Шевурдяев С.Н. Организация государственной власти и разделение властей во Франции // Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук.авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А.- М.: Юстицинформ, 2014. С. 352-385.

§ 1. Становление французской модели организации государственной власти

Существующее сегодня Французское государство часто именуется Пятой Республикой. Отчего же так, почему французам свойственно измерять свою историю в период Нового времени в «республиках»? Все дело в том, что за относительно короткий по историческим меркам период времени французская нация успела примерить на себя несколько совершенно различных государственных форм, причем включая не только республиканские¹, и сменила около двух десятков конституций², начиная с одной из первых в мире писанных Конституций 1791 г. Политическая культура Франции позволяла рассматривать как практически возможное и радикальное изменение общественного строя, и коренные реформы взаимной комбинации высших органов власти, и различные способы территориальной самоорганизации. В общественно-политическом творчестве не было ничего недоступного. Этим Франция кардинально отличается от другого двигателя современной европейской и мировой цивилизации, Англии, которая стабилизировала свое политическое развитие в XVII в. и с тех пор претерпевает спокойную политическую эволюцию в общем без эффектных социальных взрывов и ломок общественного устройства.

Началом процесса активного общественно-политического творчества во Франции и источником вдохновения революционеров и реформаторов по всему свету послужила Французская революция 1789 – 1799 гг. За относительно короткий период развития был накоплен огромный политико-правовой опыт, в тени которого государство впоследствии развивалось долгие годы. Несомненно и большое символическое значение для государственной культуры Франции наполеоновской эпохи, которая позволила французской нации на какое-то время оказаться на европейском континенте источником небывалой мощи и прогресса.

Однако более непосредственное влияние на устройство современной политической инфраструктуры Франции в особенности в части системы механизмов взаимодействия высших органов власти оказал довольно продолжительный период Третьей Республики (1871 – 1940), который позволил пережить стране Первую, но не Вторую мировую войну, а также Четвертая республика (1946 – 1958), которая, не справившись с новыми вызовами послевоенной и постколониальной Франции, окончательно утвердила уверенность в необходимости сильной исполнительной власти, которую национальная политическая культура готова была воспринять без каких-либо опасений в отношении прочности гарантий демократии и республиканских устоев.

Тяжелое наследие поражения имперской Франции во франко-прусской войне 1870-1871 гг., революционный всплеск в ходе Парижской коммуны 1871 г., а также длительное упорное противостояние монархистов и республиканцев позволили на основе гибкой демократической Конституции Третьей республики 1875 г. постепенно сформировать во

¹ Историки выделяют такие периоды в истории Франции после Французской революции: Первая республика (1792 – 1804), Первая империя (1804 – 1814), Реставрация Бурбонов (1814 – 1830), Июльская монархия (1830 – 1848), Вторая республика (1848 – 1852), Вторая империя (1852 – 1870), Парижская коммуна (1871), Третья республика (1871 – 1940), Режим Виши (1940 – 1944), Временное правительство (1944 – 1946), Четвёртая республика (1946 – 1958), Пятая республика (с 1958 по н.в.)

² Например, согласно профессору В.Е. Чиркину действующая Конституция Франции является 17-й со времени Декларации 1789 г.

Франции конца XIX в. относительно стабильную политическую систему, основанную на принципе разделения властей.

Процедурно ориентированная и компактная (34 статьи) Конституция 1875 г., состоящая по существу из трех конституционных актов, принятых Национальной ассамблеей, позволила создать контуры политической системы в стране на несколько десятилетий. Признается, что в основе данной модели стояла попытка адаптировать на французской почве американский опыт устройства государственных органов. Конституция 1875 г. учреждала «дуалистический режим публичной власти, при котором коллегиальному и двухпалатному органу представительной власти был противопоставлен монархический орган в лице президента республики».³ Палата депутатов формировалась прямыми общенациональными выборами, а Сенат – посредством косвенных выборов. При этом отмечается, что, несмотря на равенство статуса палат, значение Сената в политической жизни Франции было выше.

Президент Республики избирался палатами на совместном заседании на семилетний срок и мог быть переизбран. Президент не нес политической ответственности перед парламентом и имел полномочия по роспуску нижней палаты. Вместе с тем, его влияние в сфере исполнительной власти было существенно ограничено институтом контрасигнатуры и ответственностью министров не только перед президентом, но и перед парламентом. Интересно, что создания коллегиального исполнительно-распорядительного органа общей компетенции в данной модели республики не предполагалось.

«Конституционные законы» 1875 г. рассматриваются исследователями как результат «замороженного компромисса» между монархистами и республиканцами, согласно которому республиканцы отказались от включения в Конституцию каталога основных прав, а монархисты пошли на введение института выборного главы государства и общенационального избирательного права⁴.

Превалирование парламента, в особенности его верхней палаты, Сената, в политической жизни страны при слабости Президента и зависимого от парламента корпуса министров довольно предсказуемо отразилось на течении государственного развития Франции этого периода. Постоянные министерские перетасовки, возможность совмещения правительственных постов с парламентским мандатом, которая позволяла государственным деятелям не слишком беспокоиться о своих должностях, отсутствие долговременной стратегии во всеильном и неответственном перед другими государственными институтами Сенате привели к ситуации неопределенности во внутривластной жизни. Движение страны к «абсолютному парламентаризму» наиболее ярко проявляется в том, что единственное надежное оружие против безответственного всевластия законодательного собрания, – роспуск нижней палаты, – было утрачено в связи с тем, что Президент был поставлен перед необходимостью получать на это одобрение Сената⁵.

Подсчитано, что за годы существования Третьей республики сменилось в общей сложности 95 кабинетов (в среднем восемь месяцев). Нескончаемый «вальс правительств» порождал ситуацию постоянного и бессмысленного общественно-политического напряжения и неуверенности в политическом курсе и, как следствие, - неуверенности в экономической стабильности. В таких условиях людям бывает сложно организовывать свой быт и планировать собственную жизнь, поэтому не было совершенно ничего неожиданного в том, что ко времени начала Второй мировой войны утомленная

³ См., например: Кучеренко П.А. Бицефальная система исполнительной власти Франции: статус главы государства и премьер-министра в Пятой республике // Юридический мир. 2011. N 8. С. 44-48. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

⁴ Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestien, 1966. P. 620. Цит. по: Кучеренко П.А. Там же.

⁵ Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 228.

«режимом Собрания» и обмельчанием политического класса нация проявляла явное стремление к «сильной руке». Деморализованное поражением в начавшейся новой мировой войне, в условиях оккупации северной части Франции фашистами, в июле 1940 г. собравшееся в г. Виши Национальное собрание постановило передать диктаторские полномочия маршалу Петэну, что и ознаменовало собой конец Третьей Республики.

После подведения итогов Второй мировой войны во Франции начинается новое государственное строительство. В его основе стоит богатый политический опыт Франции со времен революции и значительный диапазон моделей устройства государственного механизма: от неустойчивого парламентаризма Третьей Республики до унижительной коллаборационистской диктатуры Петэна. С целью скорейшего создания новых легитимных институтов власти и разработки новой конституции на выборах формируется Учредительное собрание. В первом его составе обозначилось доминирование левых сил, что привело к разработке конституционного проекта, имевшего слишком много параллелей с парламентским режимом Третьей Республики. В центре политической системы страны снова оказывался парламент, на этот раз – однопалатное Национальное собрание, которое избирало как Президента, так и Председателя Совета министров. Однако на референдуме 5 мая 1946 г. этот конституционный проект не был поддержан французами. В новом составе Учредительного собрания расклад политических сил немного изменился в сторону партий правого центра.

Один из лидеров французского Сопротивления и энергичный государственный деятель генерал де Голль 16 июня 1946 г. выступает в г. Байе со своей знаменательной речью в поддержку «сильной власти», имея в виду, прежде всего, неподотчетного парламенту президента с широчайшими полномочиями. Однако резкая критика левых не позволила отразить в проекте конституции это видение устройства власти. В итоге поддержанная Учредительным собранием и одобренная на референдуме 13 октября 1946 г. Конституция Четвертой Республики закрепила модель парламентской формы республики, в которой двухпалатный парламент имел значительные полномочия в отношении президента и правительства.

Среди характерных черт организации власти по этой Конституции следует назвать введение бицефального (двухголового) правления, при котором функции главы государства и главы правительства разделены, а также значительно менее заметную роль верхней палаты в сравнении с режимом Третьей республики. Конституция 1946 г. не только выделяет фигуру Председателя Совета министров как таковую, но он получает и довольно широкие права: право постановки вопроса о доверии, право законодательной инициативы, право контрасигнатуры всех актов Президента и т.д. Роль Президента в этой модели власти является довольно маловыразительной, то есть такой, какой она должна быть парламентской республике: он избирается Национальным собранием с правом переизбрания, намечает кандидатуру премьера (программа которого должна получить доверие нижней палаты парламента), имеет право председательствовать на заседаниях Совета министров и ряда других высших органов власти, в том числе в Высшем совете магистратуры и Конституционном комитете.

Несмотря на определенное движение новой модели власти в противоположную сторону от «режима Собрания» Третьей Республики, этого оказалось явно недостаточно, чтобы стабилизировать политическую жизнь Франции. Размытость политического спектра в силу большого числа партий не позволяло сформировать уверенное правящее большинство в парламенте, простота механизма отставки правительства и использование парламентом принципа двойной инвеституры в свою пользу привело в итоге к тому, что за 12 лет существования Четвертой Республики сменилось 45 правительств,⁶ т.е. их средний период жизни оказался значительно меньше, чем в Третьей Республике, негативного опыта которой планировали избежать создатели конституции 1946 г.

⁶Там же. С. 235.

Крайне неудачная война за сохранение своих колоний в Индокитае 1946-1954 гг., война Алжира за свою независимость от Франции, начавшаяся в 1954 г., а также экономический кризис в стране оставляли все меньше сомнений в необходимости перестройки государственного механизма.

С 1954 г. правоцентристские партии с большей или меньшей степенью успеха начинают прокладывать дорогу конституционной реформе, которая позволила бы реализовать принципы сильной президентской власти, изложенные де Голлем в речи в Байе. В частности, удаётся ликвидировать принцип двойной инвеституры, за счет усиления прав Совета республики и введения «метода челнока» уравниваются позиции палат парламента, несколько расширяются и полномочия Президента. Следующий этап реформы был направлен на введение прямых выборов президента и учреждение серии сдержек в отношении парламента вплоть до его роспуска при выражении резолюции порицания правительству, однако проект реформы был отвергнут большинством депутатов сначала в 1956 г., а затем повторно и в марте 1958 г.

На волне алжирского кризиса в 1958 г. премьером французского правительства становится Шарль де Голль, который 1 июня получает от Национального собрания чрезвычайные полномочия на полгода для разработки новой конституции. Многие ранее разработанные голлистами идеи конституционной реформы, которые прежде не находили поддержки в парламенте, теперь были включены в текст новой Конституции Франции, принятой на всенародном референдуме 28 сентября 1958 г. абсолютным большинством французов. Это событие является началом существующей и поныне Пятой Французской Республики.

Характеризуя в целом Конституцию Франции 1958 г., следует сказать, что помимо Конституционного закона (в терминах вводных формулировок к его тексту) в состав Конституции включатся Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и преамбула к Конституции 1946 г. Если две последние автономные составляющие Конституции посвящены конституционным правам граждан и важнейшим конституционным принципам, то текст собственно Конституционного закона в подавляющей части уделяет внимание организации высших органов власти и системе их взаимодействия между собой. Основные составляющие механизма власти Пятой Республики – это Президент, Правительство и Парламент Франции.

Необходимо принимать во внимание, что с 1958 г. в текст Конституции было внесено множество изменений. Например, один из ключевых пунктов политической реформы де Голля об избрании Президента Франции непосредственно населением был отражен в Конституции не с 1958 г., а в ходе ее преобразования в 1962 г.⁷ Среди других широко известных изменений, например, - появление норм об уголовной ответственности членов правительства в 1993 г. или уменьшение президентского срока до пяти лет в 2000 г. Таким образом, здесь снова проявила себя готовность французского общества к модернизации основ общественно-политической жизни в стране, непрерывному конституционному творчеству, которое оказывается безопасным и предсказуемым в условиях высокой политико-правовой культуры как французских государственных деятелей, так и избирателей, и при безусловной неприкосновенности важнейших правовых идеалов.

§ 2. Система организации государственной власти в Пятой Республике

Первое ознакомление с Конституцией 1958 г. или ее беглое сравнение с современными конституционными текстами стран, не так давно перешедших на путь строительства демократии, может создать впечатление, что французская модель организации публичной власти является излишне сложной, запутанной и незавершенной.

⁷ См., например: Захарова М.В. Правовой статус главы государства во французской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

Каноническая стройность и последовательность регулирования традиционных категорий современного конституционного права, исчерпывающие перечни полномочий высших органов власти, гармоничные пропорции между разными фрагментами текста явно не являются преимуществом этой Конституции. Еще больше способно сбить с толку отсутствие признаков, отражающих привычную роль судебной власти, и изобилие в системе высших государственных институтов органов, которые выполняют факультативные и компенсационные функции в процессе политико-правового развития. Все это, возможно, не в полной мере соответствует простоте, ясности и демократичности романского юридического стиля.

Однако здесь нужно принимать во внимание несколько моментов. Во-первых, французские конституции с самого начала конституционной истории этой страны рассматривались с совершенно прагматической точки зрения. Это не акты символического характера, которые служат лишь каталогом высоких идеалов, а документы непосредственного действия, к которым можно всерьез апеллировать. Спекулятивная стройность текста может навредить его практическому назначению.

Во-вторых, текст Конституции в данном случае можно сравнить с вершиной айсберга, которая оказалась над поверхностью политической и правовой практики и законодательства Франции благодаря распределению веса в его подводной части. Формальные текстовые диспропорции являются отражением рейтинга проблем, которые французское общество считает для себя особенно важными для закрепления в Основном законе. Поэтому Конституция 1958 г. является ответом ровно на те вопросы, которые существовали к этому моменту развития французской государственности.

В-третьих, Франция начала писать свою демократическую конституционную историю отнюдь не с 1958 г. Кроме того на ее территории за это время не было успешных попыток на основе неких новых принципов выстроить альтернативную политическую реальность, которая бы радикально отличалась, подобно советскому строю, от логики развития государственности европейских стран. То есть конституционную историю Франции смело можно воспринимать как непрерывную, ей не нужно начинать с чистого листа, как африканским, ближневосточным или восточноевропейским странам, которые приняли новые демократические конституции в течение последних двух десятков лет. Имманентной частью повседневного конституционного быта Франции являются устойчивые традиции политического и правового поведения, которые определяют вполне предсказуемые рамки деятельности должностных лиц и работы институтов власти. Нет необходимости переводить драгоценный нормативный материал Конституции на очевидные вещи.

Конституция 1958 г. является в полной мере детищем правоцентристских партий во главе с приверженцами де Голля, которые мыслили Францию великой европейской и мировой державой. Унизительная слабость политической системы, вызванная ультрапарламентскими режимами Третьей и Четвертой Республики, должна быть преодолена сильной рукой патриота, лидера и вождя нации. Мрачная история прежних французских монархических режимов, диктатура Петэна и вождизм фашистских лидеров соседних европейских стран долгое время отталкивали французов от идеи сильной руки. Однако неспособность раздробленных и по преимуществу левых партий справиться с новыми вызовами, вставшими перед страной после войны, вернули убедительность словам де Голля о «республике монархии».

Нынешнее французское государство называют республикой смешанной, полупрезидентской, президентско-парламентской, премьерско-президентской и т.п. Все эти характеристики передают собой достижение определенного момента длительной конституционной истории, который, кажется, позволил нащупать французам на своей почве тонкий баланс сдержек, актуальных для совершенно разных классических моделей организации государства. В поиске этого баланса никогда не подвергались сомнению

базовые устои французского государства: демократический режим, республиканская форма правления и разделение властей.

Итак, современный дизайн высших органов власти Пятой Республики основан на взаимодействии трех основных центров власти: Президента, Правительства и Парламента. Этим органам и их взаимодействию друг с другом посвящены по меньшей мере две трети текста Конституции 1958 г.

Президент после реформы 1962 г. избирается на прямых общенациональных выборах, что делает его легитимность в глазах избирателей сравнимой с легитимностью Парламента и приближает французскую модель к президентским республикам. Процедура президентских выборов довольно проста и демократична. Для выдвижения кандидатуры необходимо 500 подписей лиц, располагающих выборным мандатом общенационального, регионального или уровня департаментов или мандатом некоторых других легислатур (при этом, что подписанты представляют не менее 30 департаментов). Голосование проводится по системе абсолютного большинства в два тура: если в первом туре ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов, в следующем туре по принципу относительного большинства проводится голосование по двум кандидатурам, набравшим в первом туре наибольшее количество голосов.

Особенность формирования Правительства, может указывать и на президентские, и на парламентские черты республики: Премьер-министр назначается Президентом, однако свою программу он представляет на утверждение Национальному собранию.

Выборы в нижнюю палату Парламента, Национальное собрание, – прямые. Депутаты избираются по мажоритарным одномандатным округам в два тура. Если ни один из кандидатов не получает в первом туре абсолютного большинства, во втором туре встречаются кандидаты, набравшие более 12,5 % голосов в первом туре от общего числа зарегистрированных избирателей, а победителем среди них считается набравший относительное большинство.

Сенат, как верхняя палата парламента, призван отражать представительство территориальных коллективов, а, учитывая их сложный состав и традиции, система выборов отличается здесь значительной спецификой. Выборы сенаторов проводятся в департаментах, которые являются ключевой административно-территориальной единицей во Франции. Для этого образуются специальные коллегии, составленные из депутатов легислатур разных территориальных уровней – от регионов, департаментов и коммун. Сами делегаты при этом избираются в своих советах. Количество избираемых данной специальной коллегией сенаторов от департамента варьируется в зависимости от численности населения. От этого же зависит и применяемая в этом случае избирательная система: в крупных по числу населения департаментах выборы проводятся по пропорциональной системе, в остальных – по мажоритарной системе в два тура.

Механизмы политической ответственности в отношении высших органов власти также носят смешанный характер, если оценивать их в совокупности. Единственной процедурой политической ответственности, применяемой в отношении Президента, является возможность его отстранения от должности в случае широко трактуемой государственной измены.⁸ Обвинение против Президента выдвигается обеими палатами парламента абсолютным большинством голосов, а судит его составленная из избранных на паритетных началах палатами из числа их членов Высокая палата правосудия.

Сенат политически неприкосновенен, что отчасти компенсирует его слабую роль в политическом процессе. А вот Национальное собрание может быть распущено

⁸ В литературе отмечается, что в качестве государственной измены Высокий суд правосудия теоретически может квалифицировать многие уголовно наказуемые деяния: убийство, взяточничество, неисполнение своих обязанностей, нарушение Конституции, необоснованный отказ промолвить закон, злоупотребление правом использовать ст. 16 Конституции о введении в стране чрезвычайного положения и т.д. См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3 / Отв. ред. Б.А. Стрешин. М.: Издательство БЕК, 1997.

Президентом без особых формальных оснований. Единственным условием являются предварительные консультации с Премьер-министром и председателями обеих палат парламента, при этом гарантией прочности парламента является обязанность провести выборы нового состава нижней палаты в промежуток от 20 до 40 дней после роспуска.

Несмотря на то, что премьер Правительства назначается Президентом, у последнего нет права по собственной инициативе отправить Правительство в отставку. Такая возможность у него появляется лишь в случае, когда об это ему объявит Премьер-министр. Однако и Парламент не может единолично распорядиться об отставке Правительства. В случае вынесения Национальным собранием резолюции порицания, либо если оно не одобрит программы Правительства, Премьер обязан вручить заявление об отставке Правительства Президенту Республики (ст. 50 Конституции Франции).

Таким образом, процесс формирования и политической ответственности Правительства как центральный механизм, где пересекаются основные характеристики «смешанности» французской республики, нацелен на то, чтобы покончить с практикой «вальса правительств» и максимально стабилизировать исполнительную власть в стране под общим контролем неприступного для случайной политической игры Президента.

Рассмотрим далее по возможности коротко другие *основные черты статуса высших органов власти Пятой Республики*.

Конституция 1958 г. с первых своих положений не оставляет никаких сомнений в том, что центром французской политической системы является *Президент*. Он «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства»,⁹ он – гарант «национальной независимости, целостности территории» (ст. 5).

Президент назначает Премьер-министра и принимает его отставку, хотя в первом случае Премьер обязан заручиться поддержкой Национального собрания, а во втором случае Президент лишен инициативы. Реализованный во французской модели власти принцип «двух ключей» в отношении формирования и отставки Правительства делает его надежной и максимально стабильной частью государственного механизма, насколько это возможно для правительства в демократическом государстве.

Неограниченное формальными основаниями право роспуска Президентом Национального собрания делает его принципиально зависимым инструментом в руках сильного Президента. Однако, надо иметь в виду, что установленный Конституцией баланс формального статуса является лишь частью фактической системы сдержек. Партийная принадлежность Президента и парламентского большинства имеет в этом механизме не меньшую роль. Например, слабый Президент, т.е. не имеющий прочной поддержки однопартийцев в Парламенте, вынужден уходить от прямых конфликтов с ним и ему может быть не легко решиться на роспуск нижней палаты.

Особое внимание в системе полномочий французского Президента традиционно привлекает ст. 16, открывающая дорогу установлению «дикторского режима». Однако, представляется, что на самом деле данная статья содержит достаточно гарантий для того, чтобы не рассматривать ее как серьезную опасность французской демократии: чрезвычайные полномочия Президента могут быть вызваны к жизни только в случае реальной угрозы независимости и государственной целостности страны, когда «нормальное функционирование конституционных государственных органов прекращено»; при этом Президент обязан провести консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом; также у него нет права распустить в течение этого периода Национальное собрание; а сами чрезвычайные меры «должны быть продиктованы стремлением обеспечить в кратчайшие сроки конституционным государственным органам средства для выполнения их задач».

⁹ Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: «Юрлитинорм», 2003. С. 50.

Президент Республики имеет право апеллировать к народу напрямую, например, в случае, когда его инициативы не получают должной поддержки в Парламенте, он «может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей». В этом случае опрокинуть народный вотум законодательной ветви не удастся. Между тем, референдум – это обоюдоострое оружие. С тех пор как де Голль, не получив поддержки по поводу своей идеи преобразования Сената в орган социально-экономического представительства в 1969 г., ушел в отставку, создав тем самым важный политический прецедент, это право используется французскими президентами с большой осторожностью.

Президент имеет особую роль в законодательном процессе. Хотя он и лишен законодательной инициативы, он промульгирует законы и имеет права отлагательного вето в течение отведенного для промульгации 15-дневного срока.

Президент в терминах ст. 64 «является гарантом независимости судебной власти», в чем ему «помогает» возглавляемый им же Высший совет магистратуры – верховный орган, контролирующий кадровую политику в органах суда и прокуратуры во Франции и обеспечивающий дисциплинарное производство в отношении этих категорий работников.

Правительство – следующая по важности точка притяжения политической мощи после Президента. Правительство в значительной мере является политически самостоятельным органом, мнение которого в разные периоды времени текущей государственной жизни может отличаться как от мнения Президента, так и от мнения парламентского большинства. Во Франции не Президент, а именно Правительство «определяет и проводит политику Нации» (ст. 20)

Правительство тесно связано с Парламентом узами политической ответственности. Так после назначения Премьера его программа представляется в Национальное собрание (ст. 49), а при ее неодобрении Премьер-министр вручает Президенту заявление об отставке (ст. 50), которую тот не вправе проигнорировать в силу конституционной традиции и должен разрешить конфликт либо приняв отставку Правительства, либо распустив Национальное собрание. Вынесение большинством голосов членов Национального собрания резолюции порицания по инициативе палаты не связано с каким-либо конкретным условием или процедурой, парламент вправе это сделать в любое время, когда сочтет нужным. В то же время и Премьер может поставить вопрос о доверии перед Национальным собранием в связи с голосованием по любому закону, и в этом случае оно считается полученным, если не будет принята резолюция порицания.

Инициатива пересмотра Конституции принадлежит членам парламента, и Президенту, «действующему по предложению Премьер-министра» (ст. 89).

Рассмотрев коротко основы конституционного статуса Президента и Премьер-министра нельзя упустить из виду важные нюансы их непростых в ряде случаев взаимных отношений.

Президент Республики не ограничивается своей номинальной ролью главы государства, но также может принимать деятельное участие в осуществлении исполнительной власти в стране. Наиболее яркое формальное проявление бифидальности французской государственной машины – одновременное существование возглавляемого Президентом Совета министров и руководимого Премьер-министром совета кабинета. Президент подписывает ордонансы и декреты, рассмотренные в Совете министров, имеет широкий спектр кадровых полномочий в системе исполнительной власти (ст. 13). При этом «Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за национальную оборону. Он обеспечивает исполнение законов. С соблюдением положений статьи 13 он осуществляет регламентарные полномочия и назначает на военные и гражданские должности.» (ст. 21) В исключительных случаях Премьер может замещать Президента Республики в качестве председателя Совета министров по поручению Президента и на заседании, повестка которого определена» (ч. 4 ст. 21).

Не менее интересным является взаимодействие Президента и Премьера в случае, когда Президент и большинство в Национальном собрании представляют разные партии. В ином случае Президенту не составляет никакого труда провести в парламенте своего Премьера, но в этой ситуации возникает необходимость достижения системного компромисса Президентом с одной стороны и Парламентом и Правительством с другой. Разнопартийность Президента и Премьера вызывает к жизни режим так называемого сосуществования или «коабитации».

Используя свою опору на парламент, Премьер обретает заметный вес, вполне сравнимый с президентским, однако и у Президента остаются рычаги влияния на оппозиционного Премьера. Среди наиболее явных сдержек – возможность откладывания подписания ордонансов и декретов, обсужденных Советом министров. Поскольку этот инструмент важен для реализации текущих политических инициатив Премьера или инициатив по реализации законов, за что он персонально отвечает, уже Премьер может быть вынужден искать у Президента поддержки. Также Президент может осложнить работу Премьера, задействовав свои кадровые полномочия и назначив на должности в центральном аппарате или в регионах своих более активных политических сторонников, чем прежде.

Президент в ряде случаев может использовать режим «коабитации» и к своей политической выгоде, особенно, если Правительство проводит неудачную экономическую политику. В этой ситуации Президенту значительно проще дистанцироваться от Премьера, который ему был навязан оппозиционным парламентом.

Многие исследователи сегодня склонны полагать, что после принятия на референдуме в 2000 г. решения о снижении срока полномочий Президента с семи до пяти лет, проблема режима «коабитации» не стоит так остро, как это было ранее. Появление в середине большого президентского срока оппозиционного парламента теперь маловероятно. Ведь если выборы Президента и Национального собрания не отстоят друг от друга сколько-нибудь значительно, то «президентская» партия скорее всего составит основу правящего большинства в нижней палате, поскольку политические предпочтения избирателей не смогут измениться за короткий промежуток времени слишком существенно. Если это все же происходит, то период вынужденного «сожительства» Президента и Премьера в силу более скромного президентского срока не успеет довести страну до правительственного кризиса.

Французский парламент заслуживает отдельного внимания. Наиболее существенной отличительной чертой статуса французского парламента является абсолютная ограниченность его компетенции. Данная черта стала логичным следствием преодоления наследия ультрапарламентских режимов, вызывавших прежде нестабильность правительств и слабость политической системы в целом. Статья 34 Конституции 1958 г. устанавливает исчерпывающий предметный перечень вопросов, которые могут быть урегулированы законом как формой нормативного акта, доступной парламенту. К примеру, к числу этих вопросов относятся гражданские права, гражданство, меры наказания, налоги, выборы в Парламент и местные органы, общая организация обороны, режим собственности, трудовое право и т.д. Все вопросы, не отнесенные к сфере законодательства, носят так называемый «регламентарный» характер. Согласно ст. 37 это означает, что законы, принятые по данным вопросам, могут быть изменены декретами исполнительной власти после заключения специального правительственного органа, Государственного совета.

Национальное собрание и Сенат номинально имеют сходные полномочия в области законодательного процесса. Закон принимается, если одобрен палатами в идентичной редакции. Между тем, на законодательный процесс могут существенно повлиять как Президент, прибегая, например, к праву отлагательного вето, так и Премьер, который вправе настоять на созыве смешанной паритетной комиссии для выработки нового текста по спорным вопросам. Более того, никакая поправка к тексту смешанной комиссии не

может быть принята без одобрения Правительства (ст. 45). То есть Парламент не имеет возможности вынудить Премьера пойти на компромисс по важным для него моментам путем откладывания принятия закона, передавая его проект между палатами по методу «челнока». Таким образом, Парламент лишен возможности полностью контролировать даже ход основной процедуры своей работы, – законодательного процесса.

Охлаждение пыла нижней палаты как палаты «общественного мнения» со стороны более консервативно формируемой верхней палаты является ее типичной задачей. Так и французский Сенат при создании действующей Конституции задумывался голлистами как определенный противовес Национальному собранию, в котором воплощался ненавистный «режим партий», растаскивающих страну в разные стороны. Национальное собрание не может самостоятельно преодолеть несогласие Сената с законопроектом. По меньшей мере, от него требуется либо пойти на компромисс с верхней палатой, либо призвать на помощь Премьера для создания смешанной комиссии.

Таковы основные черты *французского «рационализованного парламентаризма»*. Конституционные механизмы сдержек существенно снижают роль Парламента как самостоятельного, абсолютно независимого игрока в политической жизни, который был бы способен стать преградой процессу реформ. Парламент всегда может быть включен в механизм, его можно побудить действовать определенным образом. Но при всем этом вряд ли можно представлять себе Парламент как орган малозначимый и случайный. Президенту и Премьеру невозможно игнорировать столь массовый и авторитетный орган народного представительства, у которого всегда в запасе возможность не утвердить Премьера, вынести ему в любой момент времени резолюцию порицания или привлечь к ответственности Президента в отсутствие сложных процедур и лишь усилиями палат Парламента без всякой посторонней помощи.

Большое значение во внутривластной жизни Франции играет *Конституционный совет*. В общем смысле этот конституционный орган в определенном отношении совмещает функции Конституционного суда и Центральной избирательной комиссии. Однако при этом важно принимать во внимание, что Конституционный совет осуществляет конституционный контроль только над законами, в то время как оценка конституционности регламентарных актов является задачей другого органа власти, Государственного совета. Кроме того, и функции избирательного органа Конституционный совет несет в отношении не всех выборов, а только применительно к выборам Президента, референдумам, а также рассматривает избирательные споры на выборах в обе палаты Парламента.

Конституционный совет состоит из девяти членов, назначаемых по три от Президента и обеих палат Парламента. Срок полномочий этих членов Конституционного совета – девять лет без возможности продления. Конституционный совет обновляется на одну треть каждые три года (ст. 56). Однако помимо этих девяти членов в Конституционный совет пожизненно входят бывшие Президенты Республики, что является подтверждением его значимости: работа Конституционного совета настолько авторитетна и должна привлекать внимание нации.

Конституционный совет осуществляет предварительный конституционный контроль. Согласно ст. 61 органические законы и регламенты палат Парламента должны быть ему направлены до промульгации, а остальные законы – могут быть направлены по инициативе Президента, Премьера, Председателей палат Парламента или группой не менее 60 парламентариев.

Конституционный совет в механизме сдержек и противовесов мыслился изначально сторонниками де Голля как помощник Правительства, позволяющий обуздать Парламент¹⁰. Сегодня его значение более широко и состоит в целом в обеспечении профессионального юридического и доктринального контроля за теми участками

¹⁰ Разделение властей... С. 247.

конституционного процесса, нарушения в которых потенциально способны привести к дисбалансу политической системы.

Упомянутый выше *Государственный совет* совмещает функции конституционного контроля в отношении актов регламентарной власти, высшего органа административной юстиции и консультативного органа при принятии правительственных решений. Государственный совет неоднократно упоминается в Конституции, но самостоятельного раздела в ее тексте не заслужил. В отношении системы сдержек между основными носителями политической силы и выразителями суверенитета народа Государственный совет выступает органом второстепенным, скорее усиливая профессиональные возможности Правительства. Руководит Государственным советом Премьер-министр, а его члены назначаются главным образом из числа государственных служащих правительственным декретом по предложению министра юстиции. Работа в Государственном совете ведется по отделам в соответствии с их профессиональным профилем.

Еще одним конституционным органом, выполняющим консультационные функции при Правительстве, является *Экономический и социальный совет*. Согласно ст. 70 он консультирует Правительство по любым экономическим или социальным вопросам, на его заключение представляются все планы или программные законопроекты экономического или социального характера. Экономический и социальный совет формируется на основе корпоративного представительства от работодателей, лиц наемного труда, представителей свободных профессий, обществ взаимопомощи и т.д.

Одной из ярко выраженных особенностей французской системы сдержек является мало заметная роль в этом судебной власти. Характерно, что глава о судебной власти начинается с положения о том, что гарантом независимости судебной власти является Президент (ст. 64). В осуществлении этой роли ему помогает Высший совет магистратуры, который возглавляется Президентом, а вице-председателем этого органа является по должности министр юстиции. Конституция устанавливает два присутствия в Высшем совете магистратуры со сложным персональным составом, одно из которых руководит деятельностью судейского сообщества, второе – прокурорского, формируя предложения по назначению на должности и рассматривая дисциплинарные дела работников соответствующих категорий.

В систему сдержек и противовесов в значительно большей степени встроены органы с судебными и квазисудебными функциями, которые вынесены за пределы главы VIII о судебной власти. Прежде всего, это касается Конституционного совета (ст. 56), который помимо осуществления функций конституционного контроля вправе рассматривать избирательные споры на выборах в высшие представительства. Его роль в системе сдержек в том, чтобы своевременно идентифицировать потенциальные нарушения конституционного порядка и своевременно переводить их в спокойное процессуальное русло взвешенного юридического решения.

Также в системе сдержек номинально участвует *Высокая палата правосудия* (ст. 67), которую можно рассматривать в качестве суда ad-hoc в отношении единственного рода дел, связанных с обвинением Президента Республики в государственной измене. Если обвинение выдвигается обеими палатами абсолютным большинством, то Высокая палата правосудия, составленная из парламентариев же, судит Президента, не прибегая к помощи других органов или дополнительных процедур. Это явный инструмент потенциального давления законодательного органа на главу государства, он определенно включен в систему взаимных сдержек, только вот к работе судебной власти этот механизм не имеет отношения.

Что касается Палаты правосудия Республики, которая рассматривает дела о привлечении к уголовной ответственности членов правительства в период осуществления ими своих полномочий (ст. 61), то она также может рассматриваться как институт системы сдержек. Во-первых, Конституция не устанавливает для Палаты правосудия

каких-либо предметных ограничений для категорий преступлений, в связи с которыми члены Правительства могут быть привлечены к уголовной ответственности. Потенциально это могут быть преступления, связанные с профессиональной некомпетентностью, нарушениями по службе, коррупцией и т.п., что связывает такие обвинения с политическим процессом. Во-вторых, Палата правосудия помимо двенадцати парламентариев, представляющих на паритетных началах обе палаты Парламента, включает и трех членов Кассационного суда, т.е. собственно представителей судебной власти, причем один из них председательствует в Палате правосудия. Поэтому и с точки зрения состава Палаты правосудия можно рассматривать ее в качестве участника системы сдержек и противовесов.

Сама по себе судебная система во Франции довольно сложно устроена. Структура судов общей юрисдикции включает суды малой и большой инстанции, апелляционные суды и Кассационный суд. Прокуратура с ее функцией поддержки государственного обвинения существует при судах, начиная от звена судов большой инстанции. Система административной юстиции представлена административными судами, административными апелляционными судами и Государственным советом в вершине их иерархии. Кроме того, выделяются и разного рода специальные суды, связанные с разбирательством коммерческих, трудовых, аграрных и других споров. Однако, в целом судебная власть как таковая, т.е. представленная в деятельности судов, не рассматривается в качестве самостоятельного игрока в системе государственно-властных отношений. Конституционные институты, которые имеют к этому отношение (Конституционный совет, Государственный совет, Высокая палата правосудия, Палата Правосудия Республики) вынесены за пределы судебной системы и являются либо квазисудебными, а то и административными, органами, либо судами ad-hoc.

§ 3. Некоторые общие черты французской модели власти

Среди основных формальных черт французской модели организации власти выделяют особую роль избираемого на прямых выборах и обладающего широким кругом полномочий Президента Республики; рационализированный парламентаризм, лишивший Парламент значительных полномочий в сравнении с предыдущими французскими Республиками, и выделивший для Парламента участок абсолютно ограниченной компетенции; систему политической ответственности Правительства, при которой Президент назначает Премьер-министра, который обязан получить поддержку своей программы в Парламенте; право Президента распустить Национальное собрание (но не Сенат) в любое время без особых формальных оснований; права отправить Правительство в отставку по собственной инициативе Президент лишен, для этого необходимо соответствующее обращение Премьера; Национальное собрание может в свою очередь в любой момент в отсутствие особых формальных оснований вынести Правительству резолюцию порицания, что влечет обязанность Премьера поставить вопрос о роспуске Правительства перед Президентом; усилиями обеих палат Парламент имеет возможность отстранить Президента от должности в связи с совершением им государственной измены; отсутствие судебной власти в системы сдержек.

Далее следует отметить, что модель системы сдержек и противовесов, отраженная в Конституции 1958 г. со всеми последующими и довольно существенными изменениями, является итогом длительного исторического опыта конституционного строительства. Голлистская установка на закрепление сильной власти «республиканского монарха» в политической системе, стабилизация Правительства и рационализированный парламентаризм во Франции стали возможными лишь после более чем полувекового безраздельного господства парламента. Ультрапарламентская модель убедительно показала французам свою несостоятельность в послевоенных условиях, «вальс

правительств» не помогал выйти Франции из внешне- и внутривластного кризиса. Очевидно, что при отсутствии подобного опыта политического развития, закрепление аналогичной модели смешанной республики с объемом президентских полномочий, которые превышают даже объем полномочий президента в президентских республиках, в других странах может быть небезопасным для местных демократических устоев.

Причины, по которым столь оригинальная модель организации власти оказалась на французской почве устойчивой состоит, главным образом, в высокой политико-правовой культуре государственных деятелей и избирателей. Несмотря на явный вождизм де Голля в сравнении со всеми последующими французскими президентами, даже он не позволил никому усомниться в отсутствии каких-либо диктаторских устремлений и добровольно покинул свой пост, когда граждане не поддержали его с реформой Сената.

Во Франции есть место конституционной традиции и уважению не только норм Конституции, но также норм достоинства в политическом поведении. Поэтому пробелы в Конституции трактуются не в пользу определенного института или должностного лица, а в пользу демократического уклада страны. Например, ничто кроме республиканской традиции, не принуждает Премьера уйти в отставку на следующий день после президентских или парламентских выборов. Однако никто еще не позволил себе усомниться в такой необходимости¹¹.

Следующим пунктом можно отметить интересный аспект, связанный с формализацией системы органов власти, показывающий большое внимание Конституции 1958 г. к процедурной стороне системы сдержек. Принятый в 1958 г. на референдуме текст касается по уже упоминавшимся причинам не статуса личности, не гражданских институтов или основ общественного устройства, его главной задачей является отражение взаимодействия между высшими органами власти, причем в максимально конкретном процедурном ключе.

Интересно, что в большинстве процедур не предугадывается результат. При назначении Премьера Президентом, при вынесении резолюции порицания Национальным собранием, при подаче прошения Премьера об отставке, при роспуске Национального собрания Президентом, во взаимодействии разнопартийных Президента и Премьера и во многих других случаях итог реализации процедур зависит от расстановки политических сил, от конкретного расклада политических интересов в данный конкретный момент времени.

С одной стороны, это делает участников политического процесса более зрелыми, поскольку заставляет их просчитывать эффект своих действий. А это в свою очередь, влечет и развитие чувства ответственности за свою работу, по меньшей мере, перед партийными соратниками и коллегами по службе. С другой стороны, французская политическая система ориентирует ее акторов на постоянное взаимодействие, на подтверждение своей политической состоятельности, активность, инициативность. Это всегда текущий процесс, нельзя просто зафиксировать свой успех на выборах и пребывать на этом капитале до следующего избирательного цикла, поскольку в Конституции на этот случай имеется процедура, позволяющая оппозиции задавать острые вопросы и ставить перед неприятным выбором.

Еще одна общая черта рассматриваемой модели власти связана с тем, что хотя во французской системе сдержек изучаются обычно Президент, Премьер и Парламент, их взаимодействие никак не исчерпывает многообразия политической жизни Франции. Многоуровневое территориальное самоуправление, многообразие вспомогательных и консультативных органов в верхах, а также традиционная высокая активность политических партий делают общественно-политическую жизнь насыщенной, создают ситуацию постоянной ротации политических элит, смены и переоценки социально-

¹¹ Конституция Франции в комментариях Ги Каркассона. Алматы. 2005. С. 66. Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М., 2015. С. 658.

политических и экономических приоритетов, что неизбежно приводит в действие механизмы сдержек. Поэтому система организации власти во Франции должна при более детальном приближении включать в круг рассмотрения большее количество реальных участников политического процесса.

В частности, совершенно особое значение в характеристике французской государственной машины имеет адекватная оценка партийной системы, которая существует во Франции традиционно и сейчас поддерживается благодаря сочетанию пропорциональной избирательной системы и мажоритарной системы абсолютного большинства, которые, как известно, способствуют образованию большого числа неконсолидированных партий.

Эта французская общественно-политическая специфика вполне определенным образом сказывается на модели власти, которую мы привыкли считать для Франции характерной, а именно когда благодаря однопартийности Президента и Премьера дуалистическая система переключается в «президентский режим». Действительно, периоды «коабитации» являются для Пятой Республики исключениями. Однако, лишь в двух странах — Франции и Финляндии — «президентские фазы» оказались длительными. Ведь «Президент может опираться на безоговорочную поддержку парламентского большинства либо будучи лидером партии или коалиции, имеющей абсолютное большинство мест в представительном собрании ... либо, напротив, лавируя между многочисленными и с трудом вступающими в союзы между собой парламентскими фракциями. В странах с многопартийными, но четко структурированными партийными системами подобные ситуации просто не возникают. Вот почему Австрия, Исландия и Португалия (после 1982 г.), с конституционной точки зрения, имея премьерско-президентские системы, фактически никогда не выходили за рамки парламентаризма».¹²

Следовательно, в реалистической оценке системы организации власти во Франции не нужно упускать из виду значение других фрагментов политической реальности. Вполне возможно, например, что введение мажоритарной избирательной системы относительного большинства, которая влечет формирование малого числа крупных партий или даже двухпартийной системы,¹³ способно сделать режим «коабитации» менее исключительным явлением во Франции. Хотя, как мы подчеркивали выше, проблема острого противостояния Президента и Премьера в режиме «коабитации» сегодня итак сглажена уменьшением президентского срока.

Наконец, в заключение раздела следует сказать, что по известной причине часто самым интересным пунктом в организации системы власти во Франции в отечественной литературе находят особый статус Президента Франции, который имеет множество рычагов воздействия на разные стороны политического процесса. Учитывая явные деголлевские черты вождизма в этой модели, надо отдавать отчет в том, что на французской почве ее адаптация оказалось возможной лишь после многих десятилетий неудачных попыток стабилизации парламентаризма. Франция Пятой Республики – это ответ на чрезмерную дробность политических сил, безответственность парламента и «вальс правительств» в Третьей и Четвертой Республике. Если к этой модели склоняется государство, которое не имеет длительного прочного опыта демократического парламентаризма в условиях функционирования системы сдержек, в котором доминируют авторитарные начала в управлении, то французская модель не будет удачным выбором, поскольку лишь законсервирует авторитарные традиции власти.

При этом режим «коабитации», которым можно было бы извинить этот выбор, как мы выяснили, работает только в странах, где существуют немногочисленные устойчивые партийные группы, которые способны сформировать парламентскую оппозицию и «переключить» главу государства в парламентский режим работы.

¹² Голосов Г.В. Сравнительная политология. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Европ.ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 275.

¹³ См., например: Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. М.: Академический Проект, 2002. С. 279.

С политической точки зрения модель вынужденного сосуществования президента и премьера в оценке стратегии политического процесса также может оказаться удачной. Так, если общество едино в своих политических предпочтениях, в результате чего в парламенте доминирует одна политическая сила (или группа сходных), которую представляет и президент, то это может быть вызвано необходимостью мобилизации по определенному, особому пути развития, который предлагает партия. Если же в такой мобилизации нет большой нужды, то общество не убежденное в необходимости поддержки какой-то центральной политической идеи, имеет разные приоритеты, что приводит общество к относительному плюрализму. В таком случае формируется ряд сильных фракций, которые способны перевести политическую систему в парламентский режим, особенно при разнопартийности президента и парламента. Однако если общество раздроблено чрезмерно и в парламенте существует множество слабых мелких фракций, президент может сформировать на базе своей фракции правительственную коалицию, снова выступая централизующим звеном текущей политической практики.

Также и основной правовой эффект «коабитации», когда возникают новые центры влияния в верхах, обязывающие считаться с собой, несомненно полезен для развития демократических традиций. Главная проблема заключается в том, что этот режим является случайным. Вероятность его появления даже при наличии соответствующих формальных условий в Конституции легко можно исключить, переформатировав партийную систему посредством реформы избирательного законодательства, либо в силу банальных политических манипуляций. По этой причине, найдя режим «коабитации» полезным, стоило бы в другом национальном правопорядке сконструировать соответствующее взаимодействие президента и премьера на основе, не зависящей от случайных результатов выборов.

Нельзя не отметить, что смешанная республика в настоящее время является столь распространенной в мире формой государства не по причине того, что дает президенту больше полномочий, чем в иных президентских республиках. Ведь смешанные республики очень многообразны, этот термин давно уже утерять свое экспликативное значение и свидетельствует теперь разве о том, что мы имеем в виду не парламентскую и не президентскую республику. Преимущество смешанных республик в том, что они представляют собой возможность создания уникальной комбинации самых разных сдерживающих власть механизмов, которые могут удачно себя проявить с учетом местных особенностей. Тем более ответственно надо подходить к выбору сочетания этих механизмов. В этом плане во французской Конституции имеется много по-настоящему ценных находок, например, процедурная ориентированность текста Конституции, либо нацеленность на инициативное поведение субъектов политического процесса и ответственность при принятии ими текущих решений.

§ 4. Территориальное самоуправление во Франции

Взгляд на организацию власти во Франции был бы не полным, если бы мы помимо системы высших органов мы не обратились, хотя бы немного, к ее устройству на различных уровнях территориальной организации.

Франция – унитарное государство. В Конституции 1958 г. устанавливается всего три вида территориальных коллективов: коммуны, департаменты и заморские территории, которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусмотренными законами» (ст. 72).

В основе современного принципиального территориального деления Франции лежат департаменты, которые были введены вместо провинций ради преодоления традиционных феодальных связей в период Французской революции. Получило известность противостояние позиций Сийеса и Мирабо в отношении принципов территориального членения новой Франции. Первый предлагал «разделить всю территорию Франции на

квадраты со стороной в 18 лье (около 70 км), каждый из которых образовывал бы департамент; каждый департамент делился бы на 9 квадратов, формирующих районы... Победила, однако, позиция Мирабо и Туре, которые предлагали учитывать при создании департаментов исторические условия, интересы населения и этнические особенности... В результате границы были проведены с таким расчетом, чтобы местные жители, пользуясь конным экипажем, могли в течение дня добраться до административного центра и вернуться назад»¹⁴. В это же время закладываются основы местного самоуправления французских территорий, однако это политика начала сворачиваться уже при жирондистах в 1793 г.

В настоящее время система территориального деления Франции насчитывает три основных уровня: коммуна (порядка 36 тыс.), департамент (96) и регион (22) (регион как уровень территориальной организации власти появился после конституционной реформы 1982 г.). Кроме того, между коммуной и департаментом созданы два дополнительных территориальных управленческих уровня – кантоны и округа. Часть заморских владений Франции также имеют статус департаментов (Мартиника, Гваделупа, Французская Гвиана, Реюньон). За островом Корсика закреплен статус политической автономии в составе Франции¹⁵, а бывшая французская колония Новая Каледония имеет теперь права ассоциированного с Францией государства (ее переходный статус зафиксирован в разделе XIII Конституции).

На уровне коммун, департаментов и регионов населением избираются органы территориального самоуправления, соответственно - муниципальные, генеральные и региональные советы. При этом в зависимости от территориального уровня и численности населения даже в рамках этих уровней применяются различные избирательные системы. Советы избирают своих председателей (в коммунах - мэров), которые обеспечивают руководство представительным органом и одновременно проводят в жизнь его решения, организуя работу своих администраций.

Центральное французское Правительство в соответствии со ст. 72 Конституции назначает в департаменты префектов, называемых также «комиссарами республики», которые располагают необходимым для осуществления своих функций аппаратом. Префект самого крупного департамента в регионе по должности становится префектом региона. В округа на территории департаментов назначаются супрефекты. Осуществление функций, аналогичных задачам назначенным центром чиновников, на коммунальном уровне возложено законом на мэров. Задачи префектов связаны с проведением государственной политики на подотчетной территории, руководством территориальных государственных служб, информированием вышестоящих инстанций о состоянии дел, а также определенным контролем за органами местного самоуправления. Реформа 1982 г. отменила административную опеку, которая обязывала органы самоуправления добиваться у префектов одобрения своих решений для вступления в их силу. Однако сохранена обязанность направления решений органов самоуправления в префектуры и возможность их последующего оспаривания представителями государства.

Как видим, во Франции система территориальных подразделений органов государственной власти сочетается с системой органов местного (территориального) самоуправления от регионального уровня до окружного. При этом система разделения властей в органах местного самоуправления реализуется не так последовательно как в системе государственных органов, что позволяет председателям избранных советов руководить как представительным органом, так и координировать исполнительно-распорядительную деятельность соответствующей местной администрации.

¹⁴ Болотина Е.В. Организация и функционирование местных учреждений во Франции в 1789 - 1815 гг. // История государства и права. 2006. № 6. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

¹⁵ См., например: Казанская Г.В. «Особый случай» корсиканской автономии // Полис. 1995. № 5.

Вопросы:

1. Каковы исторические мотивы выбора действующей конституционной модели во Франции?
2. Каков механизм формирования Правительства Франции?
3. Что означает режим «коабитации» и в каких условиях он устанавливается?
4. В чем состоит содержание «рационализированного парламентаризма» во Франции?
5. Какие основные черты системы организации государственной власти Франции можно рассматривать как полезные для адаптации в других государствах и почему?