

Застосування принципу поділу влади у країнах зі змішаною формою правління. Досвід П'ятої Французької республіки

О.Г.Козинець, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Чернігівський національний технологічний університет

Наразі в нашій державі актуальним є питання про розподіл влади, про збільшення повноважень парламенту і зменшення повноважень президента. Такі питання неодноразово піднімалися у різних країнах, у різний час. Змішана форма правління чи то парламентсько-президентська, чи то президентсько-парламентська розглядається не як самостійна, а як перехідна чи до президентської, чи до парламентської республіки.

Будь-яка влада парламент чи президент намагається позбутися зовнішніх обмежень. На думку творця теорії поділу влади Ш.Л.Монтеск'є завжди: «...кожен, кому належить влада, готовий до владних зловживань; він це робитиме доти, доки не зустрінеться з перепорою. Для того, щоб унеможливити зловживання владою, необхідний суспільний лад, у якому влада стримує владу»

Ми зупинимось на характеристиці застосування принципу влад у країні зі змішаною формою правління, а саме на досвіді Франції.

Так, центральне місце в системі державних органів влади Франції відведено Президенту республіки [2, с.99]. Президент є главою держави, здійснює верховне представництво країни у всіх сферах внутрішньополітичного та міжнародного життя. Він забезпечує дотримання Конституції, нормальне функціонування державних органів, правонаступництво держави, є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і дотримання міжнародних договорів, очолює збройні сили країни. Президент має конкретні повноваження по здійсненню зазначених функцій.

Своєрідність змішаної форми правління виявляється в тому, що Президент не несе політичної відповідальності перед Парламентом, тобто, якщо його політика є незадовільною, то в принципі, не існує способів застосування до нього санкцій або усунення з посади. Однак, це питання в останній час постає дещо в іншому баченні.

Принцип відсутності політичної відповідальності базується на тому, що парламентський режим перекинув цю відповідальність не на главу держави, а на уряд, тобто міністри, ставлячи свій підпис поряд із підписом глави держави, беруть на себе відповідальність за його дії. Це і є так званий принцип контрасигнатури.

Спирний характер відсутності відповідальності проявляється в тому, що Конституція передає Президенту ряд повноважень, які він здійснює без контрасигнатури [1, с.60]. Правилем демократії є союз влади та відповідальності. Обраний безпосередньо народом, маючи свою програму, яку він бажав би втілити в життя, він був би зацікавлений мати в своєму розпорядженні реальну можливість перевірити, чи підтримує його народ, як і раніше. Але у випадку негативних результатів ніщо не зобов'язує Президента подати у відставку: він повинен сам вирішити, чи може він залишатись при владі.

Правилем досконалих парламентських режимів є біцефальність (подвійний характер) виконавчої влади, яка включає главу держави та главу уряду [4, с.113]. Так глава держави, Президент має або обмежені повноваження, або лише номінально ними володіє. У Франції ж Президент володіє своїми власними повноваженнями, тобто може діяти без контролю з боку уряду. Нововведення Конституції 1958 р. визначають завдання глави держави та надають йому власні повноваження, які не потребують контрасигнатури.

Характеризуючи уряд П'ятої Республіки Франції, слід відмітити, що прем'єр-міністр є наступником Голів Ради Міністрів Третьої та Четвертої Республік. Він призначається декретом Президента республіки, що не потребує контрасигнатури. Мова йде про владні повноваження Президента, але при цьому Президент повинен стежити за наявністю в Національних зборах парламентської більшості, спроможності достатньо довго підтримувати людину, яку він призначив на посаду [1, с.74].

Що стосується припинення повноважень, то можуть бути різні причини підставами залишення прем'єр-міністром своєї посади, але в будь-якому разі це тягне за собою відставку всього уряду. Також слід сказати, що теоретично Президент не може відкликати прем'єр-міністра, але в дійсності все інакше Президент сам привласнив собі право фактичного відкликання прем'єр-міністра. Але, якщо останній забезпечений достатньою підтримкою парламентської більшості, то він може не підкоритись і залишитись на посаді проти волі Президента.

Уряд має власні повноваження, котрі визначаються його функціями. У відповідності до ст. 20 Конституції «уряд визначає і проводить політику Нації». Одночасно Конституція підтверджує поділ повноважень усередині самої системи виконавчої влади. Президенту віддається захист основних інтересів країни; уряду – вирішення поточних проблем, розробка проектів та напрямів політики на майбутнє. Конституція 1958 р. передбачає також делегування уряду законодавчих повноважень. На практиці Президент може за підтримки парламентської більшості прийняти на свій розгляд будь-яке важливе питання або справу, яка його зацікавила.

Щодо Парламенту, то характеризуючи його, необхідно зазначити, що палати мають неоднакові повноваження, а також існує спосіб їх формування. Усталена таким чином нерівність найчастіше схиляється на користь Національних зборів. Не дивлячись на те, що в законодавчій сфері повноваження двох палат є рівними, у випадку виникнення протиріч уряд надає останнє слово саме Національним зборам.

Парламент створює закон. Це – основна мета його існування. Однак, в 1958 р спроба поновити роль виконавчої влади призвела до перегляду повноважень Парламенту, в тому числі і в законодавчій сфері. Якщо в минулому законодавча сфера не мала обмежень, то з 1958 р. Парламент повинен був розділити з урядом деякі важливі нормотворчі повноваження. Уряд, який до цього залишався за межами законодавчого процесу, перетворився на повноправного його учасника. Законодавча діяльність Парламенту повинна відповідати Конституції, а Конституційна Рада покликана наглядати за цим.

Важливою функцією Парламенту є контроль за діяльністю Уряду. В цій галузі практика П'ятої республіки має цілий ряд нововведень. Парламентарі зберегли за собою право усного чи письмового запиту на адресу прем'єр-міністра або членів Уряду. Але найважливішою та найбільш значною формою контролю залишається інститут парламентської відповідальності уряду [1, с.123].

Питання про довіру може ставити сам уряд, але це не є обов'язковим. Якщо уряд має сумніви щодо доцільності обговорення своєї програми в Парламенті, то може цього не робити. Існуючої в минулому процедури затвердження уряду та його повноважень з боку Парламенту зараз також не існує.

Таким чином, парламентський механізм П'ятої республіки побудований так, що успішне функціонування залежить від тісної взаємодії з виконавчою владою.

Франція протягом майже двох століть традиційно належала до кола держав з високим рівнем централізації та бюрократизації державного апарату. Додатковий контроль за діяльністю адміністрації була покликана здійснювати адміністративна юстиція.

Поява адміністративної юстиції самим тісним чином пов'язана з реалізацією принципу поділу влад, оскільки, ще в роки Французької революції були прийняті акти, які забороняли судам втручатися у справи адміністрації. Обґрунтовувалось це посилюючою на розподіл влад, яка позбавляла судову владу права втручатися у сферу діяльності виконавчої влади [4, с.130].

Адміністративна юстиція покликана, перш за все, попередити можливість зловживання владою зі сторони адміністрації та забезпечити дотримання законності у випадку її порушення представниками адміністрації.

Основу адміністративної юстиції у Франції утворюють на сьогодні регіональні адміністративні трибунали. Вони розглядають справи за позовами про анулювання неправомірних актів адміністративних органів, про відшкодування шкоди, заподіяної адміністрацією. Вищим органом адміністративної юстиції є Державна рада, яка виступає касаційною та апеляційною інстанцією по справах, що вирішуються адміністративними трибуналами. Крім того, вона розглядає у першій інстанції справи, пов'язані з регламентарними актами Президента республіки, прем'єр-міністра та міністрів.

У 70-ті роки ХХ ст. у Франції виник ще один інститут, покликаний посилити контроль за діяльністю адміністрації і попередити її посягання на права та свободи громадян. Мова іде про так званого медіатора (омбудсман), заснованого у Франції 3 січня 1973 р. Але за визнанням багатьох спеціалістів цей інститут виявився у Франції менш ефективним, ніж в інших країнах. Оскільки, адміністративна юстиція несе більшу частину тягаря по боротьбі зі свавіллям адміністративних влад [4, с.131].

Таким чином, змішана форма правління, яка з'явилась у Франції з утвердженням П'ятої республіки стала ефективною і дієвою відповіддю на політичну кризу 1958 р., породжену порушенням балансу влад, викликаним значним посиленням влади парламентських асамблей. Досвід П'ятої республіки підтверджує, що змішана форма правління може змінюватись і залишатись ефективною навіть при радикальній зміні політичних ситуацій.

Зрозуміло, що принцип поділу влади зі змішаною формою правління реалізується по-іншому, ніж у президентській республіці. Тим не менше, він діє, забезпечуючи в першу чергу самостійність і ефективність виконавчої влади, він націлює одночасно всі гілки влади на співробітництво і взаємодію.

Література

1. Ардан Ф. Франция: государственная система: Пер. с франц. – М.: Юрид. лит. 1994. – 176 с.
2. Арзаканян М.Ц. Политическая история Франции XX века. – М.: Высш. шк., 2003. – 157 с.
3. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176 с.