

ПИТАННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВознавства

О. Данильян, професор НЮА України

Досвід формування та вдосконалення політичної системи Франції

Формування політичних систем у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду, такий процес продовжується і сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що хоча західноєвропейські політичні системи є переважно стабільними й ефективними, уряди цих країн докладають постійних зусиль з метою їхнього вдосконалення. Причому в останні десятиліття особливо напружено відбувається пристосування політичних структур європейських країн, їхньої економіки та правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Слід зазначити, що кожна європейська країна разом із загальними закономірностями розвитку має свій власний шлях. Тому аналіз еволюції політичних систем провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для країн, які в найближчому майбутньому ставлять за мету членство в Європейському Співтоваристві.

Важливе теоретико-пізнавальне, а також певне практичне значення для формування й удосконалення державних органів України має аналіз досвіду вдосконалення політичної системи Франції, яка, на думку багатьох фахівців, за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) найбільш схожа з нашою країною. Також для українських читачів і особливо деяких політиків може стати корисним ознайомлення з перипетіями (або нагадування перипетій) співіснування і пошуку компромісів між французькими президентами і прем'єр-міністрами, які представляють протилежні політичні сили.

Відомо, що французьке політичне життя завжди характеризувалося високою інтенсивністю і напруженням пристрастей, які й визначали

динаміку політичних змін у країні (навіть сьогодні страйки, демонстрації, народні протести та скандали є істотним фоном французького політичного життя). У зв'язку з цим політична система Франції постійно відчувала виклик з боку найрізноманітніших сил і за час свого існування зазнала різноманітних змін та модифікацій. Нагадаємо, що за останні двісті років Франція пережила три монархії, дві імперії та п'ять республік, що зумовило прийняття 15 різних конституцій, які не були абсолютно новими у власному значенні слова, скоріше — це модифікації конституцій, що вже існували.

Різноманітність французьких політичних режимів і відповідних конституційних змін дозволяє виділити, за словами дослідника французької політики Малькольма Слейтера, чотири фази розвитку політичного циклу в житті країни: 1) конституційну монархію; 2) «радикальну» республіку; 3) «консервативну» республіку; 4) домінування виконавчої влади¹. Сутність циклічних змін у політичному житті Франції, за Слейтером, полягає у спробі розв'язання центральної проблеми — розмежування виконавчої і законодавчої гілок влади. Саме конфлікт між цими гілками багато в чому пояснює причини політико-системних змін у Франції.

Особливий інтерес для нашого дослідження становлять політико-системні зміни, що відбулися у Франції по закінченні Другої світової війни.

Багато років, у тому числі й напередодні війни, політична система Франції була історичним прикладом парламентаризму; втім, він мав низку відмінностей порівняно з парламентськими та політичними системами інших європейських країн. Тому не випадково, що нова конституція 1946 р. зберегла колишній державний устрій — парламентську республіку. Згідно з цією конституцією голова виконавчої влади — президент республіки, який обирається парламентом строком на сім років, — не мав широких повноважень. Він пропонував кандидата на посаду голови уряду й офіційно оприлюднював остаточні варіанти законів, затверджених Національними зборами, протягом 10 днів, які відраховувалися з дня передання їх уряду (якщо ж президент не оприлюднював ухвалений закон, то це робив голова Національних зборів).

Як глава держави президент був офіційним представником Франції у відносинах з іноземними країнами та міжнародними організаціями. Він ратифікував і денонсовував всі договори Франції з іноземними державами, зустрічався з їх послами та приймав від них вірчі грамоти.

Парламент Франції (законодавча влада), за Конституцією 1946 р., поділявся на дві палати — Національні збори і Рада республіки (Сенат).

¹ Див.: *Slater M. Comtemporary French Politics. – L., 1985. – P. 8.*

Національним зборам (нижній палаті парламенту), що обиралися строком на п'ять років шляхом загального голосування, належало виключне право ухвалювати закони. Крім цього, Національні збори здійснювали контроль за діяльністю уряду. Кандидат на посаду глави кабінету доводив список обраних ним членів майбутнього уряду до відома Національних зборів. Рішення про висловлення довіри програмі і політиці, яку він мав намір проводити, ухвалювалося парламентом шляхом відкритого голосування і вимагало простої більшості голосів. Питання про довіру глави кабінету мав право порушити у Національних зборах при обговоренні практично будь-якої політичної проблеми. Якщо депутати відмовляли уряду в довірі, йому доводилося йти у відставку.

Ухвалення нового основного закону поклало початок існуванню у Франції політичної системи Четвертої республіки. Конституція 1946 р. по праву вважається найдемократичнішою в історії країни. Проте основною відмінною рисою політичної системи, яку вона встановила, стала класична французька багатопартійність, що зумовила її нестійкість і часту зміну урядів. Так, за 12 років існування Четвертої республіки у Франції змінилися 24 уряди.

Саме в період Четвертої республіки виникла політична течія — голлізм, названа на ім'я генерала Шарля де Голля, рішучого прихильника французького націоналізму і сильної виконавчої влади в особі президента республіки. Головною метою цього руху було проголошено боротьбу за скасування Конституції 1946 р. та завоювання влади парламентським шляхом для проведення докорінної реформи державного устрою Франції.

У середині 50-х років XX ст. Четверта республіка, ослаблена колоніальними війнами і нестабільністю політичної системи, перебувала у затьнянній кризі. У травні 1958 р. президент республіки Рене Коті закликав де Голля очолити уряд, а 1 червня 1958 р. Національні збори погодилися надати кабінету де Голля «надзвичайних повноважень строком на півроку», аби розробити нову конституцію і винести її на загальний референдум. На загальному референдумі 28 вересня 1958 р. 80% голосуючих французів підтримали новий основний закон країни. Конституція 1958 р. поклала початок П'ятій республіці, що існує вже майже півстоліття¹.

Нова конституція докорінно змінила управління Францією, її політичну систему. В країні було встановлено республіку президентського типу правління. Відповідно до нового основного закону у Франції були

¹ Див.: Арзаканян М.Ц. Де Голль и реформа государственного устройства Франции // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – С. 30.

істотно розширені прерогативи виконавчої влади (президент і уряд) за рахунок законодавчої (парламенту).

Президент республіки став ключовою фігурою французької політики. За Конституцією 1958 р., він обирається непрямим (з 1962 р. — загальним) голосуванням строком на сім (з 2002 р. — на п'ять) років. Президент має право призначати прем'єр-міністра і за його пропозицією окремих міністрів, повертати ухвалені парламентом законопроекти на нове обговорення, за пропозицією уряду або обох палат виносити на загальний референдум будь-який законопроект, що стосується організації державної влади або схвалення міжнародних угод, які стосуються діяльності державних інститутів. Президент може розпустити (після консультації з прем'єр-міністром і головами палат) Національні збори і призначити нові вибори. Стаття 16 Конституції надає президенту Республіки право в надзвичайних обставинах брати всю повноту влади у свої руки.

Прем'єр-міністр, який призначається президентом країни, та уряд несуть відповідальність перед Національними зборами. Згідно з Конституцією 1958 р., відмова в довірі уряду може мати місце або у разі порушення самим прем'єр-міністром у Національних зборах питання про відповідальність уряду за його програму, або в разі внесення щонайменше одною десятою частиною депутатів так званої резолюції осуду. В обох випадках уряду може бути відмовлено в довірі лише абсолютною більшістю голосів. Якщо резолюція осуду не набирає необхідної більшості, її ініціатори позбавляються права вносити нову резолюцію протягом даної парламентської сесії.

Законодавча влада за конституцією Франції належить двопалатному парламенту — Національним зборам і Сенату. Національні збори, що обираються на п'ять років загальним голосуванням, ухвалюють закони, які визначають здійснення громадянських прав, судовий устрій, податкову систему, порядок виборів, статус державних службовців і націоналізацію. У таких найважливіших галузях, як оборона, організація і доходи органів місцевого самоврядування, освіта, трудове право, статус профспілок, Національним зборам слід визначати лише «загальні принципи». Решта питань вирішуються урядом і адміністрацією у порядку здійснення розпорядчої влади¹.

Отже докорінна реформа політичної системи Франції привела на практиці до кардинальних змін у функціонуванні всього державно-ад-

¹ Див.: Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова. — Х., 2005. — С.246–249.

міністративного апарату країни. Особливо гостро ці зміни торкнулися поділу повноважень і сфер впливу між президентом і прем'єр-міністром.

Стаття 20 Конституції Франції встановлює: «Уряд визначає і здійснює національну політику». І дійсно, в П'ятій республіці внутрішньою політикою незмінно відають прем'єр-міністр і сформований ним кабінет. В обов'язки ж президента входить спостереження за діяльністю уряду; під головуванням президента проходять засідання кабінету міністрів. Президент де Голль і його прем'єр-міністр мали однакові погляди на політичний розвиток країни, тому між ними не виникало гострих суперечностей щодо даного питання.

Така одноманітність в поглядах між президентом і прем'єр-міністром була зумовлена тим, що згідно із законодавством прем'єр-міністр включав до складу свого кабінету представників партій, які мали більшість у Національних зборах. У період президентства де Голля, з 1959 по 1969 рр., продовжувала існувати класична французька багатопартійна система, успадкована від Четвертої республіки. Тоді голлісти, що об'єдналися у велику праву партію — Союз за нову республіку, входили до уряду разом з представниками двох інших правих партій — Народно-республіканського руху і Національного центру незалежних та селян. До кінця правління де Голля правлячу більшість у Національних зборах становили саме голлісти. Їм протистояла ліва опозиція в особі соціалістів і комуністів. Відтак, політична система Франції поступово перетворювалася на біполярну.

Проте у 80–90-ті роки ХХ ст. у Франції відбулися радикальні зміни в розстановці партійно-політичних сил. Раніше існування сильної й автономної президентської влади було зумовлене збігом президентської і парламентської більшості, тобто обранням на пост президента і до Національних зборів осіб, політична орієнтація яких переважно збігалася. Однак політична розстановка сил могла мати й абсолютно інший характер. Річ у тім, що конституційні правила П'ятої республіки прописані таким чином, що президент може призначати прем'єр-міністра і формувати уряд тільки з членів партії або блоку партій-переможців на парламентських виборах. Слід також відзначити, що, хоча президенту традиційно відводиться головна роль, але можлива ситуація, коли політична система набуде рис парламентської республіки. Це може статися у тому разі, коли президент і прем'єр-міністр належать до різних політичних сил і відповідно глава держави не може розраховувати на підтримку більшості в парламенті. В такій ситуації президент втрачає чи-

мало своїх владних повноважень, а центр виконавчої влади зміщується від глави держави до глави уряду, і політична система стає де-факто парламентською, або, точніше, прем'єрською¹.

У політичній історії П'ятої республіки тричі спостерігалось співіснування президента і прем'єр-міністра з протилежних політичних таборів.

Унаслідок перемоги правої коаліції ОНР-СФД на парламентських виборах 1986 р. вперше за роки існування П'ятої республіки політичні орієнтації нової правої парламентської більшості і президента, представника ФСП, не збіглися. Президент Франсуа Міттеран був змушений призначити на пост прем'єр-міністра Жака Ширака — лідера коаліції, що перемогла на виборах. Центр тяжіння виконавчої влади змістився від глави держави до глави уряду, який спирався на більшість у Національних зборах. Між президентом і прем'єр-міністром був розроблений «кодекс співіснування», відповідно до якого здійснення соціально-економічного курсу входило до компетенції уряду. Рада міністрів, як і раніше, проводила щотижневі засідання під головуванням Міттерана, але Ширак наперед виробляв з членами свого кабінету узгоджену точку зору. У разі, якщо президент відмовлявся підписати той або інший законопроект, Ширак подавав його до парламенту. При цьому часто використовувався §3 ст. 49 Конституції, що дозволяв ухвалювати закони, минувши їх обговорення, шляхом постановлення питання довіри до уряду².

У даній ситуації повноваження президента обмежувалися проведенням зовнішньої політики і здійсненням функцій верховного головнокомандувача. Міттеран не перешкоджав реалізації політичного курсу правих партій. Проте президент безуспішно прагнув перетягнути на свою сторону громадську думку, заявляючи про свою незгоду з найпопулярнішими заходами уряду.

Попри істотні розбіжності між президентом і прем'єр-міністром з деяких питань внутрішньополітичного розвитку (Міттеран відмовився підписувати укази про приватизацію низки промислових і банківських компаній, не погоджувався зі змінами виборчої системи тощо), «співіс-

¹ Див.: *Лейнхарт М.* Отношения между исполнительной и законодательной властью: модели доминирования и баланса властей // ОЙКУМЕНА: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Х., 2004. – Вып. 2. – С.111–112.

² Див.: *Преображенская А.А.* Политические институты Франции на фоне перемен в общественно-политической жизни // Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI в.: Сб. ст. / Отв. ред. Холодковский К. Г. – Дубна, 2001. – С. 312–313.

нування» всупереч первинним прогнозам багатьох аналітиків не призвело французьку політичну систему до безвиході. Річ у тім, що на початку 80-х років ХХ ст. ціннісні настанови основних ідейно-політичних блоків Франції (правих і соціалістів) зближувалися і надалі не містили взаємовиключних соціально-економічних концепцій.

Наступне «співіснування» президента Міттерана та прем'єр-міністра, представника ОПР, Едуарда Балладюра в 1993–1995 рр. проходило в спокійнішій обстановці. Ослаблений поразкою соціалістів на парламентських виборах 1993 р., Міттеран не втручався в діяльність уряду. Але, незважаючи на вироблений у 80-ті роки консенсус з основних проблем суспільного розвитку, суперечності і конфлікти між двома блоками не були ліквідовані, хоча стали менш ідеологізованими.

Період «співіснування» витримав і наступний президент Франції — Жак Ширак (1995–2002). 1997 р. він вирішив розпустити Національні збори, де засідала права, пропрезидентська і проурядова більшість. Ширак розраховував, що праві знов переможуть і він зможе спокійно управляти країною разом з вірним йому прем'єр-міністром ще п'ять років, аж до закінчення свого президентського мандату у 2002 р. Проте на позачергових парламентських виборах 1997 р. перемогли ліві, і Шираку довелося призначити на пост глави уряду соціаліста Ліонеля Жоспена.

У вересні 2000 р. президент виніс на загальний референдум проект конституційного закону про скорочення строку повноважень президента республіки з семи до п'яти років. Французи його схвалили. Внаслідок цього в 2002 р. Ширака було переобрано на п'ятирічний строк. Услід за президентськими виборами відбулися й чергові парламентські вибори, на яких упевнену перемогу одержали прихильники Ширака. Тепер до травня 2007 р. Францією управляли правий президент, правий уряд і праві Національні збори.

Отже, важливою особливістю політичної системи Франції є те, що реалізація президентських повноважень залежить від наявності або відсутності ефективної парламентської більшості. Як відзначає відомий французький політолог Ф. Бенетон, «у Великій Британії або Німеччині функціонування інституційної системи залежить від системи партійної, але залишається незмінним незалежно від співвідношення політичних сил у рамках партійної системи. Одна з особливостей Франції полягає у тому, що інституційна практика залежить не тільки від партійної системи, а іноді й від співвідношення політичних сил, що беруть участь у парламентських виборах»¹.

¹ Бенетон Ф. Введение в политическую науку. – М., 2002. – С.333.

Деякі політологи відзначають, що французька політична система не має аналогів в Європі, оскільки тут президент, якщо він спирається на парламентську більшість і має свого прем'єр-міністра, є практично вільним від законодавчих обмежень, які присутні в інших європейських країнах з сильною президентською владою. Таким чином, можна говорити про існування своєрідної «демократичної монархії», в центрі якої знаходиться фігура президента¹.

Результати останніх виборчих кампаній продемонстрували низку суперечностей в політичній системі Франції. На думку професора права Паризького університету Олів'є Бо, головна вада політичної системи П'ятої республіки полягає у тому, що, не «встановивши політичну відповідальність уряду перед президентом і парламентом, вона інституціоналізувала основну відповідальність уряду і міністрів перед президентом»². Це було допустимо, доки де Голль ставив на перше місце відповідальність президента перед виборцями. Але після де Голля система стала поєднувати величезні повноваження президента і відсутність його відповідальності перед виборцями.

Гарантована конституцією безвідповідальність президента поступово поширилася на всю політичну систему — спочатку на голову кабінету, а згодом і на його міністрів. Кожен міністр був відповідальний тільки перед главою держави, але аж ніяк не перед депутатами Національних зборів. Нездатність політичних лідерів визнати індивідуальну або колективну політичну відповідальність призвела до поширення готовності нести замість політичної кримінальну відповідальність. Функції контролю над виконавчою владою дедалі більше виконувала судова влада. 1993 р. було створено Суд Республіки, який призначався спеціально для розгляду справ із участю політиків за злочини, вчинені у рамках їхньої службової діяльності. До складу Суду ввійшли шість депутатів Національних зборів, шість сенаторів і три представники магістрату. Різні політичні діячі підкреслюють важливість наявності Суду Республіки як втілення контролю парламенту над виконавчою владою.

Останніми роками у Франції відбувалося поступове розхитування колишньої централізованої системи ухвалення рішень і зміцнення «багатополосної системи ухвалення рішень» — на європейському, національному, регіональному і міському рівнях, причому кожен рівень має значною мірою автономну політичну систему, в якій політичні забарвлення більшості й опозиції не обов'язково збігаються. На думку

¹ Див.: *Safran W. The French Polity.* — N. Y., 1995. — P. 162.

² Цит. за: *Преображенская А. А.* Вказ. праця. — С. 323–324.

Л. Фабіуса, голови Національних зборів Франції у 1997–2000 рр., у даний час зростають контрольні функції парламенту. Готуються реформи з метою забезпечення контролю парламенту над сферами, на які він раніше не поширювався.

Дедалі більше практикується проведення до початку виборів попереднього голосування серед членів партії з метою висування найпопулярніших кандидатів. Безсумнівно, найзначнішою інституційною реформою останніх років у Франції стало скорочення строку дії мандата президента країни — з семи до п'яти років. У політичних колах не спостерігається одностайності в оцінці наслідків цієї реформи. Надходили також пропозиції щодо реформи виборчої системи (мажоритарної у двох турах) для формування більш урівноваженого і такого, що відповідає настроям виборця, парламенту. Прем'єр Жоспен відкинув ці заходи, відзначивши, що в Національних зборах необхідно мати «стабільну і ясну більшість»¹.

Підтримка виборцями кандидатів, що представляють різні політичні сили, привела до того, що чимало політичних інститутів набули зовсім не того значення, яке в них вкладали творці системи. Наприклад, обмежено прерогативи президента, розширено повноваження парламенту, який одержав відносну самостійність від уряду. Функції контролю над виконавчою владою все більше виконує судова влада.

Закінчуючи розгляд проблем формування і вдосконалення політичної системи Франції, можна зробити такі висновки. По-перше, під вдосконаленням політичної системи або її модернізацією нині розуміється зростання здатності політичної системи адаптуватися до нових зразків соціальних цілей і створювати нові види інститутів, що забезпечують розвиток соціальної системи. По-друге, політична система Франції кінця 50-х років ХХ ст. діє і дотепер, проте вона стала менш централізованою і гнучкішою. По-третє, шлях, пройдений Францією та іншими розвиненими західноєвропейськими країнами (Німеччина, Велика Британія) у вдосконаленні своїх політичних систем, є безцінним досвідом для країн, що перебувають у транзитивному стані, — від тоталітаризму до демократії.

¹ Le Figaro. – 2000. – 01. – 25.