

ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 321.6/8

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ В ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (НА ПРИМЕРЕ ФИНЛЯНДИИ И ФРАНЦИИ)

А. Б. Гехт, Д. А. Патрушева

Для того чтобы лучше понять взаимодействие исполнительной и законодательной властей в Финляндии и то особое положение, которое занимает премьер-министр как глава правительства, с одной стороны, а с другой — как глава института, обязанный в числе прочего подготавливать и осуществлять решения, принятые президентом, необходимо начать с рассмотрения периода принятия конституции Финляндии 1919 г.

Ключевые слова: Финляндия, Франция, законодательная власть, исполнительная власть, премьер-министр, полупрезидентская форма правления

Комиссия экспертов, ответственная за разработку конституции, намеревались установить в Финляндии классическую парламентскую форму правления. Однако в то время не предполагалось, что Финляндия окажется независимым государством, она входила в состав России. Финляндия, тем не менее, получила в 1917 г. независимость и на повестке дня парламента встал вопрос о принятии положений, на основании которых страна стала бы парламентским государством.

В результате гражданской войны победители, особенно правое крыло, предприняли попытку восстановления монархической системы. По самым смелым проектам монархистов, Финляндия должна была стать трехпартийной страной без парламентаризма, по модели США, но исполнительная власть должна была принадлежать только монарху. Парламент получил для обсуждения два различных варианта монархического правления. Один представлял собой образец монархической конституции с жесткими рамками, другой стремился к комбинации монархии и парламентаризма. Но не получив большинства, требуемого конституцией, монархисты отказались от идеи возрождения монархии. Со своей стороны, те, кто поддерживал республику не сумели провести первоначальную модель классического парламентаризма. В ре-

зультате было принято компромиссное решение: отказ от монархии и установление парламентаризма, но с предоставлением президенту республики широких полномочий для выполнения функций главы государства.

Что касается Франции, то, чтобы лучше понять взаимодействие исполнительной и законодательной властей в этой стране, на наш взгляд, необходимо обратиться к конституционным законам, на основе которых утвердился государственный строй, получивший наименование Третьей республики [1]. Французские авторы обычно пишут, что конституция III республики — это прежде всего Сенат. Переноса это образное выражение на более поздний период, можно сказать, что конституция IV республики — это в первую очередь Национальное собрание.

То, что ни в первом, ни во втором случае не упоминается глава государства, говорит о том, что президент республики в тот период не играл значительной роли в политике и государственном механизме Франции. Так продолжалось до 1958 г. Теперь, характеризуя конституцию V республики, можно утверждать, что главную роль в стране играет президент Республики.

Эта конституция была подготовлена и принята в обстановке острого внутривнутриполитического и внешнеполитического кризиса, связанного прежде всего с борьбой Алжира за освобождение от колониальной зависимо-

сти. В этих условиях президент де Голль, стремясь укрепить политическую стабильность и свою личную власть, в соответствии с полномочиями, которые ему предоставил парламент специальным законом, возглавил разработку новой конституции. Делегируя ему эти полномочия, парламент оговорил ряд пунктов, касающихся содержания новой конституции: парламент участвует в ее разработке, имея 2/3 мест в Консультативном комитете по ее подготовке; сохраняется принцип разделения властей; правительство ответственно перед парламентом; источником власти должно быть всеобщее голосование и др. Проект конституции был обсужден в Консультативном совете и Совете Министров и одобрен на референдуме 28 октября 1958 г. Делегированный способ разработки конституции и ее принятие на референдуме были новым явлением во Франции — все предшествующие конституции принимались парламентом.

Конституция в редакции 1958 г. формально установила в исполнительной власти Франции своеобразный дуализм: ее деятельность направлялась с одной стороны, президентом, а с другой, премьер-министром. Однако уже реформа 1962 г., согласно которой выборы президента осуществлялись всеобщим голосованием, изменила эту дуалистическую схему и закрепила, как уже говорилось выше, превосходство президента республики — верховного руководителя исполнительной власти.

Компетенцию премьер-министра Финляндии можно рассмотреть с трех различных сторон. Сначала следует осветить полномочия, которыми обладает премьер-министр в соответствии с нормами, записанными в конституции. Затем проанализировать, как принцип парламентаризма, определенный параграфом 36 Формы правления, влияет на юридический статус премьер-министра и изучить новые способы осуществления полномочий, возникшие в результате политической эволюции.

По конституции у премьер-министра мало прав для принятия собственных решений. Форма правления исходит из того факта, что премьер-министр председательствует на пленарных заседаниях Государственного

совета, подготавливая и исполняя президентские решения. С другой стороны, в Государственном совете под председательством президента, где должно присутствовать не меньше пяти министров, у премьер-министра с юридической точки зрения нет никакого привилегированного положения по отношению к другим министрам. Кроме того, глава правительства председательствует на заседаниях некоторых межминистерских комиссий, но и это положение не дает ему власти принятия решений, которая отличалась бы от компетенции других министров.

Премьер-министр замещает президента республики, когда он по причине болезни или поездки, например, за рубеж, не может исполнять свои обязанности. Хотя во время такого замещения премьер и обладает президентской властью, он ею никогда не пользуется в собственных политических целях.

Премьер-министр руководит не министерствами, а административными службами Совета (канцелярией), которые, тем не менее, являются важным органом планирования развития общества. В этом качестве директора канцелярии глава правительства может применить всю свою власть или делегировать свои полномочия чиновникам этой канцелярии.

Во Франции также ст. 21 конституции гласит: «премьер-министр руководит деятельностью правительства». Таким образом, из текста вытекает, что премьер-министр руководит не правительством, а лишь его деятельностью, т. е. имеет своей целью осуществление решений, принятых Советом Министров, на заседаниях которого председательствует президент.

Юридические взаимоотношения президента и премьер-министра не определены конституционными нормами, кроме уже упомянутой замены. Можно также констатировать, что президент не может делегировать главе правительства часть своих полномочий и не может легальным образом вмешиваться в действия премьер-министра, когда тот председательствует на пленарном заседании Государственного совета.

Некоторые исследователи поднимали вопрос относительно права президента от-

правлять в отставку премьер-министра, пользующегося доверием парламента. Здесь мнения разделились, и теоретически вопрос остается неразрешенным. Большинство авторов, которые исследовали этот вопрос, считают, что кроме доверия парламента премьер-министр и все правительство должно пользоваться доверием президента. По конституции именно президент назначает всех министров и освобождает их от своих обязанностей. Другие авторы утверждают, что исходя из принципа парламентаризма, президент не может отправить в отставку правительство или премьер-министра, пользующегося доверием парламента [2]. Убедительный прецедент создан М. Койвисто, который в 1981 г., исполняя функции премьер-министра, отказался подчиниться воле президента. На самом деле У. Кекконен требовал отставки Койвисто, хотя тот и располагал доверием парламента.

Юридическая система парламентаризма определена Формой правления так: «члены Государственного совета должны пользоваться доверием Эдускунты». Премьер-министр здесь не упомянут.

Если правительство получило вотум недоверия парламента, начинаются переговоры под руководством президента о формировании нового правительства. Очень быстро ведение переговоров возлагается на человека, ответственного за консультации или формирование правительства, действующего согласно указаниям и полномочиям, полученным от президента республики. После формирования правительства этот человек назначается его главой. Таким образом, на каждой стадии переговоров известно, кто станет будущим премьер-министром, если переговоры пройдут удачно. Это усиливает позиции того, кто ведет переговоры, поскольку ему отводится центральную роль в урегулировании вопросов, связанных с программой и выбором министров.

Необходимо отметить и то, что порядок образования правительства в значительной степени определяется формой правления. В самом общем виде можно выделить две основные модели создания правительства: на парламентской основе, типичной для стран с парламентской формой правления, и

внепарламентский способ, характерный для президентских республик. В странах с полупрезидентской формой правления правительство чаще всего формируется формально, внепарламентским путем, но с учетом расстановки сил в парламенте.

Как только правительство сформировано и приступает к своим обязанностям, премьер-министр не только обеспечивает себе председательство, но, согласно принципам парламентаризма, становится политическим руководителем правительства. Это становится ясным, когда речь идет о коалиционных правительствах, которые обычно образуются при многопартийной политической системе Финляндии, где фундаментальной задачей премьер-министра является проведение переговоров с целью устранения разногласий между различными правительственными группами. Переговоры между правительством и парламентскими группами обычно проходят под председательством премьер-министра, который, как правило, представляет одну из крупных партий, и ее парламентское влияние увеличивает реальное влияние главы правительства.

Также в силу традиции президент вмешивается во внутривластные действия правительства только в крайних случаях. Подобная практика, еще больше усилившаяся в результате начавшихся в 1991 г. реформ, приближает статус премьер-министра Финляндии к статусу его коллег из государств с парламентской формой правления.

Все вышеописанные факты значительно усиливают позицию главы правительства по отношению к той роли, которая определена ему законом с точки зрения взаимодействия с парламентом, средствами массовой информации и президентом.

В случае правительственного кризиса, какова бы ни была его причина: разногласия внутри правительства или вынесение вотума недоверия парламентом, премьер-министр должен принять решение. Он может предложить отставку от имени правительства, и тогда она должна быть принята. Конечно, различные политические партии, представленные в правительстве, или отдельные министры могут подать в отставку независимо от премьер-министра, но основной состав

правительства сохраняется, пока премьер-министр не подаст в отставку от имени всего правительства. Его угроза о возможной отставке правительства часто служит сдерживающим обстоятельством при межправительственных конфликтах.

Согласно парламентским принципам, угроза отставки правительства, пользующегося доверием парламента, является средством воздействия на независимую политику президента, отличную от политики правительства и парламента.

Решения, принимаемые президентом республики, должны согласовываться с Государственным советом. Кроме того, президенту очень сложно осуществлять намеченные решения, если у него нет правительства большинства, а есть правительство меньшинства или техническое. Правительство большинства усиливает позицию премьер-министра.

Вообще говоря, со времени провозглашения независимости можно выделить пять главных типов кабинетов: всеобщая коалиция, коалиция большинства, коалиция меньшинства, однопартийные и политически нейтральные или частично связанные партийным представительством [3].

Важным является тот факт, что правительства меньшинства почти так же стабильны, как и правительства большинства. Что касается временных кабинетов, то они заслуживают особого внимания. Созданные, чтобы исполнять правительственные задачи только временно, они являются продуктом чрезвычайных ситуаций и не подходят для нормальной парламентской формы правления. Правительственные коалиции в Финляндии не отличаются стабильностью. По подсчетам К. фон Бойме, средняя продолжительность деятельности кабинета в Финляндии составляла 12,3 месяца [4]. Партийный состав правительства нередко изменяется в период между парламентскими выборами, но отношения между партиями при образовании коалиций носят отнюдь не хаотический характер. Хотя в состав правительства часто входили представители 4-5 партий, основой коалиции, как правило, служило сотрудничество между СДПФ и ПФЦ, вследствие чего такие коали-

ции в 1951-1986 гг. называли здесь «красно-зелеными», дважды формировались кабинеты «зелено-синей» коалиции, основой которой служило сотрудничество между Аграрной партией (ПФЦ) и НКП. В 1966-1982 гг. «красный» элемент в составе «красно-зеленой» коалиции был усилен в результате включения в правительство представителей ДСНФ. Новым явлением в политической жизни Финляндии стало образование «сине-красной» коалиции 1987 г., основанной на сотрудничестве между НКП и СДПФ.

Частые изменения в правительстве, конечно, мешают непрерывности политического развития. Правительство не успевает ознакомиться с планами и результатами работы, как уже должно уходить в отставку. Но укреплению непрерывности служит то, что один или больше ушедших в отставку министров входят в новое правительство. Обычно, для описания французских условий политической жизни используют фразу: «Правительство меняется, но министры остаются». Ее применяют и тогда, когда характеризуют развитие финского парламентаризма. Это демонстрирует, что по крайней мере в некоторых партиях олигархия людей, «могущих стать министрами», контролирует партийные министерские позиции. Более того, некоторые министерские портфели могут оставаться в руках одних и тех же людей во многих правительствах: долгие годы.

Согласно положениям конституции, деятельность правительства связана со строгими формальностями, которые регламентируют принятия коллегиальных решений. В этой системе (пленарное заседание Государственного совета) премьер-министр играет роль только председателя. На практике же произошли изменения и развились новые подготовительные виды собраний наряду с формальными. Наиболее важным из них является правительственная «вечерняя школа». Каждую неделю правительство собирается на неформальное заседание, где министры предварительно обсуждают дела и проекты, которые должны быть представлены на пленарное заседание Совета Министров или на заседание Совета под председательством президента. Стало общепринятым,

стремление разногласия на политической почве разрешить во время неформального заседания или даже на более ранней стадии, например, во время дискуссий между различными правительственными политическими группами. Если же во время этих собраний возникают разногласия, именно премьер-министр должен начать переговоры и быть арбитром между оппозиционерами. Очень редко президент республики использует свои полномочия для воздействия на одну из партий. Ключевая позиция премьер-министра в межминистерских дискуссиях также является фактором, укрепляющим его положение.

Подобная практика существует и во Франции, где при президенте В. Жискард'Эстене появились так называемые правительственные семинары. На этих семинарах не принимается никаких решений, они посвящаются в основном рабочим дискуссиям и проводятся при закрытых дверях.

Французское конституционное право различает межминистерские советы и межминистерские комитеты, в рамках которых заседают лишь те члены правительства, которые имеют непосредственное отношение к рассматриваемой проблеме. Если первые заседают под председательством президента, то вторые — под председательством премьер-министра.

Действительная власть главы правительства во внутренней и внешней политике изменяется в зависимости от того, идет ли речь о правительстве большинства или техническом правительстве. Его социально-политическое влияние наиболее велико в первом случае. Что касается однопартийного правительства меньшинства, то здесь власть премьер-министра не оспаривается, но обычно очень велика зависимость такого правительства от президента республики, что ослабляет фактическое положение главы правительства.

Технические правительства целиком формируются по усмотрению президента республики, они всегда временные и, будучи прежде всего исполнителями президентских (и парламентских) решений, не имеют собственного политического веса, что подрывает власть премьер-министра.

Наряду с положениями конституции, взаимоотношения президента, премьер-министра и парламента формируются практикой и политическими условиями момента. Внутренний политический контекст Финляндии в последние годы оставался относительно стабильным, правительство было правительством большинства, что укрепило его позицию.

Однако, следует заметить, что в полупрезидентских республиках право главы государства на назначение министров и руководство работой правительства носит более ограниченный характер, чем в президентских, поскольку правительство в них организуется с учетом расстановки партийных сил в парламенте, а его главой является не президент, а премьер-министр. Реальная степень влияния президента на формирование и деятельность правительства во многом определяется совпадением или несовпадением интересов президентского и парламентского большинства. Если большинство в парламенте находится в оппозиции президенту, то последний «обязан предоставить премьер-министру значительную свободу в подборе своих министров» [5]. Так, в правительстве Ж. Ширака, сформированном оппозиционными французскому президенту партиями в 1986 г., последний реально влиял лишь на подбор кандидатур на посты министра иностранных дел и обороны (с учетом тех значительных полномочий, которые предоставлены главе государства в указанных областях).

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Президент принимает свои решения в Государственном совете, а тот, в свою очередь, подготавливает решения президента. Предложения Совета представляются президенту компетентным министром, но президент при принятии решений волен не брать во внимание мнение министра или Совета, он пользуется полной свободой.

Конституция дает президенту право издавать декреты по большому количеству вопросов, но он очень редко использует свои широкие полномочия в области законотворчества, в большинстве случаев он следует мнению Совета Министров.

Что касается права роспуска, то решение принимается президентом республики в Государственном совете. Роспуск практиковался восемь раз со времени принятия ныне действующей конституции. Наиболее часто он был вызван общеполитическими причинами: нарушение парламентского равновесия ввиду ареста депутатов-коммунистов (1924), кризис во внешнеполитических отношениях (1961), тупик во взаимоотношениях между партиями (1953, 1972, 1975).

В политической системе Финляндии наблюдается четкое разделение между парламентским правительством и независимой властью президента. Большинство финских исследователей сосредоточились на том, чтобы между двумя моделями президентской власти найти компромисс. В результате было введено понятие «умеренной, или нейтральной власти», предложенное Б. Константом. Согласно его точке зрения, президентская власть должна быть в резерве и использоваться довольно редко, для того чтобы найти решение серьезных проблем. Очевидно, функция главы государства как «умеренной власти» ставит новую проблему: ее нейтралитет по отношению к партиям [6].

Взаимодействие президента и правительства с палатами парламента в значительной степени определяется тем, насколько партийный состав палат парламента соответствует партийному составу Государственного совета.

Президентская власть в Финляндии функционирует в многопартийной системе. С тех пор как Финляндия стала независимой, не было случая, чтобы какая-либо партия обладала абсолютным большинством, с 1906 г. существует 5-6 полупостоянных партий и несколько меньше полуэфемерных образований. И в ходе прошедших в марте 2003 года очередных парламентских выборов ни одна из партий не получила абсолютного большинства голосов. Система партий чрезвычайно стабильна, вновь созданным партиям редко удается интегрироваться в сложившуюся систему. В этих условиях решение проблемы правительства представляло значительные сложности. Так, из 64 кабинетов, которые существовали в Финляндии в 1917-1982 гг., только 34 были коалиционными

ми правительствами большинства. Остальные были либо правительствами меньшинства, либо состояли из политически нейтральных чиновников.

Стабильность правительств была довольно хрупкой (особенно в 20-е годы), когда обычный срок жизни кабинета был около года. В этом контексте министерской нестабильности президент, избранный на шесть лет с постоянным переизбранием (Кекконена переизбирали четыре раза), представляет собой элемент стабильности.

Согласно теории «умеренной власти» президент должен оставаться строго нейтральным по отношению к партиям, что не исключает возможность помощи в сотрудничестве между группами, устранении трудностей даже путем угрозы роспуска.

Весомая, а зачастую и определяющая роль правительства как в механизме исполнительной власти, так и в государственном механизме в целом на практике определяется не только формальными его полномочиями, но и тем фактом, что в состав правительства, как правило, входят наиболее влиятельные деятели правящей партии (коалиции). Именно поэтому правительство обычно является реальным центром политической активности, своеобразным мотором, приводящим в движение весь государственный механизм.

Теперь необходимо на основе всего вышеизложенного и с учетом изменений произошедших в ходе реформы, начавшейся в 1991 г., сделать некоторые выводы относительно взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Финляндии. В результате широкой конституционной реформы была усилена роль парламента, который занял первое место в системе государственных органов. Так, назначение премьер-министра и формирование Государственного совета теперь должно осуществляться главой государства по согласованию с председателем Эдускунты и лидерами фракций политических партий в парламенте, которые образуют (наряду с заместителями председателя и председателями постоянных комитетов Эдускунты) Совет председателей. Таким образом, закрепляется первый принцип парламентаризма: формирование правительства на основе соотношения сил в парламенте.

Распускать же Эдускунту и назначать выборы президент может теперь только по инициативе премьер-министра. При выражении парламентом недоверия Государственному совету в целом или отдельному министру этот совет или министр обязаны подать в отставку. Кроме того, отставка Государственного совета может быть осуществлена и по решению премьер-министра, президент же должен только оформить этот акт. Если ранее в парламенте с программой правительства выступал президент, то теперь это входит в компетенцию премьер-министра. Так был закреплен второй принцип парламентаризма — политическая ответственность кабинета Государственного совета перед парламентом.

Что касается Франции, то с формально-юридической точки зрения система Пятой республики сохраняет важнейшие признаки парламентарной системы: признается принцип политической ответственности правительства перед парламентом (ст. 20), руководство деятельностью правительства возлагается на премьер-министра (ст. 21). Президент, будучи главой государства, но не главой правительства, вправе издавать множество актов, часть из которых должна скрепляться подписью премьер-министра и при необходимости соответствующих министров, а другая часть (назначение и смещение премьер-министра, назначение референдума, роспуск Национального собрания, введение в действие исключительных полномочий и др.) не нуждаются в контрассигнатуре (ст. 19). Конституция поручает президенту обеспечивать своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов (ст. 5).

Формально президент Франции не является лидером партии, так как выходит из рядов той партии, к которой принадлежал до избрания, но фактически он становится лидером даже не одной, а всех партий, составляющих большинство в Национальном собрании, если это большинство признает за ним эту роль. Для того чтобы президент республики мог играть роль фактического лидера парламентского большинства, необходимо, чтобы одна и та же партия или один и тот же блок партий одержали победу

на президентских и парламентских выборах. Такая ситуация систематически складывалась во Франции. Но президентские и парламентские выборы часто расходятся во времени, и это может способствовать тому, что на президентских выборах победит один блок партий, а на парламентских — другой. Именно такая ситуация «сосуществования» имела место, когда на выборах 1986 г. большинство мест в Национальном собрании получили правые партии, а на посту главы государства оставался Ф. Миттеран, избранный благодаря поддержке левых сил; и в 1990-е гг.

Сложившаяся ситуация выдвинула ряд вопросов, до этого лишь дискутировавшихся в конституционной доктрине. Речь идет о том, правом или обязанностью президента является подписание актов правительства, принимаемых последним на основе делегирования ему законодательных полномочий Национальным собранием, а также созыв внеочередной сессии парламента. Президент Ф. Миттеран дал ответ на эти вопросы.

Вскоре после парламентских выборов и формирования правоцентристского правительства он отказался подписать правительственный ордонанс, усматривая в нем нарушение принципов приватизации государственной собственности. В том же году президент еще дважды отказывался подписывать правительственные акты. Во всех трех случаях правительство было вынуждено внести подготовленные ордонансы в виде законопроектов в Национальное собрание, и те были приняты парламентом в форме законов. Парадоксальность ситуации состоит в том, что президент, отказавшись поставить свою подпись под ордонансом, обязан в итоге подписать законы, принятые парламентом.

Таким образом, отказ президента подписать упомянутые акты разрешил давний доктринальный спор по поводу ст. 13 конституции, зафиксировавшей, что президент республики подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом Министров.

В тех случаях, когда глава государства принадлежит к тому же политическому лагерю, что и большинство депутатов Национального собрания, главным приемом правления становится сплочение этого большин-

ства непосредственно вокруг президента с тем, чтобы тот определял политику правительства. Президент назначает премьер-министра, дает согласие на назначение других министров.

Партийный состав правительства определяется составом «партии президента» или близкими ему беспартийными деятелями. Такой подход проявился уже при Ш. де Голле, назначившем премьер-министром беспартийного Ж. Помпиду (1963). Но особенно это было заметно при В. Жискар д'Эстене, который не просто назначил премьер-министром беспартийного Р. Барра (1976), а еще и способствовал созданию СФД в качестве "партии президента".

По словам М. А. Крутоголова, избрание В. Жискар д'Эстена (1974), лидера партии, никогда не имевшей большинства в Национальном собрании, «доказывает наличие привилегии избранного президента Республики: не равняться на парламентское большинство, а, наоборот, "подравнивать" его на себя, т.е. на свою политическую линию» [7]. "Подравнивая" на себя парламентское большинство, президент Ф. Миттеран предложил войти в правительство всем партиям, способствовавшим его избранию (1981), хотя «его» партия (ФСП) и одна обладала абсолютным большинством мест.

Несмотря на то что парламентское большинство во Франции обладает «легислатурной стабильностью», в период между выборами в Национальное собрание нередко сменяются 2-3 кабинета. По подсчетам К. фон Бойме, средняя продолжительность «жизни» кабинета во Франции (1959-1983) составляла 21,4 месяца [8]. Однако причины отставки кабинетов в Пятой республике не связаны с разногласиями внутри правительственной коалиции, а заключаются в том, что президент республики, будучи фактическим лидером парламентского большинства, пользуется реальной возможностью заменять один кабинет другим, когда он считает это целесообразным. Согласно конституции, «он прекращает исполнение служебных обязанностей премьер-министра после вручения тем заявления об отставке правительства» (ст. 12), глава государства, желая сменить кабинет, предлагает премьер-

министру «добровольно» подать соответствующее заявление.

Обязать правительство подать в отставку, согласно конституции, может только Национальное собрание, приняв абсолютным большинством голосов всех депутатов резолюцию порицания (ст. 50). При этом конституция ставит ряд условий, затрудняющих принятие такой резолюции (ст. 49): она выносится на голосование лишь тогда, когда она подписана, по крайней мере, 1/10 общего числа депутатов; подсчитываются лишь те голоса, которые поданы за принятие резолюции порицания (сколько депутатов голосовало против или воздержалось не подсчитывается); отклонение резолюции порицания, внесенной по инициативе самих депутатов, или в связи с постановкой вопроса о доверии правительством, требующим одобрения его программы или декларации об общей политике, лишает депутатов, подписавших эту резолюцию, права вносить аналогичные резолюции в течение той же сессии.

Что касается досрочного роспуска Национального собрания, то практика его применения довольно своеобразна. Глава государства, до издания декрета о роспуске, обязан проконсультироваться с премьер-министром и председателями обеих палат, но решение об его издании принимается президентом единолично, и сам декрет никем не контрассигнуется. Поэтому в практике Пятой республики появился роспуск «в поисках мандата» избирателей не правительству, а главе государства: этот подтекст лежал в основе роспуска (1962), когда Национальное собрание приняло резолюцию порицания, выступило против планов конституционной реформы, задуманной президентом, и в основе роспуска (1968), когда де Голль искал поддержки избирателей после подавления студенческих волнений, и в основе роспусков (1981 и 1988), когда президент Ф. Миттеран отказывался от сосуществования с правым большинством Национального собрания, и в 1997 г.

Определяя изменение роли главы государства, Ф. Миттеран подчеркивал, что его конституционные прерогативы не меняются. «При том, что записано в законе, а также

в свете практики, начало которой было положено в 1958 и 1962 гг., имея большинство в парламенте, президент осуществляет власть, которая фактически является неделимой. При отсутствии этого большинства он сохраняет свои полномочия и конституционные prerogatives. <...> Новым стало то, что президенту приходится выступать в роли арбитра, тогда как до перемен 16 марта эта роль отошла на задний план» [9].

В целом ситуация сосуществования не удовлетворяла ни правые, ни левые партии. Назначив на пост премьер-министра лидера блока ОПР—СФД Ж. Ширака, президент возражал против некоторых его предложений о назначении отдельных министров и добился замены их другими.

Правительство, несмотря на свою зависимость от президента, наделено конституцией довольно широкими полномочиями. В самом общем виде роль правительства в Пятой республике сформулирована в ст. 20: «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находится администрация и вооруженные силы.»

К полномочиям Совета Министров относятся: объявление осадного и чрезвычайного положения; принятие декретов (акты президента и премьер-министра); обсуждение правительственных законопроектов; законодательная деятельность путем принятия ордонансов (реализация полномочий, делегированных правительству парламентом в силу ст. 38 конституции).

К собственным полномочиям премьер-министра причисляются: право издания регламентарных актов (ст. 37); руководство деятельностью правительства (ст. 21); право присутствия и выступления на заседаниях палат парламента (ст. 31); право требовать созыва внеочередной сессии Национального собрания (ст. 29); право обращения в Конституционный совет по поводу конституционности закона или международного договора, которые, на его взгляд, противоречат конституции (ст. 61) и право законодательной инициативы (ст. 39).

Очевидное усиление исполнительной власти сопровождалось изменением роли парламента в системе высших государственных органов. Жестко ограничив предметы

ведения, по которым парламента может принимать законы (ст. 34), конституция тем самым покончила с основным принципом парламентаризма — верховенством парламента в государственном механизме страны. Все полномочия, выходящие за пределы компетенции парламента, принадлежат сфере правительственной компетенции. Гарантом нового баланса законодательной и исполнительной власти в стране выступает Конституционный совет — нововведение Пятой республики. Однако следует отметить, что конституционные механизмы защиты сфер законодательной и исполнительной власти от взаимных нарушений далеко не равноценны. Если исполнительная власть в силу (ст. 37) вправе обратиться в Конституционный совет, считая, что парламента вторгся в сферу ее полномочий, то парламента в аналогичном случае такого права не имеет, поскольку контроль за актами правительства не входит в компетенцию Конституционного совета.

Таким образом, можно сказать, что эволюция режима Пятой республики с 1962 г. в направлении президентонализма, связанная также с появлением мажоритарного фактора, изменила само значение контроля над правительством. Правительственную ответственность перед депутатами, ставшую чисто формальной, заменила реальная ответственность правительства перед президентом. Это стало одним из основных условий функционирования Пятой Республики, где период 1986-1988 гг. является лишь исключением. Поэтому все предусмотренные конституцией процедуры парламентского контроля над деятельностью правительства оказываются просто искаженными дисциплиной парламентского большинства и его лояльностью по отношению к президенту.

Тем не менее, хотя и нейтрализованный на практике мажоритарным фактором, институт парламентской ответственности правительства предусмотрен ст. 49 конституции, которая справедливо считается одной из важнейших в ее тексте.

На основании всего вышеизложенного можно сделать некоторые выводы.

Фундаментальное различие между пар-

ламентскими и президентскими системами с одной стороны, и полупрезидентскими системами — с другой, состоит в числе автономных политических и действующих органов. При парламентской системе ими являются парламент и правительство в положении взаимозависимости через интеграцию; в президентской системе этими органами являются президент и парламент в положении взаимозависимости через координацию; в полупрезидентской системе это — президент, парламент и правительство.

Выборы президента прямым голосованием или его независимость в формировании кабинета министров не являются достаточным основанием для того, чтобы отделять президента полупрезидентской республики от президента, который имеет подобные полномочия в парламентской рационализированной (или классической) системе. Здесь все зависит от соотношения между президентским большинством, которое будет существовать всегда при прямых выборах, и парламентским большинством, независимо от того, существует оно или нет, будет ли оно стабильным и структурированным или нет.

Выборы прямым голосованием — условие необходимое, но недостаточное для полупрезиденциализма. Оно не является решающим, если парламентская организация

партий его превосходит. В этом случае тип партийной системы не имеет значения, достаточно того, чтобы правительство было однородным и стабильным, исток власти которого находится у парламента. В этих условиях реальный политический статус премьер-министра выше, чем у президента.

С другой стороны, при наличии мажоритарных выборов, даже в два тура, и бипартийности (биполяризации) имеет место другая тенденция. Если президентское большинство определяет большинство парламентское, то президент руководит ими обоими (Франция).

Таким образом, можно утверждать, что полупрезидентская система существует в двух случаях: при отсутствии парламентского большинства, или президентское большинство отличается от парламентского (также возможно частичное совпадение этих двух видов). В первом случае присутствует трехчастное деление центров власти, во втором — дуальность. Для парламентаризма, как известно, характерен монизм.

Полупрезидентская форма правления, таким образом, отличается от президентской наличием правительства, отделенного от президента и парламента, а от парламентской — сведением функции президента к роли арбитра.

Список источников и литературы

1. Республика — 1793-1802 гг.; II Республика — 1848-1852 гг.; III Республика — 1875-1940 гг.; IV Республика — 1946-1958 гг.; V Республика — с 1958 г. до настоящего времени.
2. Sorsa K. La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du President de la Republique // *Les Regimes Semi-Presidentiels*, Paris, 1986. P.24.
3. *Nousiainen J.* The Finnish Political System. Harvard University Press, Cambridge; Massachusetts, 1971.
4. *Стародубский Б. А.* Политические режимы европейских буржуазных стран. Свердловск, 1989. С.161.
5. *Meny Y.* Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany. Oxford, 1990. XIII. P. 199.
6. *Jansson J.-M.* Le Regime semi-presidentiel finlandais: dispositions legales, pratique politique // *Les Regimes Semi-Presidentiels*. Paris, 1986. P. 108.
7. *Крутоголов М. А.* Президент Французской республики. М., 1980. С. 58.
8. *Стародубский Б. А.* Указ. соч. С. 157
9. *За рубежом.* 1986. №27 (1356). С. 9

Гехт Антон Борисович – к.и.н., доцент, заведующий кафедрой истории и регионоведения, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М. А. Бонч-Бруевича (г. Санкт-Петербург, Россия), geht.ab@sut.ru

Патрушева Дарья Андреевна – старший преподаватель кафедры истории и регионоведения, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М. А. Бонч-Бруевича (г. Санкт-Петербург, Россия), patrusheva.da@sut.ru

FEATURES OF INTERACTION OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE SEMI-PRESIDENTIAL REPUBLIC (ON THE EXAMPLE OF FINLAND AND FRANCE)

A. B. Gekht, D. A. Patrusheva

In order to better understand the interaction of the executive and legislative authorities in Finland and the special position held by the Prime Minister as the head of government, on the one hand, and on the other - as the head of the institute, obliged, among other things, to prepare and implement the decisions taken by the President, it is necessary to begin by considering the period of adoption of the Constitution of Finland in 1919.

Keywords: Finland, France, legislative power, executive power, prime Minister, semi-presidential form of government

References

1. Republic — 1793-1802; II Republic — 1848-1852; III Republic—1875-1940; IV Republic — 1946-1958; V Republic — from 1958 to the present.
2. Sorsa K. La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du President de la Republique // Les Regimes Semi-Presidential, Paris, 1986. P.24.
3. Nousiainen J. The Finnish Political System. Harvard University Press, Cambridge; Massachusetts, 1971.
4. Starodubsky B. A. Political regimes of European bourgeois countries. Sverdlovsk, 1989.p.161.
5. Мери Y. Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany. Oxford, 1990. XIII. P. 199.
6. Jansson J.-M. Le Regime semi-presidential fmlandais: dispositions legales, pratique politique // Les Regimes Semi-Presidential. Paris, 1986. P. 108.
7. Krutogolov M.A. President of the French Republic. M., 1980. p. 58.
8. Starodubsky B. A. Decree. op. p. 157
9. Abroad. 1986. No. 27 (1356). p. 9

Gekht Anton Borisovich – PhD, Associate Professor, Department of History and Regional Studies, The Bonch-Bruevich Saint Petersburg State University of Telecommunications (St. Petersburg, Russia), geht.ab@sut.ru

Patrusheva Daria Andreevna – senior lecturer, Department of History and Regional Studies, The Bonch-Bruevich Saint Petersburg State University of Telecommunications (St. Petersburg, Russia), patrusheva.da@sut.ru

Статья поступила в редакцию: 05.06.2023; принята к публикации: 28.09.2023.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Гехт А. Б., Патрушева Д. А. Особенности взаимодействия законодательной и исполнительной властей в полупрезидентской республике (на примере Финляндии и Франции) // Социогуманитарные коммуникации. – 2023. – № 3(5). – С. 65-76.

FOR CITATION:

Gekht A. B., Patrusheva D. A. Osobennosti vzaimodejstviya zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlastej v poluprezidentskoj respublike (na primere Finlyandii i Francii) [Features of interaction of legislative and executive authorities in the semi-presidential republic (on the example of Finland and France)] // Sociogumanitarnye kommunikacii [Social and humanitarian communications]. 2023. № 3(5). P. 65-76