

О. Г. КОЗИНЕЦЬ

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

Анализируются предпосылки возникновения Четвертой республики во Франции, в частности формирование политической системы, образование Временного правитель-

© КОЗИНЕЦЬ Олена Гаврилівна – кандидат історичних наук, завідувач кафедри Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

ства, созыв Учредительного собрания и проведение референдумов, на которых решались вопросы дальнейшего государственного развития Франции. Характеризуются обстоятельностью 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 вщухають розмови про зміни до Конституції, нині 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 мають багатовіковий досвід державотворення і саме там були винайдені та застосовані на практиці різні форми республіканського правління.

У пошуку найкращої форми республіки вартій уваги досвід Франції, яка належить до числа тих держав, які внесли особливий вклад у розвиток конституційно-правової теорії та практики. Саме Франція протягом XVIII – XX ст. «перепробувала» різні форми правління і саме вона на практиці довела, що парламентське верховенство не створює необхідних умов для стабільного та динамічного розвитку держави, що парламентаризм має обмежені політичні ресурси у вирішенні гострих питань та нездатний долати серйозні кризи.

Падіння Третьої республіки у Франції стало закономірним результатом її поразки в Другій світовій війні. Після капітуляції влітку 1940 р. більша частина Франції управлялася німецькими окупаційними органами. У південній неокупованій зоні влада формально знаходилася в руках пронимецького уряду маршала Петена («Режим Віші». – *О.К.*). Конституція 1875 р. формально не була скасована, однак фактично Третя республіка перестала існувати. Низкою декретів Петен скасував посаду президента республіки й взяв на себе функції глави держави, що володів усією 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 до південної зони 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 у 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 розгорнулася боротьба, стало питання про новий державний лад, нову конституцію Франції. Усі політичні сили об'єднувало критичне ставлення до інститутів

Третьої республіки. У вирішенні решти питань їхній підхід був різний. «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 низка центристських партій (наприклад, велика католицька партія МРП), явно побоюючись встановлення 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; суверенітет належить народові; що французький народ здійснює суверенітет через своїх депутатів у Національних зборах.

Водночас нова Конституція містила істотні зміни щодо заморських володінь і територій Франції, а також організації державної влади. Заморським територіям і володінням було присвячено значно більше число статей, які свідчили про тенденції до уніфікації й асиміляції. Втім 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 звичайно фактично належали президенту Третьої республіки, зокрема права призначати голову Ради міністрів і права помилування. Мало того, президент обирався тими ж Національними зборами, які приблизно на тих же умовах обирали голову Ради міністрів і свого власного голову. Права цих трьох голів, що обиралися Національними зборами, не були чітко розмежовані. 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 XIX ст. і майже всієї першої половини XX ст. відправлення правосуддя входило до сфери компетенції виконавчої влади. Володіючи більш-менш широкими і реальними гарантіями, суди функціонували, будучи залежними від уряду, що виражалося в призначенні й 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, й відправлення правосуддя. Збори мали право обирати не тільки шістьох членів Ради магістратури, а й Президента республіки і голову Ради магістратури. Вони могли також впливати на міністра юстиції. Врешті 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 це було можливо за складних умов. 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 й судді, й прокурора: самі вели судовий розгляд проти обвинувачуваних ним же осіб, оскільки обирали членів Вищого суду, дві третини яких мали 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 поширений 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 переважною 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. істотно не відрізнялися 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). Близько тридцяти депутатів утрималися або були відсутні.

На цей раз референдум дав позитивний результат, за Конституцію проголосувала більшість. Кількість тих, хто утримався, була значною – понад 31% осіб, що голосували. 27 жовтня Конституція була промυльгована 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 дало можливість врахувати платформи всіх членів коаліції. Після затвердження на референдумі другий проект Конституції став основним законом Франції – Конституцією IV республіки.

Конституція 27 жовтня 1946 р. містила 106 статей. За обсягом вона значно перевищувала не тільки Конституцію 1875 р., а й 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 останніх вона наближалася за чітким і систематичним розташуванням матеріалу: преамбула і дванадцять глав (про суверенітет, парламент, Економічну раду, дипломатичні договори, Президента республіки, Раду міністрів, кримінальну відповідальність міністрів, Французький Союз, Вищу раду магістратури, місцеві колективи, про перегляд Конституції та перехідні постанови).

Як і Конституційні закони 1875 р., Конституція Четвертої республіки проголосила Францію парламентською республікою. Структура й характер Конституції

1946 р., як і Конституційних законів 1875 р., багато в чому відображали конкретні історичні події, що відбувалися у Франції в цей період⁶. Поразка в Другій світовій війні й фашистська окупація призвели до того, що суспільно-політичне життя країни після звільнення характеризувалося явним посиленням демократичних тенденцій. Нова Конституція являла собою очевидний прогрес порівняно з Конституційними законами 1875 р. з точки зору 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 двопалатним парламентом, 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, її права зведені до міркувань і не мають вирішального значення. Виконавча влада двоїста за структурою. Правовий статус Президента Четвертої республіки вписується у парламентську традицію. Відповідно до Конституції 1946 р. виконавча влада належала Президенту Республіки, його повноваження як вищої посадової особи були широкі, але насправді виконавчу владу представляли міністри, оскільки 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.

Враховуючи негативний досвід Третьої республіки, автори Конституції 1946 р. фактично створили однопалатну систему. На їхню думку, тепер Основний Закон не зобов'язував до пошуку політичної більшості, принаймні в одній палаті. Вони спробували вибудувати державну владу 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. Таким чином, механізм системи стримувань і противаг у Четвертій республіці мав особливості.

При розробці Конституції 1946 р. її автори зробили спробу адаптувати парламентську форму правління до французьких умов шляхом так званої раціоналізації, зробити її більш функціональною. На їхню думку, проблема парламентської більшості могла бути вирішена встановленням фактичного монокамералізму. Делікатні питання довіри й недовіри уряду в Парламенті мали бути оформлені в точні конституційні положення. Стабільність уряду мала забезпечуватися «особливим» авторитетом прем'єр-міністра. Вважалося, що персональна інвеститура голови Ради міністрів додасть йому авторитету⁸.

Практика застосування «раціоналістичних» положень призвела до того, що парламентаризм Четвертої республіки набув яскраво виражену форму абсолютного парламентаризму, який не був здатний забезпечити політичну стабільність. Парламентська практика продемонструвала слабкі сторони цієї форми правління, її неспроможність у французьких умовах. Ця форма ефективна тільки як перехідна або тимчасова, оскільки дає змогу враховувати інтереси конфліктуючих сторін і забезпечує можливість існування й тих, й інших, на рівних позиціях.

Протягом 12 наступних років після прийняття Конституцію Французької Республіки постійно переглядали, вносили зміни і доповнення. Частково це було пов'язано з політичною нестабільністю в країні, частково з тим, що Конституція не відповідала реаліям.

Реорганізація політичної системи Франції у тій формі, яка була передбачена Конституцією 1946 р., багато в чому не виправдала сподівань і швидко втратила привабливість в очах французів. Країна практично повернулася до «режиму Зборів», який одностайно критикувався на прикладі Третьої республіки. За 12 років змінилося 45 урядів, було кілька тривалих міністерських криз. Цьому сприяли як недосконалий механізм функціонування норм Основного Закону, так і періодичні відступи від них на практиці.

Складні проблеми модернізації економіки й перебудови економічної структури, загострення соціальних суперечностей, 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 років наростало невдоволення 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 «партійним безладом». 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 на повноважного 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 до падіння Четвертої республіки. У 1958 р. в умовах загальної соціальної та політичної кризи було прийнято нову Конституцію Франції – Конституцію П'ятої республіки.

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

При заснуванні Четвертої республіки її творці, враховуючи негативний досвід Третьої республіки й прагнучи ослабити владу уряду, наділили додатковими повноваженнями нижню палату парламенту, що стимулювало виникнення фактичної переваги парламенту, призвело до повного «паралічу» виконавчої влади і, як наслідок, 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 змогла забезпечити політичну стабільність.

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. канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 16.
7. Там же. – С. 17.
8. Там же. – С. 22.
9. *История государства и права зарубежных стран.* В 2-х ч. // Под ред. Н.А. Крашенинниковой и О.А. Житкова. – Ч. 2. – М., 1998. – С. 290.
10. *Крутоголов М.А.* Цит. работа. – С. 99.
11. *Арзаканян М.Ц.* Цит. работа. – С. 92–97.