
Е.Л. СОСЛОВСКАЯ

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ФРАНЦИИ: СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА

XX век внес колоссальные изменения в жизнь народов. Однако трудно найти среди крупных индустриальных стран такие, где перемены в политической и экономической сферах были бы столь же значительны, как во Франции. За истекшее столетие дважды реформировалось ее политическое устройство (от III Республики к V). Резко изменилось геополитическое положение: из метрополии гигантской колониальной империи Франция превратилась в один из “моторов” западно-европейской интеграции, вошла в военно-политический альянс с другими странами Запада, в том числе с Германией, прежде своим основным соперником.

Опыт государственного строительства Франции представляет интерес по ряду причин. Политическое развитие ее характеризовалось общественной нестабильностью. В течение 90 лет 3 раза свергалась монархия и устанавливалась республика, затем 4 раза республика сменялась монархией, затем все же установилась республиканская форма правления. Одних республик в истории Франции насчитывается пять.

Франция — пример развития либерально-демократических институтов, которое шло в направлении расширения избирательного права (всеобщее избирательное право окончательно установлено только в 1944 г.) и становления республиканского режима.

Цель политического режима современной Франции — соединить силу и эффективность государственной власти с демократическими институтами. Пятая республика — страна с централизованно-бюрократической системой управления. Местное самоуправление не имеет такого значения в этой стране, как в Англии и США.

В 1958 г. во Франции обострились социально-экономические и политические противоречия, правящую элиту беспокоил рост популярности левых сил, которые на парламентских выборах 1956 г. собрали почти 40 % (коммунисты и социалисты). Начали возникать правительственные кризисы, разваливалась ее колониальная империя. В мае этого же года возник мятеж алжирских колонистов, который поставил Францию на грань войны и военно-фашистской диктатуры. Поэтому руководители Четвертой республики в целях предотвращения кризиса предоставили генералу Шарлю де Голлю пост премьер-министра. В качестве условия возвращения он назвал осуществление конституционной реформы. И такой проект новой конституции был подготовлен при соблюдении следующих принципов: сохранение всеобщего избирательного права, разделения законодательной и исполнительной властей, независимости судебной власти, ответственности правительства перед парламентом, формирование новых отношений с колониями. Отличие от прежней конституции 1946 г. состояло в том, что президент наделялся огромными полномочиями и явно возвышался над всеми другими государственными органами. Этот проект обсуждался в правительстве, затем в консультативном комитете (состоял из представителей правительства и двух палат парламента), а впоследствии был вынесен для окончательного утверждения на референдум, где его поддержали 80 % участников. 4 октября 1958 г. новая конституция была введена в действие. В декабре состоялись президентские выборы, в результате которых первым президентом Пятой республики Франции стал Шарль де Голль.

В статье 5 Конституции Французской Республики 1958 г. зафиксирована политическая роль главы государства. Президент Республики следит за соблюдением конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров.

В соответствии со статьей 6 Конституции 1958 г. президент избирался коллегией нотаблей, в которую входили депутаты и сенаторы, генеральные советники и представители муниципальных советов. Однако на референдуме 28 октября 1962 г. был утвержден конституционный закон, изменивший статью 6 конституции. Согласно новой редакции, президент избирается на семь лет посредством прямых всеобщих выборов с неограниченной возможностью переизбрания в дальнейшем. Такие временные возможности осуществления полномочий должны были усилить власть президента, обеспечение стабильности государственной власти. Однако такое длительное пребывание на высшем государственном посту вызвало серьезную критику. Президенты после де Голля обещали сократить этот срок или ограничить, но опасения разрушить конституционную конструкцию перевешивали. Предложение о пятилетнем президентстве одобрено только в 2000 г.

Для выдвижения кандидатов в президенты необходимо собрать 500 подписей поручителей из числа представителей административной элиты рангом выше муниципального советника. В списке должны присутствовать представители не менее 30 департаментов (каждый дает не более 10 % подписей). Система достаточно экономна, так как собрать голоса полутысячи представителей политической элиты проще и дешевле, чем подписи огромного количества избирателей. Выборы проходят в воскресенье за 20–35 дней до истечения срока полномочий действующего президента.

Кандидат в президенты вносит денежный залог, который возвращается в том случае, если он наберет не менее 5 % голосов. Требования к кандидату не являются жесткими. Они зафиксированы в Избирательном кодексе: необходимо быть французом или француженкой, пользующимися пассивным избирательным правом в парламент (с 23 лет), не требуется рождение во Франции. С 1988 г. от кандидатов требуется декларация об их имущественном положении, которая публикуется в случае победы на выборах. Еще представляется информация о финансировании их избирательной кампании.

Выборы проводятся по двухтуровой системе абсолютного большинства, т.е. для избрания президента необходимо более 50 % голосов, участвующих в голосовании. Если никто из кандидатов не наберет данного количества, то через две недели проводится второй тур, где участвуют два лучших кандидата по результатам первого тура.

Французская пресса всегда внимательно следит за жизнью и деятельностью президента. Жак Ширак выступил инициатором принятия в 1988 г. закона о прозрачности собственности политических деятелей и в момент вступления на пост главы государства в 1995 г. объявил, что его состояние оценивается примерно в 8,3 млн франков. С тех пор, по данным журнала “Экспресс”, оно сократилось до 7 млн. Тем не менее семья Шираков по-прежнему входит в число самых богатых людей страны и платит специальный налог солидарности на состояние. Каким же образом Жаку Шираку, выходцу из средних классов, удалось попасть в узкий круг самой обеспеченной элиты?

Начиная с 1967 г., когда он получил первый министерский портфель госсекретаря по социальным вопросам, Ширак играл ведущую роль в политической жизни столицы и всей страны: заместитель мэра, в течение 17 лет мэр Парижа, депутат, министр, премьер-министр, президент. На посту главы государства его ежемесячная зарплата — 44 061 франков (около 6 тыс. дол.). Но к этой сумме надо приплюсовать его многочисленные “пенсионные”, которые ему полагаются за прошлую работу депутатом, мэром, генеральным советником и пр. В общей сложности “набегает” 127 тыс. франков в месяц, из которых примерно половина ухо-

дит на фискальные сборы. Как и многие французы, констатирует “Экспресс”, президент главным образом вкладывал свои заработки в недвижимость. В начале 80-х годов он приобрел в Париже квартиру на улице Сены площадью в 144 м², которая сегодня оценивается в 2,65 млн франков. Квартиру на улице Сены он сдает примерно за 15 тыс. франков. Главной семейной ценностью является замок Шато Бити в центральной Франции, который приобретен им в 1969 г. Из материалов прессы стало известно, что замок за две недели до приобретения Шираком был включен в список памятников, имеющих историческую ценность. Это позволило ему получить две субсидии на общую сумму 60 тыс. франков для его реставрации. История наделала много шума, а тогдашний президент Жорж Помпиду учинил разнос своему молодому министру. Прилегающими к замку лесом и угодьями семья Жака Ширака разрешает бесплатно пользоваться фермеру, который содержит их в порядке. Там же, в департаменте Коррез, президент имеет деревенский дом с амбаром и прочими хозяйственными постройками, унаследованный от родителей. Дом он сдает совсем недорого местному жителю, который каждый месяц шлет чек за аренду мадам Ширак в Елисейский дворец.

Последние три с половиной десятилетия президентская чета живет за счет налогоплательщиков в парижской мэрии, в резиденции премьер-министра, президента. Бюджет Елисейского дворца в 1999 г. составил 57 млн франков. Президенту так же, как и его соотечественникам, приходится платить так называемый “налог за проживание” в Елисейском дворце в размере 22 тыс. франков ежегодно. И когда Ширак заполняет декларацию о владениях, то в графу “Автомобили” пишет: “Пежо-305” (1970 г.) и “Пежо-205” (1984 г.), которыми иногда пользуется первая леди при выполнении своих обязанностей муниципального советника.

Неплохие доходы семья Шираков извлекает из акций на общую сумму в 3,5 млн франков. Про состояние Шираков теоретически известно все: какие суммы лежат на их банковских счетах, их номера, какими ценными вещами они обладают — глава государства всю жизнь коллекционирует китайские статуэтки. Тем не менее пресса бдительно следит за тем, кто оплачивает президентский отпуск, что и где он покупает “для дома, для семьи” и за прочими расходами. И когда Шираку задают вопросы, касающиеся его владений, он готов дать разъяснения.

Рассмотрим полномочия президента Французской республики. Как уже отмечалось, он должен обеспечивать своим арбитражем правильное функционирование публичных властей и преемственность государственной власти. Его роль как арбитра, стоящего над остальными властями и партиями, стремился играть де Голль. Однако в конституции не определены характер этого арбитража, его воплощение и механизм реализации. Кроме того, многие специалисты высказывают сомнение в возможности той отстраненности главы государства от текущих политических страстей, которая позволила бы ему играть роль беспристрастного судьи.

Важным полномочием президента являются назначения им премьер-министра и по представлению последнего — министров, а также возможность освобождать их от должности. Формально президент свободен в выборе кандидата на пост премьер-министра. Однако Национальное собрание контролирует правительство через вынесение ему вотума недоверия. Это ставит правительство в двойное подчинение. Кто же оказывает на его состав и курс решающее влияние? На практике — парламент. Сказывается свойственная Третьей и Четвертой республикам традиция формирования правительства именно парламентским большинством. Влияет также существование мощных и дисциплинированных партий, которые, обладая большинством в Национальном собрании, просто не допустят нахождения у власти инопартийного правительства.

Поэтому степень влияния президента и парламента на правительство зависит от партийного состава Национального собрания. Если большинство здесь имеет президентская партия, то влияние главы государства на правительство становится определяющим, правительство фактически состоит при президенте. Пределы вме-

шательства президентов в его деятельность могут быть различными и определяться особенностью их характера, мировоззрения. Например, де Голль не стремился подменять премьер-министра в решении текущих административных вопросов. Он выделил из сферы правительственной деятельности свой “участок” — оборону, национальную безопасность, внешнюю политику — и действовал в этой сфере абсолютно самостоятельно. В социально-экономических вопросах он предоставлял премьерам большую свободу. Его приемник Помпиду, ранее занимавший премьерский пост, хорошо знавший эту сферу деятельности, активно вмешивался в работу правительств. Индивидуальный стиль общения с правительством был и у других президентов.

Президент отправляет правительство в отставку согласно заявлению премьер-министра. Специалисты сходятся во мнении, что президент имеет возможность принудить премьера к этому и без подобного прошения, отказываясь подписывать правительственные документы. Но отправить министерство в отставку просто росчерком пера он имеет возможность в том случае, если контролирует парламентское большинство (в 1972 г. Помпиду отправил в отставку правительство Шабан-Дельмаса).

Статусным полномочием президента является его председательствование в Совете Министров. Он не руководит правительством, это функция премьер-министра. Однако именно Совет Министров рассматривает важнейшие правительственные решения, что позволяет президенту быть лично информированным об основных правительственных делах, излагать свою позицию по данным вопросам.

Глава государства назначает 3 членов Конституционного совета и обращается к нему с запросами по поводу конституционности международных соглашений, законов и регламентов палат парламентов.

К правам президента относятся и его парламентские полномочия. Он имеет право досрочно распускать Национальное собрание — нижнюю, важную палату парламента. Для принятия такого решения требуется проведение формальных и ни к чему не обязывающих консультаций с премьер-министром и руководителями палат. Однако существует ограничение президентского права роспуска — запрещение пользоваться им в течение года после предшествующего.

Президент имеет право передавать на референдум законопроекты, касающиеся организации публичных властей, социально-экономических реформ, утверждения международных соглашений, которые могут отразиться на функционировании государственных институтов. Референдумы проводятся по предложению правительства или обеих палат парламента. Поэтому возможность главы государства проводить их фактически зависит от соотношения сил в парламенте.

Генерал де Голль часто прибегал к референдуму, чтобы получить санкцию непосредственно от граждан, считая, что осуществляет власть от имени народа и воплощает его суверенитет. При этом он связывал результаты референдума с вопросом о политическом доверии к себе. Наиболее известны проведенные им два референдума: 28 октября 1962 г. — о введении прямых выборов президента, и 27 апреля 1969 г. — о программе регионализации и реформе Сената. Первый из них вызвал скандал и резкие заявления о неконституционности действий президента. Тем не менее он закончился победой президента. В 1969 г. де Голль потерпел неудачу. И, верный своему взгляду на значение данной процедуры, немедленно подал в отставку, покинув резиденцию на следующий день.

Президент имеет право обращаться к парламенту с посланием. Причем оно не может служить предметом дискуссий. Периодичность таких посланий не оговорена, поэтому глава государства составляет их только в исключительных случаях. Подобные послания зачитываются от его имени, так как по традиции президент не имеет права доступа в законодательное собрание.

Важное место в полномочиях главы государства занимает право объявления чрезвычайного положения в стране. Это предусмотрено в том случае, если существование государства оказывается под угрозой, а нормальное функционирование государственных властей прекращено. Для установления чрезвычайного режима

требуется формальная консультация с премьер-министром, руководителями палат, членами Конституционного совета. Это право было реализовано один раз, когда закончился мятеж в Алжире в апреле 1961г.

Некоторые полномочия президент Французской республики осуществляет совместно с правительством. В этом случае акты главы государства требуют процедуры контрассигнации, т.е. подтверждения подписи президента главой исполнительной власти. К таким полномочиям относят руководство внешней политикой. Президент не только аккредитует иностранных послов и других высших дипломатических представителей иностранных государств, но и ведет переговоры, ратифицирует международные договоры.

Президент является также главнокомандующим вооруженными силами, он председательствует в высших военных советах, назначает на военные должности. Хотя право объявления войны принадлежит парламенту, именно президент самостоятельно принимает решение об использовании ядерного оружия.

Далее остановимся на участии президента в законодательном процессе. Его декретом открываются и закрываются чрезвычайные сессии парламента, он имеет право требовать повторного обсуждения законов, промульгирует (обнародует) их. Во многих странах у главы государства есть право отказаться от утверждения законопроекта и тем самым отклонить его. Оно называется правом вето. Отлагательное вето означает, что не подписанный главой государства закон возвращается для повторного рассмотрения парламентом. Во Франции используется простое (слабое) отлагательное вето. Суть его в следующем. Для того чтобы закон вступил в действие без подписи главы государства, требуется повторное принятие его парламентом, причем посредством той же процедуры, какой он был принят в первый раз. Например, если закон принят простым (или абсолютным) большинством голосов в первый раз, то таким же большинством он должен быть принят заново. Происходит как бы повторная процедура принятия. Закон должен быть подписан в течение 15 дней после передачи его в правительство. В США применяется усложненное вето. Если там президент использовал вето к принятому закону, требуется повторное одобрение закона 2/3 голосов обеими палатами Конгресса.

Ранее мы отметили, что президент председательствует в Совете Министров, определяет его повестку. Здесь обсуждаются правительственные акты делегированного законодательства и акты, принимаемые в пределах собственных регламентарных полномочий правительства, которые затем подписываются президентом. Конституция не дает четких разъяснений по поводу того, свободен президент в праве подписи или обязан подписывать решения, принятые в Совете Министров большинством голосов.

Президент совместно с премьер-министром назначает на гражданские и военные должности. Он имеет некоторые полномочия в отношении судебной власти, так как объявляется гарантом ее независимости. Президент назначает своего представителя в Высший совет магистратуры, в котором является председателем. Этот орган контролирует назначение судей и прокуроров, а также выступает в качестве дисциплинарного суда по отношению к ним. Президент обладает "монаршим" правом помилования, которое осуществляет совместно с министром юстиции и Высшим советом магистратуры.

Конституция Французской республики предусматривает досрочное прекращение полномочий президента в результате смерти, добровольной отставки, возникновения препятствий к исполнению обязанностей или обвинения в государственной измене. Последнее предъявляется обеими палатами парламента, выносящими идентичные решения двумя третями голосов. Затем дело передается в специальный суд — Высокую палату правосудия; наличие препятствий (которое не разъясняется, а только констатируется) к осуществлению президентом обязанностей определяется абсолютным большинством членов Конституционного совета по запросу правительства. В этом случае конституция устанавливает порядок временного замещения президента в силу невозможности исполнения им своих обязанностей с назначением президентских выборов, если президент выбыл досроч-

но. Выборы проводятся не ранее, чем через 20 дней, и не позднее, чем через 35 дней после образования вакансии. Во Франции обязанности президента исполняет председатель верхней палаты парламента (председатель Сената), а если для него имеются препятствия, то правительство. В это время они не могут назначать референдумы, распускать Национальное собрание, решать вопросы доверия правительству, вносить изменения в конституцию. В истории Пятой республики была одна добровольная отставка де Голля в 1969 г. и один случай смерти президента Помпиду в 1974 г.

Большое значение в настоящее время имеют вспомогательные органы и службы при главе государства. Во Франции аппарат президента (“дом Президента”) насчитывает более 500 человек и подразделяется на гражданский и военный. Одна из главных структур “гражданского дома” — генеральный секретариат, выступающий главным инструментом политического действия президента и координирующий деятельность министерств и иных ведомств. Генеральный секретарь, который руководит всем персоналом Елисейского дворца (резиденции президента), является доверенным лицом президента и поддерживает контакты с правительством и парламентом. Большую роль в аппарате играет также начальник кабинета президента, который организует его повседневную жизнь, поездки, контакты, охрану. Существует начальник личного штаба президента, который помогает ему осуществлять функции высшего руководителя вооруженных сил. В структуру служб Елисейского дворца входят пресс-служба, чиновники особых поручений — советники президента, подчиненные ему непосредственно.

Литература

- Крутоголов М.А.* Президент Французской Республики. М., 1980.
Крутоголов М.А. Конституционный Совет Франции. М., 1993.
Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.