять буржуазии подобными мерами, направленными против отдельных лиц, подрывать основные принципы, закрепленные благодаря борьбе трудящихся еще законом 1884 года и, если говорить о последние времена, Гренелльскими соглашениями (1968 год). Кроме того, буржуазия даже вынуждена позаботиться о том, чтобы подготовить смягчающие обстоятельства, расширяя юридические гарантии для лиц наемного труда. В данном случае опять же можно отметить, что возможности борьбы с авторитаризмом расширяются несмотря на усиление авторитарного характера режима.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, можно отметить, что политическая жизнь современной Франции определяется следующей иерархической взаимосвязью различных элементов большинства: президент республики — премьер-министр — члены парламента.

Уже сам по себе консервативный дух конституции еще более усугубляется реакционной по своему характеру практикой ее претворения в жизнь.

В данном случае необходимо, однако, прежде всего сделать одно уточнение.

В стране развернута крупная кампания, преследующая цель доказать, что Франция не управляется. Этимологически это означает, что правительство вообще отсутствует, а центры решения разбросаны там и здесь, заполненные безответственной, погрязшей в бумагах технократией.

Разумеется, технократия существует. Ее росту в огромной мере способствуют развивающиеся в настоящее время процессы деконцентрации управления, благодаря которым расширяются полномочия префектов — и в частности префектов регионов — в экономической и социальной областях. Однако с понятием «технократия» связывается понятие «безответственность». Лицо, подписывающее административный акт, свободно от ответственности. Свободно от ответственности и лицо, действительно принимающее решения, поскольку оно действует под контролем вышестоящего на иерархической лестнице начальника. В конечном счете никто не знает, кто чем занимается.

Однако это еще не все.

Во-первых, технократия не тождественна административному аппарату. Разумеется, подбор высшей управленческой элиты, основывающийся на таких категориях, как рентабельность и способность к управлению, приводит к следующим результатам:

— с одной стороны, право принимать решения вверяется чиновникам, которые никогда не сталкивались с повседневной реальностью;

— с другой стороны, получает развитие концепция административной деятельности как частного предпринимательства.

Подобная оценка, разумеется, применима далеко не всем звеньям административного аппарата. И научные толкования ничего не могут здесь изменить.

Далее, существование технократии возможно лишь в том случае, если государственная власть относится к благосклонно и использует ее в своих интересах. Технократия постепенно разъедает государственную власть, и все же она существует лишь с согласия или пожелательного нейтралитета последней.

В этом одна из бед, угрожающих V Республике. Но единственная.

Основной проблемой был и остается процесс персонификации власти, который в перспективе, если дело идет таким образом и дальше, может привести лишь к созданию авторитарного правительства, являющегося известником фашизма.

При этом вся система замыкается на одном человеке.

Если этот человек придерживается либеральных взглядов, различные политические силы получают возможность участвовать в общественно-политической и общественной жизни страны. Если же он придерживается авторитарных взглядов, государственная власть становится всепроникающей, вседвелеющей, тоталитарной. Если носитель власти оказывается нежелательным человеком, любое промедление, любая задержка в принятии решения приобретает государственное значение и дает о себе знать в самой отдаленной провинции. Все беспокоится о его здоровье. Любое замечание, любая недомолвка, любое молчание приобретает характер угрозы или катастрофы.

Весьма показательна в данном отношении обстановка, сложившаяся в связи со смертью Жоржа Помпиду. Концентрация власти в руках одного лица достигла такой степени, что уход главы государства, знавшего, что он неизлечимо болен, но стремившегося скрыть эту болезнь, привел к полной остановке государственного механизма. Начиная с наиболее важного министра самого скромного чиновника, уполномоченного подписывать бумаги, все политические деятели и ответственные руководители административного аппарата почувствовали себя осиротевшими. Этот конституционный изъян не могли скрыть малоубедительные сетования по поводу отсутствия вице-президента: для политической

системы, соответствующей этому определению, недопустимо, чтобы государство вдруг обезлюдело из-за отсутствия одного человека.

С перевесом примерно в несколько десятков тысяч голосов на пост президента республики был избран Валери Жискар д'Эстан. Каково может быть значение этих выборов с политической и конституционной точек зрения?

С политической точки зрения наиболее заметным как в момент самих выборов, так и при формировании правительства являлось то, что не без определенной напыщенности назвали «ликвидацией» голлизма. Тут, разумеется, необходимы известные уточнения. Если его рассматривать лишь как феномен, отражающий интересы правых политических сил, голлизм действительно отжил свой век. В 1958 и последующих годах это был очень полезный инструмент для распространения практики, институтов и идеологии государственно-монополистического капитализма. Помимо огромного престижа своего лидера, голлизм опирается также на широкую поддержку избирателей и на идеологию одновременно и модернистскую и «социальную» по своему характеру, явно выигрышную по сравнению с традиционными серенькими доктринами предыдущих времен. Однако сама эта идеология в той мере, в которой ее внутренняя логика приводила к известным позитивным моментам, становилась помехой для государственно-монополистического капитализма. Смена президента явилась великолепным поводом для того, чтобы избавиться от нее. Но развитие государственно-монополистического капитализма продолжается и идет все быстрее. Создан широкий альянс между традиционными нотаблями и рвущимися в бой генеральными директорами крупнейших монополистических фирм. Правые выступают все более и более открыто, прикрываясь лишь демагогией, которая позволяет им на какое-то время увлечь избирателей и получить необходимые для проведения в выборные органы своих представителей голоса.

Что касается конституционного механизма, то, не затрагивая будущих изменений, можно сказать, что уже первые сделанные в данном направлении шаги наглядно свидетельствуют об отмеченной выше тенден-

и. Некоторые отличительные признаки «чистого и ямолинейного» голлизма в самое ближайшее время будут ликвидированы; в частности, это касается столь низкой сердцу генерала де Голля и его юристов знаменитой статьи 23 конституции. Возможно, также будет смягчено слишком явное переплетение государственного и партийного аппарата. Однако в основе своей институционный механизм государственно-монополистического капитализма сохраняется. И налицо все предпосылки для дальнейшего усиления авторитаризма президентской власти, если таковое возможно. Весьма показательным в данном отношении явилось уже само формирование правительства Ширака. Еще до того как был назначен премьер-министр, было сообщено время публикации списка министров. Как мог президент республики, заботящийся о соблюдении статьи 8 конституции, на виду у прессы и общественности позволить себе роскошь прибегнуть к «политике королей»?

Зато вопрос о функционировании институтов приобретает второстепенный характер. Об их демократическом функционировании уже даже и не упоминается. В конечном счете они лишь участвуют в осуществлении власти одним лицом.

Однако было бы ошибочным утверждать, что управление отсутствует.

Что могло бы означать подобное предположение? Что монополии забыли о своих интересах? Что по какой-то чудесной случайности они отказываются от своих привилегий, являющихся смыслом их существования? Что государственно-монополистический капитализм решил отдохнуть? Или, быть может, приостановлено его развитие?

Ничуть не бывало. Крупная буржуазия мирится, соглашается с данным способом осуществления власти и благоприятствует ему, потому что в настоящих условиях он представляет собой наилучшую гарантию защиты ее интересов.

По сути дела, режим личной власти — одна из фаз жизни буржуазии в условиях классовой борьбы, определяемая спецификой конкретных обстоятельств, сложившихся во Франции.

Однако режим личной власти неизбежно приводит к кризису политической системы, поскольку сам по

себе является проявлением общего кризиса капитализма.

Что же после этого? Ответ на данный вопрос дает совместная правительственная программа.

Открывается другой путь — путь, предложенный совместной правительственной программой, подписанной в июне 1972 года левыми партиями — Французской коммунистической партией и социалистической партией, к которым присоединились левые радикалы.

Данная программа, как уже неоднократно отмечалось, не является программой социалистического переустройства общества. Не выходя за рамки капиталистической системы, она в пределах этой системы предлагает демократическую альтернативу реакционным институтам и реакционной политике.

Программа предусматривает глубокие изменения конституционного механизма, сущность которых сводится к обеспечению равновесия властей и восстановлению демократических основ государства.

Наша задача состояла в том, чтобы нарисовать общую картину постепенной эволюции политической системы, первоначально имевшей консервативный характер, а впоследствии ставшей открыто реакционной.

Но что же будет с совместной правительственной программой? Возможно, она будет реализована завтра. И это явится выражением движения масс, добившихся большинства в парламенте.

Однако, как сказал бы Киплинг, «это уже другая история!».

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Итак, читатель, вы ознакомились с книгой Франсин Андре Демшель и Марселя Пикемаль «Институты власть во Франции».

Ее авторы — профессора факультета права университета Лион II супруги Ф. и А. Демшель и профессор университетов Дижона и Парижа Х—М. Пикемаль — хорошо известны во Франции. Их перу принадлежат многие работы по проблемам права, и уже одно это придает их первому совместному исследованию должный авторитет.

Все три автора — активные деятели Французской коммунистической партии. Их работа — опыт исследования основных элементов буржуазного, главным образом французского, механизма политической власти, существенного с марксистских позиций.

Концентрируя свое внимание на современности, на ради государственного-монополистического капитализма, авторы предлагают вниманию читателя большой правовой и политический материал, дающий ясное представление о функционировании государственного правового механизма V Республики.

В краткой по объему, но очень емкой по содержанию работе Ф. и А. Демшель и М. Пикемаль предприняли двойное исследование — историко-правовое и логическое. Они рассматривают происхождение государственных институтов V Республики, содержание ее конституции, практику ее применения и изменения.

На этом историческом фоне явственно проступает общая линия, которая характеризует развитие французских государственных институтов (как, впрочем, и институтов других капиталистических стран): все более

четко выраженный авторитаризм, все большее ограничение самой буржуазной демократии, все большая персонификация власти.

Конституционная история Франции богата самыми различными событиями. Монархии и республики различных оттенков неоднократно сменяли друг друга на протяжении последних двух веков. Ныне действующая конституция 1958 года является двенадцатой (с 1798 года) писаной конституцией Франции, которая за тот же период знала также несколько временных правительств и режимов де-факто.

Чем было вызвано такое разнообразие государственных форм и политических режимов, сменявших друг друга вплоть до наших дней?

«Франция,— писал Ф. Энгельс,— та страна, в которой историческая классовая борьба больше, чем в других странах, доходила каждый раз до решительного конца. Во Франции в наиболее резких очертаниях выковывались те меняющиеся политические формы, внутри которых двигалась эта классовая борьба, и в которых находили свое выражение ее результаты»¹.

Страна давних и глубоких демократических традиций, долголетней борьбы народных масс, Франция дала первый в мире опыт диктатуры пролетариата — Парижскую коммуну. Все политические перевороты, совершавшиеся во Франции до 1871 года, оставляли нетронутой военно-полицейскую и бюрократическую машину — так было в 1830, 1848 и 1870 годах. Парижская коммуна приступила к разрушению старой буржуазной государственной машины и строительству государства нового типа, подлинно демократического.

То была власть рабочего класса, демократия для большинства.

Выборность, ответственность и сменяемость всех должностных лиц, коллегиальность управления — таковы были демократические принципы, положенные в основу государственного аппарата. Коммуна покончила с буржуазным парламентаризмом, с разделением властей. Декреты, которые принимались на заседаниях Коммуны, проводились затем в жизнь ее же членами или уполномоченными.

Парижская коммуна нанесла удар и по судебной организации буржуазного государства. В основу новой, созданной Коммуной судебной системы легли демократические принципы: равный для всех суд, выборность, ответственность и сменяемость судей, превращение судебных приставов и нотариусов в служащих Коммуны, бесплатность суда, свобода защиты, бесплатное совершение актов гражданского состояния.

Коммуна просуществовала всего 72 дня и пала в неравной борьбе с французской контрреволюцией, поддержанной немецкими милитаристами. Но несмотря на краткий срок своего существования, она оставила неизгладимый след в истории борьбы рабочего класса Франции и всего мира.

В работе «Гражданская война во Франции» К. Маркс, скрывая корни и предпосылки революции 18 марта 1871 года, дал блестящий анализ важнейших мероприятий Парижской коммуны в области социально-экономической политики и государственного строительства. Он предсказывал, что Коммуну «всегда будут чтить как славного предвестника нового общества»¹.

Уроки Парижской коммуны особенно близки нам, советским людям. В своем классическом труде «Государство и революция», анализируя уроки Коммуны 1871 года с точки зрения задач пролетариата в вопросе о государстве, Ленин указывал, что «русские революции 1905 и 1917 годов, в иной обстановке, при иных условиях, продолжают дело Коммуны и подтверждают гениальный исторический анализ Маркса»². В своем докладе III съезду Советов Ленин охарактеризовал Парижскую коммуну как «первый опыт рабочего правительства», как «зачаток Советской власти»³.

Опыт Парижской коммуны, подтвержденный и обогащенный опытом Великого Октября, сохраняет свое значение и в наши дни. Столетие годовщины Парижской коммуны было широко отмечено на родине Коммуны — во Франции, в Советском Союзе, в других социалистических странах. «Парижская коммуна —

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 17, стр. 366.

² В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 33, стр. 56.

³ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, стр. 261.

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 21, стр. 258—259.

предвестница нового мира»¹ — так определил значение пролетарской революции 1871 года ветеран Французской коммунистической партии Жак Дюкло.

Славные традиции Парижской коммуны продолжили французские трудящиеся в своей борьбе за торжество демократии и социальный прогресс.

Специфической чертой и особенностью государственной жизни Франции после первой и особенно после второй мировых войн явилось активное участие в ней левых сил, прежде всего Французской коммунистической партии.

В годы, предшествовавшие второй мировой войне, и в самом ходе ее правящие круги Франции (как, впрочем, и ряда других стран Западной Европы) предавали национальные интересы своей родины. На смену III Республике пришел позорный режим Виши. На сотрудничество с оккупантами народные массы во главе с рабочим классом, с коммунистами ответили борьбой против оккупантов и предателей, став решающей силой антифашистского движения Сопротивления.

После того как коммунисты самоотверженно участвовали в движении Сопротивления и внесли огромный вклад в победу над фашизмом, они направили свои усилия на восстановление разрушенной экономики страны, на то, чтобы во Франции был установлен подлинно демократический режим.

На первых состоявшихся после войны выборах в Учредительное национальное собрание свыше пяти миллионов избирателей отдали свои голоса за «партию расстрелянных», как стали называть Французскую коммунистическую партию. Ставшая волею избирателей первой партией Франции, ФКП имела около 150 депутатов (то есть более четверти всего состава) в первом и втором Учредительном национальном собрании, которые разрабатывали конституцию IV Республики. И на всех демократических решениях конституции 1946 года, которую Ф. и А. Демишель и М. Пикемаль совершенно справедливо выделяют из многочисленных конституционных текстов французской истории, лежит отпечаток участия коммунистов — решительных сторон-

¹ J. Duclos. La commune de Paris a L'assaut du ciel, Paris, 1971, p. 7.

ников возрождения Франции и ее развития по демократическому пути.

Министры-коммунисты входили в правительство Франции и если она первой из западноевропейских стран уже в 1946 году восстановила довоенный уровень производства, то немалая заслуга в этом принадлежит именно им. Они сыграли важную роль в проведении многих подлинно национальных мероприятий.

Министры-коммунисты были удалены из правительства уже в 1947 году, что явилось проявлением процесса наступления монополистического капитала на позиции демократических сил страны, — процесса, приведшего к краху IV Республики, к 1958 году, отмеченному принятием новой конституции.

В 1958 году произошел разрыв с демократическими либеральными традициями прошлого. Определяющей чертой нового государственного строя, как убедительно оказывают авторы, стало коренное изменение соотношения между законодательной и исполнительной властью в пользу последней.

Анализируя текст конституции 1958 года и рассматривая практику ее применения, авторы раскрывают перед читателем картину отхода Франции от «идеального» образца так называемого классического парламентаризма, падения роли и значения парламента. Президент V Республики занял центральное место в системе государственных властей. Роль его еще более усилилась после пересмотра конституции в 1962 году, когда был установлен порядок избрания президента всеобщим голосованием.

Очень часто ситуацию, сложившуюся в 1958 году, когда к власти пришел генерал де Голль, и все последующее развитие V Республики, когда он стоял у руля управления, связывали исключительно с его личностью. Однако преемники президента де Голля шли по тому же пути. Происшедшая, например, в сентябре 1976 года, то есть уже после написания книги, замена правительства Ширака правительством Барра и то, как она была произведена, убедительно подтверждают обоснованность выводов авторов о связи персонализации власти с именем того или иного государственного деятеля, как бы значителен он ни был, а с государственно-монополистическим капитализмом.

Конституция 1958 года по своему характеру авторитарна. Практика ее применения идет в том же направлении, но еще значительно дальше. Подобная эволюция не случайна. Она предопределена самим развитием государственно-монополистического капитализма.

Стратегию и тактику государственно-монополистического капитализма и раскрывают авторы на страницах своей книги, показывая, как он навязывает конституционные изменения и стремится подчинить своим классовым интересам весь государственно-правовой механизм — его структуру и, наряду с содержанием, методы и формы его деятельности.

Четкий и ясный план книги и стиль ее изложения, раскрытие авторами форм и методов работы французского государственного механизма, его тайных и явных пружин помогают читателю разобраться в сложной системе государственно-политических институтов страны, за жизнью которой советские люди следят с неослабевающим интересом. И этот интерес не случаен.

Развитие отношений между Францией и СССР — важный фактор внешней политики этих стран. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев в интервью французскому телевидению 5 октября 1976 года отметил, что «советско-французское сотрудничество принесло ощутимую пользу обеим странам и, вместе с тем, дало много свежего, оригинального для практики международной жизни, для отношений государств с различным общественным строем»¹.

М. Крутоголов

¹ «Правда» от 6 октября 1976 г. .