

Виктория Анатольевна Юбко

Конституционная эволюция во Франции

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*Конституция, конституционная реформа, преемственность,
новизна, государственные органы*

За годы Нового и Новейшего времени во Франции было принято 15 конституций. Ныне действующая Конституция Французской Республики была принята впервые в истории Франции на референдуме и оформила создание во Франции Пятой Республики. По образному выражению известного французского государствоведа профессора Марсея Прело, в научной литературе Францию называют «лабораторией конституции», а французов «великими потребителями конституции».

Французская Конституция имеет сложную структуру, поскольку в ее состав входят текст Конституции 1958 г., а также ряд других актов (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г. и Хартия окружающей среды 2004 г.), имеющих конституционное значение и примыкающих к центральному акту, то есть Конституции 1958 г. В Преамбуле Конституции провозглашается приверженность названным выше актам, которые составляют так называемый «конституционный блок», обладая такой же юридической силой, как и непосредственно текст Конституции 1958 г.

Основной Закон V Республики сравнительно небольшой по объему документ. В настоящее время в состав Конституции 1958 г. входит преамбула, 17 разделов (один из которых отменен – раздел XVII Переходные положения) и 121 статья.

Особенностью Конституции 1958 г. является то, что статья первая находится в Преамбуле Конституции 1958 г., что расценивается как признание

юридической силы Преамбулы, данная статья провозглашает Францию неделимой, светской, социальной, демократической республикой, децентрализованным государством; обеспечивает равенство перед законом всех граждан без различия происхождения расы и религии; закрепляет все вероисповедания, способствует равенству женщин и мужчин к получению выборных мандатов, выборных должностей и к получению должностей профессионального и социального характера.

В самом тексте конституции нет специального раздела, посвященного правам человека и гражданина. Содержится лишь несколько статей по этим вопросам. Например, закреплена норма о равенстве перед законом всех граждан без различия происхождения расы и религии, праве на любое вероисповедание, свободное самоопределение народов – в статье 1 Конституции 1958 г.; свобода образования политических партий провозглашается в статье 4; свобода личности устанавливается в статье 66. В целом, каталог личных, политических, экономических, культурных и экологических прав закрепляется в так называемом «конституционном блоке», который обладает такой же юридической силой, как и непосредственно текст Конституции 1958 г.

Положения о правах и свободах, закрепленных во Франции в различных документах (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г. и Хартия окружающей среды 2004 г.), в целях придания каталогу прав и свобод системности было бы целесообразным закрепить их непосредственно в тексте Конституции 1958 г.

Конституция Пятой Республики воплощает в себе традиции французского буржуазного государства. При выработке Основного Закона V Республики был заимствован ряд правых институтов французских монархических конституций XIX в. Можно согласиться с точкой зрения С. Арнэ, что Конституция V Республики создавалась по принципу «готовсюду понемногу»¹.

Правовые институты, естественно, предварительно были «модернизированы». Так ст. 16 Конституции 1958 г., предусматривающая возможность провозглашения личной временной диктатуры Президента Республики, явно навеяна положениями ст. 14 Хартии 1814 г.; фактически установленное Конституцией V Республики «двойное доверие» Правительства заимствовано из конституционной практики времен Луи-Филиппа; объявление регламентарного правительственного акта правилом, а закона Парламента – исключением удивительно напоминает решение, принятое в период правления Наполеона III, и т.д.²

¹ В.П. Серебренников, *Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой Республики 1958–1976 гг.*, Минск 1976, с. 11.

² Там же, с. 10–11.

В научной литературе существует мнение о том, что при выработке Конституции Пятой Республики коренным образом пересматривались принципы, лежащие в основе государственного строя Третьей и Четвертой Республик. Предлагалось усилить исполнительную власть, уменьшить парламентаризм. Конституция Пятой Республики должна была ограничить компетенцию Парламента в отношении принятия «законов общего характера», что делало разделение властей более жестким. Это соответствовало интересам Р. Капитана и Ш. де Голля. Отдельное внимание нужно было уделить институту главы государства, усилив роль Президента в жизни страны.

Учитывая французский исторический опыт, особенно тот факт, что Конституция Франции 1791 г. является одной из первых Конституций в Европе, и ее дальнейшее конституционное развитие на протяжении долгого периода времени делает необходимым анализ вопроса о преемственности в конституционном развитии Франции.

Преемственность Конституции Франции предполагает сохранение предшествующего конституционного развития, государственного устройства, формы правления, однако политический режим в ходе принятия Французской Конституции 1958 г. и прошедшей летом 2008 г. реформы изменился, Франция теперь представляет собой «президентскую республику смешанного типа».

По своему содержанию Конституция 1958 г. сохраняла значительную преемственность с Конституцией 1946 г. В ее состав без изменений вошли Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбула Конституции 1946 г. Тем самым новая Конституция подтвердила гарантии широкого круга политических, личных, экономических, социальных и культурных прав граждан.

Стоит отметить, что со времен французской революции Конституция Франции 1958 г. как и ее предшественницы по-прежнему обладает высшей юридической силой по отношению к органическим законам. Преемственность закрепляется в сохранении роли Конституции как Основного Закона Франции, обеспечение ее верховенства наравне с «конституционным блоком» и «основными принципами, призванными законами Республики» в системе законодательства, учитываются сложившиеся традиционные институты. В тоже время каждая новая принимаемая во Франции Конституция отражает качественные изменения в структуре Конституции и государственном устройстве страны, установлен новый политический режим.

Сохранен принцип разделения властей, политическая ответственность Правительства перед Парламентом, поскольку Т. Дебре, поддерживающий идеи, высказанные де Голлем, настоял на введении поста Премьер-министра, возглавляющего Правительство, как автономного, в том числе и по отноше-

нию к Президенту Республики, государственного органа. Продолжает действовать принцип независимости судебной власти, политический плюрализм мнений.

Институт избирательного права также является преемственным. Во Франции устанавливаются с 1944 г. принципы всеобщего прямого или косвенного равного и тайного голосования.

Конституция 1958 г. принципиально поменяла принцип избрания Главы государства, предусматривала, что Президент Франции отныне избирается не на заседании Парламента, но коллегией депутатов и сенаторов, состоявшей из 80 тыс. народных избранников, однако на референдуме 28 октября 1962 г. в ст. 6 Конституции 1958 г. были внесены изменения, которые внесли существенные изменения в избирательное право, теперь Президент Франции избирается непосредственно народом при всеобщем равном и тайном голосовании, а после французской конституционной реформы 2008 г. предусматривается ограничение на пост Главы государства, занятием должности не более двух сроков подряд.

Преемственным достаточно долго оставался и срок полномочий Президента Франции, с 1848 г. до 2000 г. был неизменным – 7 лет, после конституционного пересмотра 2000 г. теперь составляет 5 лет.

Роль Конституции 1958 г. в мировом конституционном процессе обусловлена эволюцией общества и государства, постоянно меняющейся формой правления, республика сменяла монархию и, наоборот, до тех пор, пока в Основном Законе не закрепили несменяемую форму правления – республику. Конституция Пятой Французской Республики впервые учредила своеобразную форму правления – президентскую республику смешанного типа.

Опыт конституционного развития Франции имеет важное значение для Республики Беларусь, поскольку ныне действующая Конституция Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями 1996, 2004 гг. по своим демократическим принципам и конституционному закреплению системы и основ статуса высших государственных органов близка к французской модели. Также как и Основной Закон Франции, Конституция Республики Беларусь закрепляет структуру высших государственных органов Беларуси в соответствии с их местом в конституционном механизме страны.

Система высших государственных органов Франции представляет собой организационно обособленные конституционные институты (Президент, Правительство, Парламент, Конституционный Совет Франции), обладающие властными полномочиями и функциями. Система высших государственных органов Пятой Республики соответствует сложившейся системе разделения властей во Франции. И та последовательность, в которой Конституция Франции 1958 г. закрепляет систему высших государственных органов страны,

отражает их место в конституционном механизме V Республики. Поэтому, в отличие от Конституции 1946 года, где сначала говорилось о Парламенте, во Франции на конституционном уровне закреплены основы правового положения Президента Республики, затем идут разделы, посвященные Правительству, Парламенту и Конституционному Совету Франции.

Президент Республики является гарантом независимости судебной власти (ст. 64 Конституции 1958 г.), главой вооруженных сил, председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны (ст. 15), его фигура в Пятой Республике оказалась во многом сильнее, чем это было закреплено ранее, даже после конституционного пересмотра 2008 г., где президентские полномочия стали несколько ограничены, например, право помилования может быть реализовано теперь только в индивидуальном порядке (ст. 17); ограничено право назначения Президентом Республики ряда должностных лиц (например, членов Конституционного Совета) (ст. 13, ст. 56); отмена председательствования Президента в Высшем Совете Магистратуры. Более того, закреплен запрет для занятия поста Президента более двух раз подряд (ст. 6). В то же время, полномочия Президента были расширены в отношении референдумных полномочий (ст. 11 Конституции 1958 г. предусматривает возможность передачи Президентом на голосование вопросов, связанных с экономической, социальной политикой и окружающей средой, данная норма изъята из компетенции Парламента), появились совершенно новые права. Таким образом, несмотря на некоторую корректировку президентских полномочий, можно утверждать, что хотя Президенту Франции по-прежнему принадлежит ведущая роль в государстве, он остается центральным субъектом механизма власти, все же его полномочия после реформы уменьшились, видим, действие системы сдержек и противовесов.

Однако сила французского Президента определяется отнюдь не его полномочиями как главы государства, а, получив право председательствовать в Совете министров (ст. 9 Конституции Франции 1958 г.), утверждать акты Правительства, он стал фактическим главой исполнительной власти, что характерно для *президентских республик*³. Поэтому в юридической литературе имеется суждение о том, что во Франции бифидальная исполнительная власть.

Исполнительная власть в Конституции Пятой Республики, как и в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.), характеризуется двумя понятиями – «Правительство» и «Совет министров», институциональное содержание которых совпадает. Правительству Фран-

³ Г.А. Василевич, *Конституционное право зарубежных стран*, Минск 2006, с. 202.

ции посвящен раздел III Конституции, с которого начинается изложение его функций, в отличие от Конституции Республики Беларусь 1994 г., где сначала говорится о Парламенте, а потом о Правительстве, прослеживается весомость института Правительства Франции по сравнению с институтом Правительства в Республике Беларусь.

Правительство Франции может осуществлять свою политику, лишь опираясь на большинство своих сторонников в Национальном собрании. В этой ситуации Президент Республики вынужден формировать Правительство из членов партии или блока партий, победивших на парламентских выборах (*признак парламентской республики*).

В состав Правительства входят Премьер-министр, назначаемый и снимаемый с должности лично главой государства, и министры, назначаемые и снимаемые с должности Президентом по предложению Премьер – министра (ст. 8 Конституции 1958 г.).

Назначенное Президентом Правительство представляется Парламенту (нижней палате), излагает свою программу и просит о доверии, который может отказать в доверии, приняв резолюцию порицания, что означает не формирование Правительства (*признак смешанной республики*).

Парламент Франции является бикамеральным. Конституция 1958 г. сохранила двухпалатную систему французского Парламента (Национальное собрание и Сенат). По своему конституционному закреплению Национальное собрание Франции не совпадает с институтом Национального собрания Республики Беларусь, где в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдумах от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) в статье 90 Конституции говорится о том, что Парламент – Национальное собрание, то есть по своему конституционному содержанию они совпадают. Однако во Франции принято считать Национальным собранием так называемую «нижнюю» палату.

Во Франции избирательным правом обладают все совершеннолетние французские граждане (18 лет), наделенные гражданскими и политическими правами.

Французский законодатель в пассивном избирательном праве устанавливает возрастной ценз для кандидатов в депутаты Национального собрания и членов Сената, 18 года и 24 лет соответственно (с 2011 г.). Конституция Республики Беларусь 1994 г. фиксирует возрастной ценз для депутата Палаты представителей – 21 год, для члена Совета Республики – 30 лет.

Специфическим способом выдвижения кандидатов в Национальное собрание Франции является самовыдвижение кандидатов. Лицо, желающее баллотироваться в депутаты Национального собрания, подает заявление

в префектуру департамента с указанием своей фамилии, имени, даты и места рождения, местожительства и профессии. Одной из особенностей парламентских выборов является выдвижение наряду с кандидатом в депутаты его заместителя, который дает письменное согласие выступить в данном качестве. Данное положение можно оценить относительно позитивно, поскольку, в случае прекращения полномочий депутата Национального собрания Франции не требуется проведение дополнительных выборов, депутатское место займет его заместитель, с одной стороны это экономит бюджетные средства и данная оригинальная черта парламентских выборов во Франции может быть использована в парламентской практике Республики Беларусь. Однако необходимо учитывать и другой момент, что изначально не в целях занятия депутатского места может баллотироваться сильная политическая фигура, которая благодаря своей политической значимости победит на выборах и откажется от депутатского места, тем самым способствует продвижению своего заместителя. На французских выборах один кандидат избирается от одного округа.

Отличительной чертой парламентских выборов во Франции выступает использование института избирательного залога. При выдвижении депутата залог составляет 1 тыс. евро, сенатора – 300 евро. Это объясняется тем, что нужно покрывать расходы избирательной кампании, хотя бы частично, с другой стороны, выступает сдерживающим фактором для многих кандидатов. Залог не возвращается и обращается в доход государства, если кандидат не наберет 5% голосов.

Полагаем, что некоторые особенности парламентских выборов во Франции (избирательный залог, заместитель кандидата, самовыдвижение) могут быть учтены при совершенствовании белорусского избирательного законодательства на местном уровне.

Словом, Конституция V Французской Республики считается жесткой и достаточно стабильной, это вытекает из порядка ее пересмотра, поскольку требуется проведение двух последовательных этапов: принятие поправок Парламентом и их ратификация на референдуме простым большинством голосов или Конгрессом большинством 3/5 голосов, однако именно Конституция обеспечивает правовую основу подобных реформ и жесткость не означает неизменность. Так, только за период с 1958 г. по настоящее время было проведено 24 конституционных пересмотра, причем 19 конституционных законов были приняты за последние 23 года, они существенно изменили не только структуру, но и содержание Конституции 1958 г.

Конституция 1958 г. подвергалась пересмотру в связи с изменением общественной жизни, соотношения политических сил, необходимостью наделения граждан новыми правами, а также другими причинами.

В Пятой Французской Республике на сегодняшний день можно выделить две процедуры пересмотра Конституции: обычную процедуру – непосредственно закрепленную в Конституции 1958 г., и другую – которая прямо не предусмотрена для пересмотра, но была применена на практике.

При изменении Конституции 1958 г. французские законодатели используют частичный пересмотр, меняя отдельные положения Основного Закона. Частичный пересмотр — внесение поправок, а именно: изменений и дополнений в действующую конституцию в установленном законом порядке, при котором меняется не всё содержание конституции, а лишь некоторые статьи или включаются дополнения статьи⁴.

Нельзя не согласиться с мнением В. Е. Чиркина, что «суверенное право каждого народа иметь такую конституцию, какую он желает». К реформе Конституции следует подходить очень осторожно, руководствуясь, как в медицине, принципом «не навредить». Начиная конституционную реформу, необходимо хотя бы в общих чертах договориться о принципах общества и государства, изучить мировой опыт конституционного регулирования, конституционную практику и конституционную мысль современности, прежде всего по вопросам социально-экономического и политического характера⁵.

Б.А. Страшун также стоит на этих же позициях: «Совершенствовать Конституцию надо чрезвычайно осторожно, избегая любых крайних решений, а, следовательно, разработка поправок к Конституции должна вестись квалифицированными людьми и без спешки. Только тогда мы минуем опасность испортить Конституцию, вместо того, чтобы улучшить её»⁶.

Во французской конституционно-правовой литературе проводится различие пониманий процесса внесения изменений и (или) дополнений в основной текст Конституции и конституционной реформы. Под пересмотром Основного Закона французские ученые понимают внесение изменений и (или) дополнений в основной текст Конституции, а под конституционной реформой (от французского «преобразование», «изменение», «переустройство») – наличие Конституционного закона, который внесет комплекс изменений и (или) дополнений в Конституцию Франции.

Процедура пересмотра Конституции установлена в ее XVI разделе, который содержит лишь одну 89-ю статью, касающуюся порядка пересмотра

⁴ В.А. Туманов, *Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь*, Москва 1995, с. 98, 134.

⁵ В.Е. Чиркин, *О некоторых проблемах реформы российской Конституции*, «Государство и право» 2000, № 6, с. 5–6.

⁶ Б.А. Страшун, *Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Историко-правовой комментарий*, Москва 2001, с. 123.

Основного Закона. Порядок внесения изменений и дополнений включает две стадии: 1) внесение поправок и их принятие 2) ратификация этих поправок.

Стоит отметить, что Глава государства правом законодательной инициативы, по общему правилу, не наделен, как видно из статьи 5 Конституции он лишь следит за ее соблюдением. И единственным случаем, когда Президент все же обладает таким правом, выступает его инициатива пересмотра Конституции.

Следует подчеркнуть, что процедура пересмотра Конституции 1958 г., предусмотренная статьей 89 не является единственной. Конституция V Французской Республики может быть изменена и на основании статьи 11, этот способ изменения Основного Закона практически исключает участие в нем Парламента.

10 октября 1962 г. Президент Республики, воспользовавшись статьей 11 Конституции 1958 г., утвердил на референдуме проект пересмотра статьи 6 Основного Закона (в голосовании участвовало 77,23% избирателей, из них «за» проголосовали – 61,75% поданных голосов, «против» – 38,24%), а также изменил путем референдума статью 7 Конституции Пятой Республики. Данный способ пересмотра Конституции, по мнению некоторых французских специалистов в области конституционного права, расценивается как неправомерный (антиконституционный), так как процедура статьи 89, единственно законная в данном случае не была использована. Однако после Ш. де Голля ни один из президентов не рискнул провести голосование на основании статьи 11 Основного Закона.

В связи с появлением интереса к вопросу учреждением института омбудсмена в Республике Беларусь (соответствующая концепция была предложена профессором Г.А. Василевичем в 2012 г.), отметим, что во Франции институт Защитника прав был учрежден только в 2008 г. путем внесения соответствующих положений в Конституцию. Представляется целесообразным учредить должность Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь, который будет действовать в защиту нарушенных прав граждан государственными органами, организациями. Уполномоченный по правам человека может избираться на 6 лет без возможного переизбрания, можно предусмотреть его назначение Президентом.

И так, Основной Закон Франции 1958 г. не только закрепил сильную политическую фигуру Главы государства, сохранил парламентский контроль за деятельностью Правительства, но и подчеркнул особую роль Президента Франции, который является арбитром, обеспечивая своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов.

В целом, сама система характеризуется устойчивостью, вместе с тем, за годы действия Пятой Французской Республики, правовой статус высших

государственных органов власти был подвергнут определенной модификации в целях оптимизации их деятельности.

Таким образом, Конституция 1958 г. по способу внесения изменений относится к особо жестким конституциям, но жесткость не означает неизменность.

Новизна Основного Закона Пятой Французской Республики видится в многочисленных конституционных пересмотрах, которые изменили не только структуру и содержание Конституции, но и скорректировали форму правления во Франции.

На наш взгляд, Пятая Французская Республика учредила такую своеобразную форму правления как президентскую республику смешанного типа.

В настоящее время в V Французской Республике происходит определенное смягчение президенциализма в сторону парламентаризма. Можно поддержать позицию о том, что данная трансформация политического режима является предпосылкой возможного создания во Франции Шестой Республики и принятия в будущем новой Конституции.

РЕЗЮМЕ

В данной работе анализируется Конституция Франции 1958 г, исследуется ее структура, выделяются особенности, основные черты французской Конституции и признаки действующей конституционной модели, показывается преемственность и новизна.

Viktoryia Yubko

CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN FRANCE

Topical issues 1958 Constitution of France, as well as the structure of the Constitution of France is investigated: its features are marked out, the main characteristics of the French Constitution and signs of constitutional model, its continuity and novelty are analyzed.

KEY WORDS: *Constitution, constitutional reform, continuity, novelty, government bodies*

Библиография

- Г.А. Василевич, *Конституционное право зарубежных стран*, Минск 2006.
- В.П. Серебренников, *Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой Республики 1958–1976 гг.*, Минск 1976.
- Б.А. Страшун, *Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Историко-правовой коммент*, Москва 2001.
- В.Е. Чиркин, *Конституционное право: Россия и зарубежный опыт*, Москва 1998.
- В.Е. Чиркин, *О некоторых проблемах реформы российской Конституции* «Государство и право» 2000, № 6.