

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

В статье анализируются предпосылки возникновения Четвертой республики во Франции, в частности, формирование политической системы, образование Временного правительства, созыв Учредительного собрания и проведение референдумов на которых решались вопросы относительно дальнейшего государственного развития Франции. Также характеризуются обстоятельства провозглашения Четвертой республики, форма ее правления и законодательное оформление. Особое внимание при этом отводится характеристике Конституции 1946 г., ее сравнению с Органическими законами Третьей республики 1875 г.

The preconditions of the Fourth Republic formation in France, namely, the political system shaping, provisional government forming, constituent assembly convening and referendum conducting where the issues concerning the further government – legal development France were solved. Also the circumstances of the Fourth Republic proclaiming are characterized the forms of its governing and the legislative formulating are analyzed in the article. A special attention is paid to the characteristics of the Constitution of France, 1946, its comparison with the Organic Laws of the Third Republic 1875.

У нашій країні не вшухають розмови про зміни до Конституції, зараз дедалі наполегливіше ведуться розмови про таке благо, як парламентська республіка. За таких обставин виникає інтерес до державно-політичних інститутів та механізмів державного управління зарубіжних країн, оскільки вони накопичили і мають багатовіковий досвід державотворення і саме там були винайдені та застосовані на практиці різні форми республіканського правління.

У пошуку найкращої форми республіки нам зможе надати неоціненну послугу досвід Франції. Ця країна, як ніяка інша, завжди привертала до себе увагу істориків, юристів, політиків. Вона належить до числа тих держав, які внесли особливий вклад у розвиток конституційно-правової теорії та практики. Саме Франція протягом XVIII – XX ст.ст. “перепробувала” різні форми правління і саме вона на практиці довела, що парламентська зверхність не створює необхідних умов для стабільного та динамічного розвитку держави, що парламентаризм має обмежені політичні ресурси у вирішенні гострих питань та нездатний до

вирішення серйозних криз. Франція є демократичною країною, а досвід становлення демократії є дуже важливим для нашої країни.

Отже, предметом дослідження є форма правління Четвертої республіки у Франції, її законодавче оформлення та практичне функціонування.

Слід відмітити, що падіння Третьої республіки у Франції стало закономірним результатом її поразки в Другій світовій війні. Так, після капітуляції влітку 1940 р. більша частина Франції управлялася німецькими окупаційними органами. У південній не окупованій зоні влада формально знаходилася в руках пронімецького уряду маршала Петена (“Режим Віші” – О.К.). Конституція 1875 р. формально не була скасована, однак фактично Третя республіка перестала існувати. Рядом декретів Петен скасував посаду президента республіки й взяв на себе функції глави держави, що володіє всією повнотою державної влади¹. “Режим Віші” був військово-авторитарним, хоча самостійна роль цього уряду була досить відносною. Його функції були ще більш обмежені з осені 1942 р., коли німці ввели в південну зону свої війська.

Боротьбу проти нацистів на території Франції очолили комуністи, з ініціативи яких численні антифашистські організації об’єдналися в Національну раду опору. Інший центр руху опору під назвою “Франція, що бореться” був створений генералом де Голлем в еміграції. У 1943-1944 рр. після об’єднання французького й лондонського центрів в Алжирі був заснований єдиний французький Комітет національного визволення як Тимчасовий уряд Французької Республіки². Саме цей орган здійснював управління країною в 1944-1946 рр. У цей період у Франції почалася глибока перебудова політичної системи, що супроводжувалася важливими соціально-економічними реформами й перегрупуванням основних партійно-політичних сил.

Центральним питанням внутрішньополітичного життя країни, навколо якого розгорілася боротьба, стало питання про новий державний лад, нову конституцію Франції. Усі політичні сили об’єднувало критичне відношення до інститутів Третьої республіки. У вирішенні решти питань їхній підхід був різним. “Нові консерватори”, і насамперед прихильники генерала де Голля, схилилися до

заснування республіки президентського типу із сильною виконавчою владою, здатною протистояти “режиму партій” – “дестабілізуючому” парламентаризму епохи Третьої республіки. Ліві партії, а також ряд партій центристського толку (наприклад, велика католицька партія МРП), явно побоюючись установаження режиму “особистої влади” генерала де Голля, виступали за збереження верховенства парламенту і його контролю над урядом при більшій збалансованості двох гілок влади.

Одержавши на виборах до Установчих зборів у жовтні 1945 р. найбільшу кількість депутатських мандатів, комуністи, соціалісти й МРП утворили трьохпартійний Тимчасовий уряд і домоглися створення проекту Конституції на основі своєї програми³. Ця Конституція у своїх принципах ґрунтувалася на республіканській і демократичній конституційній традиції. Вона проголошувала, що Франція – демократична, неподільна і соціальна республіка; що суверенітет належить народу; що французький народ здійснює свій суверенітет через своїх депутатів у Національних зборах.

Разом з тим, нова Конституція вводила істотні зміни у відношенні заморських володінь і територій Франції, а також організації державної влади.

Заморським територіям і володінням було присвячено, у порівнянні з колишніми конституціями, значно більше число статей. Ці положення були інкорпоровані в проект самої Конституції, що доводило в Установчих зборах перевагу тенденцій до уніфікації й асиміляції.

Утім, ні запозичення, ні деякі нововведення не могли приховати основну особливість проекту Конституції 19 квітня – всевладдя Національних зборів.

Хоча проектом була передбачена посада президента республіки, але він був позбавлений двох функцій, що за звичаєм фактично належали президенту Третьої республіки, зокрема, права призначати голову Ради міністрів і права помилування. Мало того, президент обирався тими ж самими Національними зборами, що приблизно в тих же умовах обирали голову Ради міністрів і свого власного голову. Права цих трьох голів, що обиралися Національними зборами, не були чітко розмежовані і перепліталися. За умови приналежності цих трьох

голів до одного політичного угруповання, що має більшість у Зборах, останнім належала б уся повнота влади.

Збори, що створюють закон, безпосередньо втручалися в його застосування шляхом судової процедури. Протягом усього дев'ятнадцятого століття і майже всієї першої половини двадцятого відправлення правосуддя входило в сферу виконавчої влади. Володіючи більш-менш широкими і реальними гарантіями, суди функціонували, будучи залежними від уряду, що виражалося в призначенні і просуванні по службі членів магістратури. За проектом 19 квітня ця прерогатива повинна була перейти до Національних зборів, тому що останнім належала більшість у Раді магістратури, від якої відтепер повинні були залежати і судді і відправлення правосуддя. Збори мали право обирати не тільки шістьох членів Ради магістратури, але також Президента республіки і голову Ради магістратури. Вони могли також впливати і на міністра юстиції. У кінцевому рахунку вони мали в своєму розпорядженні голоси восьми членів Ради магістратури з дванадцяти.

Також Збори переважали над урядом. Вони затверджували його склад, програму, структуру, могли відкликати його. Голова Ради міністрів був вправі, звичайно, порушити питання про довіру, але це не дуже впливало на Збори. У випадку незгоди міністр виходив у відставку і Збори вибирали нового голову Ради. Розпуск Зборів передбачався новою конституцією, але він міг мати місце при важко здійснюваних умовах, зокрема, Збори могли бути розпущені тільки в другій половині легіслатури, тобто після закінчення двох з половиною років, і після двох вотумів недовіри упродовж однієї річної сесії. Міністри залежали від Вищого суду, що був утіленням Національних зборів. Національні збори виступали одночасно в якості і судді і прокурора; вони самі вели судовий розгляд проти обвинувачуваних ним же осіб, оскільки вони обирали членів Вищого суду, дві третини яких повинні були бути депутатами Зборів.

Відповідно до конституційного закону 2 листопада 1945 р. текст Конституції, прийнятий Установчими зборами 19 квітня, був лише проектом, що підлягав представленню на схвалення суверенного народу. Всенародне опитування відбулося 5 травня 1946 р. На схвалення народу було поставлене тільки одне

питання: чи схвалюєте ви Конституцію, прийняту Національними Установчими зборами? Текст цієї Конституції був широко розповсюджений серед населення. Виборець голосував, закреслюючи слова “так” чи “ні”, розміщені проти питання.

Референдум дав негативний результат. Проект конституції був відкинтий – факт безпрецедентний у французькій конституційній історії: дотепер усі конституції, що представлялися на схвалення виборців, затверджувалися значною і часто переважаючою більшістю.

Провал проекту Конституції 19 квітня викликав призначення, відповідно до конституційного закону 2 листопада 1945 р., нових виборів для обрання других Установчих зборів. При цьому зберігали силу норми, що діяли при обранні перших Установчих зборів.

Результати голосування 2 червня 1946 р. в основному не відрізнялися істотно від результатів виборів 21 жовтня. Нова конституційна комісія включала однакову кількість прихильників тих, хто голосував під час референдуму за і проти проекту Конституції (21 і 21)⁴.

Нарешті, у неділю 29 вересня 1946 р. депутати остаточно висловилися за проект у цілому. Він був прийнятий 440 голосами (комуністи, соціалісти, МРП) проти 106 (Демократичний і соціалістичний союз опору, радикал-соціалісти, незалежні, “селяни” і Республіканська партія свободи). Біля тридцяти депутатів утрималися або були відсутні.

На цей раз референдум дав позитивний результат, за конституцію проголосувала більшість. Кількість тих, хто утримався, була значною і склала більше 31% від осіб, що голосували. 27 жовтня Конституція була промудльгована головою Тимчасового уряду. 24 грудня, відповідно до положень статті 98, зі скликанням Ради Республіки вона набрала чинності.

Отже, другий проект, розроблений у 1946 р. новим складом Установчих зборів, містив ряд компромісних положень, що дозволяло врахувати платформи всіх членів коаліції. Після затвердження на референдумі другий проект Конституції став основним законом Франції – Конституцією IV республіки.

Так, Конституція 27 жовтня 1946 р. складалася з 106 статей. За обсягом вона

значно перевищувала не тільки Конституцію 1875 р., але також і обидві конституційні хартії і конституції десятилітнього і довічного консульства, так само, як і Конституції Другої імперії (1852 і 1870 рр.). Але вона менш об'ємна, ніж Конституція 1848 р. і революційні Конституції 1791, 1793 і 1795 рр.⁵ До цих останніх вона наближалася по чіткому і систематичному розташуванню матеріалу. Конституція складалася з преамбули і дванадцяти глав (про суверенітет, про парламент, про Економічну раду, про дипломатичні договори, про Президента республіки, про Раду міністрів, про кримінальну відповідальність міністрів, про Французький Союз, про Вищу раду магістратури, про місцеві колективи, про перегляд Конституції та перехідні постанови).

Так само, як і Конституційні закони 1875 р., Конституція Четвертої республіки проголосила Францію парламентською республікою. Структура й характер Конституції 1946 р. так само, як і в Конституційних законах 1875 р., багато в чому відбили конкретні історичні події, що відбувалися в Франції в цей період⁶. Поразка в Другій Світовій війні й фашистська окупація призвели до того, що суспільно-політичне життя Франції після звільнення характеризувалося явним посиленням демократичних тенденцій. Конституцію 1946 р. відрізняє від Конституційних законів 1875 р. структура. Матеріал розташований системно й чітко.

Нова Конституція являла собою очевидний прогрес у порівнянні з Конституційними законами 1875 р. з погляду політичних прав, вирішення соціальних питань і того, що стосується Французького Союзу, який прийшов на зміну французькій колоніальній імперії.

Норми про статус державних органів розташовані відповідно до принципу поділу влади.

Законодавча влада Четвертої республіки представлена через двопалатний Парламент, що складався з Національних Зборів і Ради Республіки. Конституція 1946 р. наділила нижню палату Парламенту, Національні Збори більш пріоритетними правами, ніж Раду Республіки. Верхній палаті відведена роль

фасаду, усі її права зведені до міркувань і не несуть ніякої вирішальної відповідальності.

Виконавча влада двоїста за структурою. Правовий статус Президента Четвертої республіки щільно вписується в парламентську традицію. Відповідно до Конституції 1946 р. виконавча влада належала Президенту Республіки, його повноваження як вищої посадової особи були об'ємні, але в дійсності виконавчою владою керували міністри, оскільки саме вони несли за свої дії політичну відповідальність.

Автори Конституції 1946 р. здійснили спробу стабілізувати уряд шляхом “раціоналізації” політичної відповідальності, кодифікувавши інститут міністерської відповідальності, виражений у резолюції осудження й у питанні про довіру⁷. Однак Четверта республіка зазнала ще більшої нестабільності, причому незалежно від того, які політичні коаліції знаходилися при владі.

Двопалатний парламент перебував у центрі інституційного розташування Четвертої республіки з перевагою Національних Зборів. Система Четвертої республіки довіряє істотні повноваження лише одній з палат – Національним Зборам. Повноваження верхньої палати Ради Республіки зведені до міркувань і не несуть ніякої вирішальної відповідальності. Ураховуючи негативний досвід Третьої республіки, автори Конституції 1946 р. навмисно заснували фактично однопалатну систему. На їхню думку, тепер Основний Закон не зобов'язував до пошуку політичної більшості, принаймні, в одній палаті.

Засновники спробували вибудувати державну владу в Франції відповідно до системи стримувань і противаг, але політична еволюція форми правління підірвала їхні зусилля. Конституційна практика закріпила верховенство Парламенту в системі вищих органів влади, в особі нижньої палати. Конституція Четвертої республіки не змогла створити орган, який би контролював та стримував законодавчий орган Четвертої республіки. Таким чином, механізм системи стримувань і противаг у Четвертій республіці мав особливості.

При розробці Конституції 1946 р. її засновники почали спробу адаптувати парламентську форму правління до французьких умов шляхом так званої

раціоналізації, зробити її в рамках Четвертої республіки більш функціональною. На їхню думку, проблема парламентської більшості могла бути вирішена встановленням фактичного монокамералізму (однопалатної системи). Делікатні питання довіри й недовіри уряду в Парламенті повинні бути оформлені в точні конституційні положення. Стабільність уряду автори Конституції 1946 р. мали намір забезпечити шляхом формування “особливого” авторитету, який буде властивий посаді прем’єр-міністра. Уважалося, що персональна інвестиція голови Ради міністрів додасть йому авторитету⁸.

Практика застосування “раціоналістичних” положень, на які засновники поклали всі свої надії, призвела до того, що парламентаризм Четвертої республіки прийняв яскраво виражену форму абсолютного парламентаризму, який не був здатний забезпечити політичну стабільність. Парламентська практика в Франції наочно продемонструвала слабкі сторони цієї форми правління, її неспроможність у французьких умовах, а найголовніше – її основне історичне призначення. Ця форма гарна тільки як перехідна або тимчасова, оскільки дозволяє враховувати інтереси протиборчих або конфліктуючих сторін і забезпечує можливість існування, і тих і інших, на рівних позиціях.

Так, прийняття Конституції 1946 р. не гарантувало її тривалої дії. Протягом 12 наступних років після її прийняття Конституцію Французької Республіки постійно переглядали, вносили зміни і доповнення. Частково це було пов’язано з політичною нестабільністю в межах Франції, частково з тим, що Конституція не відповідає реаліям.

Реорганізація політичного ладу Франції у тій формі, яка була передбачена Конституцією 1946 р., багато в чому не виправдала покладених на неї завдань і швидко втратила привабливість в очах французів. Країна практично повернулася до “режиму Зборів”, який одностайно критикувався на прикладі Третьої республіки. За дванадцять років змінилося сорок п’ять урядів, було кілька тривалих міністерських криз. Цьому сприяли як недостатня розробка самого механізму функціонування норм основного закону, так і періодичні відступи від них на практиці.

Складні проблеми модернізації економіки й перебудови економічної структури, загострення соціальних протиріч, розпад колоніальної системи й колоніальні війни вимагали активного втручання держави й стимулювали пошуки шляхів до встановлення твердої влади. Політична система, заснована на класичному парламентаризмі, в умовах багатопартійного суперництва й постійно зростаючих вимог до адміністративно-управлінської діяльності виявилася нездатною адекватно реагувати на складні соціально-економічні проблеми й кризові явища в суспільстві⁹.

Протягом 40-х – середини 50-х рр. стало наростати невдоволення державним режимом Четвертої республіки. Голлістська партія Об'єднання французького народу (РПФ), що виникла в 1947 р., виступила з вимогою про скасування Конституції 1946 р. і створення сильної виконавчої влади, здатної піднятися над “партійною чехардою”. У цьому ж році відбувся розпад тристоронньої коаліції, а в 1948-1951 рр. була відновлена мажоритарна виборча система. Значне поширення одержала практика делегованого законодавства. За конституційною реформою 1954 р. прем'єр-міністр був наділений додатковими повноваженнями щодо розпуску Національних зборів, спрощувався порядок одержання вотуму довіри урядом (простою більшістю голосів), відмінялися положення Конституції про коаліційний уряд¹⁰. Були розширені також права Ради республіки, яка перетворилася в повноправного учасника законодавчого процесу. Одночасно, без прямого перегляду відповідних положень шляхом конституційної практики відбулося фактичне посилення ролі й впливу президента.

Загострення політичної обстановки¹¹ й відхід від основних принципів Конституції 1946 р. призвели в остаточному підсумку до падіння Четвертої республіки. У 1958 р. в умовах загальної соціальної та політичної кризи відбулося прийняття нової Конституції Франції – Конституції П'ятої республіки.

Таким чином, парламентська практика в Франції дала світу новий, у тому числі й негативний, досвід організації державної влади. Вона наочно продемонструвала слабкі сторони цієї форми правління та її неспроможність у

таких французьких умовах, як багатопартійність, розбіжності в системі політичних партій, особливості політичної культури.

При заснуванні Четвертої республіки її творці, враховуючи негативний досвід Третьої республіки й прагнучи піти від домінуючої влади Уряду, наділили додатковими повноваженнями нижню палату парламенту, що стимулювало виникнення фактичної переваги парламенту і призвело надалі до повного “паралічу” виконавчої влади і, як наслідок, до парламентського абсолютизму.

Конституція 1946 р. зберегла основні традиції французьких республіканських конституцій XIX ст., а Франція стала однією з перших країн, де була заснована парламентська республіка, оскільки закріпила на конституційному рівні основні принципи парламентської форми правління. Однак, у Четвертій республіці парламентаризм був реалізований у своїх крайніх і абсолютних формах, що показало його нежиттєздатність і малоефективність, оскільки парламентська перевага не зуміла забезпечити Франції політичну стабільність.

Література

1. Арзаканян М.Ц. Политическая история Франции XX века. – М.,2003. – С.52; 2. Там само. – С. 67; 3. Крутоголов М.А. Государственный строй современной Франции. Четвертая республика. – М.,1958. – С.67; 4. Там само. – С.75; 5.Прело Марсель. Конституционное право Франции. – М.,1957; 6. Фальшина Н.А. От парламентской к полупрезидентской республике: опыт Франции (III – V Республики) : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону,2007. – С.16; 7. Там само. – С.17; 8. Там само. – С.22; 9. История государства и права зарубежных стран. В 2-х ч. // За ред. Крашенинниковой Н.А. и Житкова О.А. – Ч.2. – М.,1998. – С.290; 10. Крутоголов М.А. Вказ. праця. – С.99; 11. Арзаканян М.Ц. Вказ. праця. – С.92-97.