

## РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ ВО ФРАНЦИИ

В статье представлено обоснование четырех моделей разделения властей, имевших место в процессе эволюции политической системы Франции, приведена подробная характеристика основных органов государственной власти, представляющих те или иные ее ветви в структуре моделей разделения властей, обозначены принципы их взаимоотношения, порядок формирования и основные функции.

*Ключевые слова:* принцип разделения властей, Конституция, законодательные органы, исполнительные органы, судебные органы, парламент, президент, правительство.

*O.S. Resnyanskaya*

## DIVISION OF POWERS IN FRANCE

The article represents four authorities division models which occurred in France during its political system evolution. There is an in-depth study of every system with detailed description of its principles, relations, key functions of federal powers as its branches.

*Key words:* powers division principle, Constitution, legislative system, executive system, parliament, president, government.

Изучение опыта Франции в реализации механизма разделения властей показывает, что применительно к данной стране мы не можем вести речь о единой модели разделения властей: в разные исторические эпохи здесь имели место несколько ее модификаций. К тому же в условиях нестабильности в зависимости от расстановки политических сил, социально-экономических и культурных условий соблюдение указанного принципа не было последовательным, более того, периоды формального закрепления его в Основных законах сменялись периодами отрицания и неприязни.

Первая французская модель разделения властей сформировалась в условиях начального этапа Великой французской революции, когда в результате трансформации абсолютной монархии в конституционную, установился временный баланс социальных сил.

Впервые принцип разделения властей был зафиксирован в Декларации прав человека и гражданина в 1789 г., в которой он трактовался как важнейший атрибут конституционализма, а следование ему рассматривалось как гарантия соблюдения прав и свобод граждан. Далее доктрина разделения властей была последовательно проведена в Конституции Франции 1791 г.; разделение властей использовалось в ней как механизм, позволяющий «организационно разграничить участие в осуществлении государственной власти двух политически господствующих групп, выражавших интересы, с одной стороны, большинства французского общества, и, с другой стороны, дворянства, но с фактически сложившимся в ходе революции преобладанием первой» [1, с. 59]. Именно поэтому законодательная власть вручалась однопалатному Национальному законодательному собранию, избираемому косвенным путем на два года, осуществляющему разработку и принятие законов, устанавливающего налоги и контролирующему расходование государственных средств.

Исполнительная власть оставалась в руках короля, который должен был управлять королевст-

вом, обеспечивать общественный порядок и безопасность границ, командовать сухопутными и морскими силами, производить назначения и смещать с высших государственных постов; за королем было закреплено право отлагательного вето на законопроекты, принимаемые Национальным законодательным собранием. Судебная власть вверялась избираемым на срок народом и утверждаемым королем судьям. Но в условиях нежелания господствующих сил сотрудничать и искать компромисса провозглашавшая жесткое разделение властей Конституция 1791 г. уже в 1792 г. оказалась неработоспособной.

Вторая модель разделения властей складывалась уже в рамках республиканской формы правления. В 1795 г. после осуществления термидорианского переворота была принята Конституция, в которой система органов власти выстраивалась в соответствии с принципом разделения властей. Законодательные полномочия вручались двухпалатному выборному Законодательному корпусу, представленному имеющим исключительное право законодательной инициативы Советом пятисот, состоящим из лиц не моложе 30 лет, и одобряющим либо отклоняющим законопроекты Советом старейшин, включающим 250 человек не моложе 40 лет. Исполнительная власть сосредоточивалась в руках Директории – коллегиального органа, состоящего из 5 членов, обновляемого ежегодно на одного человека путем сложного механизма избрания Законодательным корпусом. Конституция провозглашала независимость судебной власти, и не допускала ее вмешательства в законодательный и исполнительный процесс. Однако подобная организация государственной власти, характеризуемая «громоздкостью, доктринерством, чисто внешним подражанием образцам античной демократии» [1, с. 78] и наличием потенциальных источников конфликтов, также не стала эффективной.

Следующая попытка утвердить принцип разделения властей была предпринята в 1848 г. с принятием закреплявшей режим II Республики Консти-

туции, в тексте которой подчеркивалось, что «разделение власти – это первое условие свободного правительства» [3, с. 147]. По Конституции, законодательная власть осуществлялась однопалатным Национальным собранием, состоящим из 750 представителей, избираемых гражданами, достигшими 21 года, в ходе прямого и тайного голосования.

Исполнительная власть вверялась избираемому на 4 года населением республики президенту, который наделялся «почти королевскими полномочиями» [6, с. 220]. Так, он получил исключительное право формировать правительство, вносить через министров законопроекты в Национальное собрание и налагать вето (отлагательное) на предлагаемые им проекты законов, назначать и увольнять высших чиновников, миловать и т.п. «Единственное ограничение президентского полновластия состояло в том, что он... не получал права роспуска Собрания» [6, с. 220]. Правосудие должно было отправляться «безвозмездно» и «публично» судьями различных инстанций, назначаемыми президентом, как правило, пожизненно [3, с. 150-151]. Таким образом, Конституция 1848 г., предусматривающая сильную исполнительную власть, серьезно ограничила возможность для установления равновесного баланса сил, что в итоге (наряду с другими факторами) предпретило скорую гибель II Республики.

Третья модель разделения властей во Франции стала результатом установления и функционирования парламентского режима III и IV Республик. Конституционные законы 1875 г. предусматривали передачу законодательной власти Национальному собранию, состоящему из Палаты депутатов и Сената. Членами Сената были 75 человек пожизненно (до внесения поправки 1884 г., отменившей эту норму) и 225 человек, избираемых косвенным путем на 9 лет, каждые три года его состав должен был обновляться на одну треть. Закон об организации Сената предоставил верхней палате (консервативной по составу) широкие полномочия по внесению законодательной инициативы, выработке и принятию законопроектов, контролю за деятельностью правительства, а с 1896 г. – по его смещению, в то время как сам он не мог быть распущен.

Депутаты нижней палаты в составе приблизительно 600 человек избирались на четырехлетний срок всеобщим прямым голосованием. «Как и Сенат, палата депутатов выполняла законодательные функции и функции контроля за правительством. Но она не имела никаких прерогатив, которыми не обладал бы Сенат» [6, с. 224]. Исполнительную власть, по Конституционным законам, должен был осуществлять Президент республики, избираемый большинством голосов членов Национального собрания на 7-летний срок с правом переизбрания, обладающий существенными полномочиями (например, законодательная инициатива, регламентарная власть, утверждение законов, помилование, назначение на гражданские и военные должности, руководство военными силами и т.д.). Одновременно

президент не нес ответственности за свои действия: каждый его акт должен был скрепляться подписью одного из министров.

Важным шагом на пути становления парламентской республики стало введение Конституцией 1875 г. института парламентской ответственности правительства. «Министры, – указывается в Конституционном законе об организации государственных властей, – солидарно ответственны перед палатами за общую политику правительства и индивидуально – за личные действия» [2, с. 152]. Организацию судебной власти Конституционные законы 1875 г. не регламентировали. Подобная недоработанность Конституции 1875 г., преодолеваемая в основном за счет текущего законодательства, открывала возможность сильному французскому парламенту определять основные направления политики в стране, что в условиях непрекращающейся борьбы различных сил за власть приводило к постоянным кризисам и в итоге не позволило предотвратить немецкую оккупацию и установление авторитарного режима.

Однако с окончанием Второй мировой войны как дань стремлению к демократизации, хотя и в видоизмененной форме, Конституция IV Республики, принятая в 1946 г., сохраняла во Франции парламентскую республику. «Фактически во Франции сложился «ультрапредставительный режим», основанный на «парламентском суверенитете» [6, с. 233]. Высшим органом государственной власти провозглашался двухпалатный парламент. Нижняя его палата – Национальная ассамблея, формируемая на основе всеобщих и прямых выборов, наделялась исключительным правом принятия законов, рассмотрения проекта бюджета, ратификации и денонсации международных договоров, контроля за деятельностью правительства, вплоть до вынесения ему вотума недоверия, его глава замещал должность президента в случае его смерти или отставки. Основной функцией верхней палаты – Совета республики, избираемой «коммунами и департаментами на основе всеобщего и косвенного избирательного права» [5, с. 158], становилось вынесение заключений по законопроектам, принятым в первом чтении Национальной ассамблеей.

Прерогативой парламента было избрание на 7-летний срок исполняющего роль главы государства президента республики. Его полномочия в сравнении с предшествующей конституцией были серьезно ограничены, так, например, акты, исходящие от него, подлежали скреплению председателем Совета и одним из министров. Функции по непосредственному управлению государством по Конституции 1946 г. возлагались на Совет министров, председатель которого, чью кандидатуру определял с одобрения Национальной ассамблеи президент, обладал широкими правами: обеспечивал осуществление законов, имел возможность законодательной инициативы, мог ставить вопрос о доверии Совету министров, назначал и смещал чиновников и т.п. Со-

вет министров наделялся правом роспуска Национальной ассамблеи. Высшая судебная власть, по Конституции 1946 г., принадлежала находящемуся под началом президента Высшему совету магистратуры, осуществляющему назначение и дисциплинарный контроль в отношении судей. Действовавшая в течение 12 лет Конституция 1946 г. в силу целого ряда причин так и не была последовательно реализована на практике; сказались как недостаток материальных и финансовых ресурсов, внешнеполитические неудачи, так и заложенный самой Конституцией дисбаланс между законодательной и исполнительной властями в пользу первой, который, лишая политическую систему динамичности, наряду с другими факторами привел к упразднению режима IV Республики.

В 1958 г. при непосредственном участии Шарля де Голля была разработана и принята Конституция V Республики. Ее авторы, добивающиеся стабилизации политической системы, разработали принципиально новую схему взаимоотношений носителей законодательной, исполнительной и судебной власти, отличающуюся «большой сбалансированностью», усилением «независимости исполнительной власти от политических маневров различных партий» [1, с. 292], а самое главное – введением института главы государства, стоящего над всеми ветвями власти и координирующего их работу. Тем самым они положили начало современной французской модели разделения властей, для которой как существующей в рамках смешанной формы правления, сочетающей «в себе элементы, характерные и для президентской, и для парламентарной республик» [7, с. 103] свойственно наличие четырех ветвей власти. Ключевая роль в системе государственных органов Франции, по Конституции 1958 г., принадлежит президенту. Первоначально он избирался косвенным путем через коллегию нотаблей сроком на 7 лет, с 1962 г. выборы президента стали прямыми и всеобщими (если кандидат набирает абсолютное большинство голосов, выборы проходят в один тур, в противном случае объявляется второй тур, в который выходят два наиболее популярных кандидата и в котором побеждает набравший простое большинство голосов избирателей), с 2000 г. срок полномочий президента был сокращен до 5 лет. В соответствии с Основным законом главные функции французского президента – следить «за соблюдением Конституции», обеспечивать «своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов, а также преемственность государства», быть «гарантом национальной независимости, территориальной целостности и соблюдения соглашений... и договоров» [4, с. 164].

Для их выполнения он располагает широким набором прав и полномочий. Президент производит назначения на высшие гражданские и военные государственные должности, аккредитует послов и чрезвычайных посланников. Он председательствует в Совете министров, советах и высших комите-

тах национальной обороны и в Высшем совете магистратуры. Президент Франции подписывает и обнародует законы, может потребовать от парламента их повторного обсуждения, имеет право передавать закон для экспертизы Конституционному совету, выносить законопроекты по некоторым вопросам на референдум, а также издавать собственные нормативные акты. Глава государства может обращаться к членам парламента с неподлежащими обсуждению посланиями, созывать парламент на внеочередные сессии и распускать Национальное собрание. Он является главой вооруженных сил, имеет право осуществлять помилование; также в чрезвычайных условиях «после официальной консультации с премьер-министром, председателями палат парламента», «Конституционным советом» и информирования нации [4, с. 167] может сосредоточивать в своих руках всю полноту государственной власти. «При осуществлении президентом его полномочий необходимую помощь ему оказывает специализированный аппарат Елисейского дворца» [7, с. 111].

Следующим по степени значимости органом государственного управления, в соответствии с Конституцией V Республики, является правительство. Возглавляет правительство назначаемый президентом премьер-министр (как правило, лидер парламентского большинства). Состав правительства определяется премьер-министром и утверждается президентом. Правительство осуществляет управление государством, для этого в «его распоряжении находятся административные органы и вооруженные силы», за свою деятельность «оно ответственно перед парламентом» [4, с. 167]. Члены правительства могут вносить поправки в законопроекты, выступать с просьбой к парламенту о делегации законодательных полномочий, а также фактически определять повестку дня заседания палат. Премьер-министр руководит деятельностью правительства, обеспечивает исполнение законов, отвечает за состояние национальной обороны, назначает на военные и гражданские должности, издает нормативные акты, обладает правом законодательной инициативы.

Законодательная власть в современной Франции продолжает осуществляться парламентом. Состоит он из двух палат: нижней – Национального собрания и верхней – Сената. Депутаты Национального собрания избираются на пятилетний срок в ходе всеобщих, прямых, равных и тайных выборов, проходящих по одномандатным округам в соответствии с мажоритарной системой абсолютного большинства в первом туре и относительного большинства во втором туре. Сенаторы, представляющие интересы входящих в состав Франции территорий, избираются косвенным путем на 9 лет, причем третья часть их состава подлежит обновлению каждые три года.

Работает парламент в сессионном порядке (до 1995 г. созывалось две сессии в год (весенняя и осенняя), в настоящее время одна – с октября по

июнь). А вот его полномочия по действующей в настоящее время Конституции по сравнению с ей предшествующими оказались серьезно ограничены. Во-первых, парламент может принимать законы только в определенных сферах (например, в сфере осуществления гражданских прав, установления налогов, уголовного и гражданского законодательства и т.д.). Во-вторых, законодательная инициатива парламентариев сведена к минимуму, так как на заседаниях палат приоритет должен отдаваться, прежде всего, проектам, внесенным членами правительства. В-третьих, «в распоряжении исполнительной власти» есть «уникальная процедура, которая позволяет проводить законопроекты через парламент без голосования» [7, с. 122-123], если правительство связывает с судьбой какого-либо законопроекта вопрос о доверии, то в случае невнесения резолюции порицания в течение 24 часов с последующим принятием в течение 48 часов проект считается одобренным. В-четвертых, в случае возникновения разногласия между палатами парламента по принятию законопроекта только премьер-министр имеет право «созвать на паритетных началах согласительную комиссию» [7, с. 122]. В-пятых, если в течение 70 дней парламент не одобряет бюджетный проект, правительство может использовать право введения его своим актом. В-шестых, французские парламентарии в связи со сложностью процедуры и подконтрольностью процесса президенту практически лишены возможности добиться отставки правительства (резолюция порицания должна вноситься не менее 1/10 состава Национального собрания, голосование по ней должно проводиться не позднее 48 часов после вынесения, для ее принятия необходимо абсолютное большинство голосов депутатов, но даже в случае ее принятия глава государства может отказать правительству в отставке и, наоборот, объявить о роспуске Национального собрания, как это было в 1962 г.).

Судебная власть, гарантом независимости которой провозглашается президент и оказывающий ему помощь Высший совет магистратуры, по Конституции 1958 г. и принятым впоследствии законодательным актам, принадлежит совокупности специализированных судов. Во главе системы общих судов стоит Кассационный суд Франции. Совокупность органов административной юстиции возглавляет Государственный совет, его функция – «решение вопросов о соответствии закону актов и действий исполнительных органов и должностных лиц» [1, с. 296].

Особое положение в структуре судебных органов Франции занимает Конституционный Совет, Верховный суд и Суд Республики. Конституционный Совет, состоящий из назначаемых на девять лет в равных пропорциях президентом, председателем Национального собрания и председателем Сената девяти членов и входящих в него пожизненно

бывших президентов IV и V Республики, уполномочен следить за правильностью процедуры выборов и проверять на соответствие Конституции принимаемые законы. Верховный суд, формируемый путем выборов обеими палатами парламента из своего состава, призван рассматривать случаи государственной измены президента, а преступления, совершенные членами правительства, входят в юрисдикцию созданного в 1993 г. Суда Республики.

Следует отметить, что принятая в 1958 г. Конституция помимо законодательной, исполнительной и судебной власти, власти президента-арбитра наделила политическую систему запасом прочности и тем самым заложила возможность для стабильного развития государства.

Таким образом, мы можем констатировать, что во Франции смена различных моделей разделения властей, явившаяся следствием поиска наиболее оптимальной, приспособленной к особенностям ее политической и социально-экономической ситуации системы управления государством, завершилась формированием специфической современной французской модели разделения властей, в которой доминирует президентская и исполнительная власть и которая в современных условиях успела доказать свою эффективность и стать эталоном для других государств.

#### *Литература*

1. История государства и права зарубежных стран: учеб. пособие для вузов: в 2 ч. / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. – М.: НОРМА, 2003. – Ч. 2. – 720 с.
2. Конституционный закон об организации государственных властей // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т.; отв. ред. Н.А. Крашенинникова. Т. 2. Современное государство и право; сост. Н.А. Крашенинникова. – М.: НОРМА, 2003. – 672 с.
3. Конституция Второй республики // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. Т. 2: Современное государство и право; сост. Н.А. Крашенинникова. – М.: НОРМА, 2003. – 672 с.
4. Конституция Пятой республики // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. Т.2: Современное государство и право; сост. Н.А. Крашенинникова. – М.: НОРМА, 2003. – 672 с.
5. Конституция Четвертой республики // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. Т.2: Современное государство и право; сост. Н.А. Крашенинникова. М.: НОРМА, 2003. – 672 с.
6. Разделение властей: учеб. пособие / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.
7. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 1995. – 176 с.

*Реснянская Олеся Сергеевна*, ассистент кафедры общественных наук Беловского института (филиала) Кемеровского государственного университета.

*Resnyanskaya Olesya Sergeevna*, assistant of department of social sciences, Belovskiy Institute (branch) of Kemerovo State University.

Tel. + 79039431775, (38452) 61411.

Email: [resnyansk@mail.ru](mailto:resnyansk@mail.ru)