**Теоретические основы смешанной формы правления на примере республики Франции**

Саломенина Наталья Владимировна, Специалист 1 категории Регистрационной палаты Чувашской Республики, г. Чебоксары

Бицефальный (двойственный) характер исполнительной власти, институт двойной ответственности правительства, значительный объём полномочий президента составляют основу и суть смешанной формы правления. Данная форма правления в настоящее время имеется в ряде государств, [1] но, безусловно, хрестоматийным примером является Пятая республика во Франции. [2]

Конституционная модель смешанной формы правления предусматривает сложную структуру исполнительной власти, включающей институт президентства и относительно самостоятельное правительство. Правительство, являясь высшим органом исполнительной власти, объединяет и координирует деятельность исполнительных ведомств. Президент, являясь главой государства, занимает доминирующую роль по отношению к правительству. Тем самым преодолевается возможность дуализма исполнительной власти. Если при парламентском режиме глава государства играет роль нейтральной силы, выполняет исключительно функции национальной интеграции, то при смешанной форме правления главе государства отведено центральное место в системе государственно-властных органов. Он обеспечивает соблюдение конституции, нормальное функционирование государственных органов и верховное представительство страны. Он обладает реальными полномочиями для реализации перечисленных прерогатив.

В тоже время президент не является исключительным носителем исполнительной власти, как при президентской форме правления. Носитель исполнительной власти - Правительство. Правительство, как коллегиальный орган высшего управления, является главным распорядителем кредитов, на него возлагается исполнение государственного бюджета, в его распоряжении значительные материальные ресурсы, административный аппарат и вооруженные силы.

Деятельностью правительства руководит премьер-министр. Его назначает глава государства, свобода усмотрения которого связана неписаным правилом, что пост премьер-министра должно занять лицо, пользующееся доверием парламентского большинства, ибо парламент утверждает предложенный главой правительства состав кабинета министров. При парламентской форме правления глава государства не может сместить премьера, пользующегося доверием парламента. Глава государства при смешенной форме правления, в принципе, не связан какими либо обязательствами перед "партией большинства", поэтому вправе сместить главу кабинета в любое время.

Глава правительства обеспечивает исполнение законов, назначает на государственные должности (если назначение на эту должность не относится к прерогативе президента), отвечает за национальную оборону, определяет задачи и цели государственной политики, дает распоряжения исполнительным ведомствам, координирует их работу, играет роль посредника между исполнительной и законодательной властями.

Принцип неответственности главы государства предполагает контр ассигнование его актов премьер-министром и министрами, несущих за них ответственность перед парламентариями. Институт ответственности правительства перед парламентом отличает данную форму от президентской республики и сближает её с парламентской формой правления. Поэтому вполне логично, что глава государства наряду с правом промульгации законодательных актов и отлагательного вето, имеет возможность в случаях, предусмотренных конституцией, распустить представительное собрание и назначить досрочные выборы. Однако, в отличие от парламентской системы, в данном случае мандат депутата несовместим с членством в правительстве. Это в значительной мере ослабляет зависимость министров от политических партий, усиливает роль профессионального чиновничества и, как следствие, повышает зависимость правительства от президента. Более того, институт инвеституры, то есть одобрение парламентом общей программы деятельности вновь сформированного правительства, обязательный элемент парламентского правления, может быть, и не предусмотрен, несмотря на значительную политико-правовую автономию правительства президент в состоянии оказывать существенное влияние на функционирование исполнительной власти. Глава государства назначает и смещает членов правительства по предложению премьер-министра; влияет на формирование кадрового состава органов юстиции и других государственных органов; возглавляет заседания правительства и формирует повестку его заседаний; определяет внутреннюю и внешнюю политику государства; обладает значительной регламентарной властью, свободной от контрассигнования; возглавляет вооруженные силы. Аппарат главы государства, оказывая ему, помощь в осуществлении конституционных полномочий, в определенной мере дублирует правительство. При этом эта специализированная служба находится вне парламентского контроля. Таким образом, глава государства осуществляет патронаж над проблемами армии, государственной безопасности, внешней политики, в тоже время участвует в осуществлении всех наиболее важных функций, которые резервированы за правительством.

Разделение исполнительной власти между двумя отдельными институтами характерно и для большинства парламентских государств. [3] При смешанной форме правления визирование президентом правительственных актов не является формальной процедурой, ибо ничто не обязывает его "подписывать" правительственный акт, с которым он не согласен. Институт контрассигнатуры обретает роль внутренней "сдержки" в системе исполнительной власти, так как позволяет и президенту, и правительству реально воздействовать на позицию друг друга.

Президент сохраняет превосходство, которое вытекает из его конституционных прав и особой легитимности за счет выборов всеобщим голосованием, а премьер-министр, опираясь на парламентское большинство, имеет свободу действий в вопросах руководства правительством и хода публичных дел. В итоге президент и кабинет министров как бы уравновешивают в своих прерогативах друг друга, и им необходимо каждый раз приходить к компромиссу для того, чтобы осуществить то или иное политическое решение. Таким образом, мы можем отметить, что природа и роль института главы государства в целом определяется спецификой политической системы. В президентской республике один орган осуществляет всю исполнительную компетенцию, то есть президент совмещает функции главы государства и правительства. Парламентская система, предполагая дуализм исполнительной власти, отводит главе государства роль "арбитра-наблюдателя". Глава государства, находясь вне политической конъюнктуры, обеспечивает нормальное функционирование публичных властей и преемственность государственной власти. Не имея возможности воздействовать на повседневную деятельность государственной системы, он обладает реальными полномочиями, чтобы помешать государственной машине выйти из строя, то есть его "властная" функция проявляется лишь тогда, когда между государственными органами возник конфликт, который они не могут уладить самостоятельно. В основу смешенной формы правления положена доктрина "активного президентского арбитража. [4] В данном случае арбитраж (от латинского arbitrium - полномочие на принятие решения) толкуется как институциональная основа для всеобъемлющего вмешательства президента в общественно-политическую жизнь страны. Глава государства наделяется значительными конституционными полномочиями, позволяющими ему единолично решать многие вопросы по существу. При этом он должен быть национальным вождем, чуждым партийному и социальному противостоянию.

Как и при любой другой демократической форме правления, в "президентско-парламентской" системе обеспечены самостоятельность и независимость судебной власти, что и предопределяет характер ее отношений с другими ветвями государственной власти. Заметно противоречивей выглядят взаимоотношения между законодательными и исполнительными органами.

Парламенту принадлежит решающее слово в процессе законотворчества, утверждении бюджета, ратификации международных соглашений. При этом правом законодательной инициативы, помимо парламентариев, обладают глава государства и правительства. Законопроекты исполнительной власти подлежат первоочередному рассмотрению законодателями. Глава государства по предложению правительства может передать на референдум законопроект, не получивший поддержки народных избранников. Следовательно, в случае одобрения избирателями, он вступает в силу помимо воли парламентариев. Кроме того, правительство, умело, пользуясь новеллами законотворческой процедуры, может не только предопределять судьбу того или иного законопроекта, но и при необходимости практически действовать самостоятельно. [5]

Таким образом, при смешенной форме правления принцип разделения властей получает весьма своеобразное преломление. Акцент сделан не на "разделение" властных органов, а на обеспечение "равновесия" и "сдерживания". Практически это выразилось в перераспределении властных полномочий. Сильный глава государства является ключевым звеном, обеспечивающим правительственную стабильность и преемственность вопреки партийной полиморфности. Доминирующая роль главы государства в системе государственных органов в определенной мере «сдерживается» ответственным перед парламентом премьер-министром. Основная прерогатива законодателя заключается в том, чтобы устанавливать правила, определять гарантии и основные принципы национальной политики.

Сочетание преимуществ исполнительной власти при президентской республике и института досрочного роспуска парламента, свойственного парламентарным странам, создает правовые предпосылки устойчивой исполнительной власти, презумирует отношения сотрудничества и взаимодействия между властями, дает радикальные средства для преодоления политических кризисов. Однако реформирование сложившихся моделей разделения властей, смешение разных начал предполагает одновременно и разрушение "имманентно присущей той или иной форме единство структуры управления" [6], и возникновение коллизий между властями, которых не было в классических вариантах. Практика показывает, что в условиях "рационализированного парламентаризма" исполнительная власть, располагая весьма широкими полномочиями, обретает не только самостоятельность, но и неподконтрольность парламенту. Это неизбежно ведет к нарушению законности, подрывает механизм взаимодействия гражданского общества и властных структур. Поэтому не удивительно, что даже в цитадели смешенной формы правления - Франции - политики и юристы высказываются за расширение прав и возможностей высшего представительного учреждения. [7]

На структуру, правовое положение и соотношение высших органов государственной власти значительное влияние оказывает характер правовой системы, сложившейся в государстве. [8] Различие стран романо-германской правовой семьи и стран англосаксонской правовой семьи в контексте разделения властей следует, главным образом, из оценки роли того или иного источника права. Если в странах романо-германской правовой семьи основным источником права признается введенный в действие закон, то роль и престиж судебной власти в политической системе весьма ограничены. При этом представительные органы государственной власти и издаваемые ими акты занимают доминирующее положение лишь теоретически, а реально основная нормотворческая деятельность выполняется органами государственного управления.

В странах англосаксонской правовой семьи основным источником права служит судебный прецедент. Следовательно, суд не только решает конкретные дела, но и создает общеобязательные правила поведения. Несмотря на то, что в формально-юридическом плане статутное право обладает несомненным приоритетом, практически ему отведено ведомое место. Хотя политико-правовая доктрина признает за актами парламента непререкаемый авторитет, а парламент высшим творцом всего действующего права, на деле закон вносит лишь коррективы и дополнения в прецедентное право.

В какой-то мере принцип верховенства закона и подчиненной роли судебной практики обусловили централизованную форму конституционного контроля в странах романо-германской правовой системы. Поскольку суды общей юрисдикции обязаны применять право в том виде, в каком оно установлено законодателем, и не могут нарушать деятельность аппарата управления, то они фактически отстранены от контроля за конституционностью законов и нормативной деятельности администрации. Конституционный контроль осуществляют специализированные суды, отделенные от судов общей юрисдикции.

В странах "прецедентного права" право признавать официальный акт или иное действие государственных должностных лиц противоречащими Основному закону и не имеющими юридической силы принадлежит любому суду общей юрисдикции. Решение вопроса о конституционности нормативного акта неразрывно связано с обстоятельствами конкретного дела и им ограничено. [9] Но поскольку нижестоящие суды обязаны следовать решениям вышестоящего суда относительно неконституционности нормативного акта, то закон, признанный неконституционным высшим судебным органом, фактически перестает действовать.

Баланс исполнительной и законодательной власти, характер взаимоотношений между ними в определенной мере зависит и от распределения политического контроля над властными центрами между партиями. [10] Партийная система - институт, который может либо объединить разделенные ветви управления, привнести слаженность в процесс принятия политических решений, либо дополнить конституционное соперничество органов власти межпартийным конфликтом.

При смешенной форме правления роль премьер-министра, опирающегося на оппозиционное президенту парламентское большинство, неизбежно возрастает. Поскольку каждая из партий имеет возможность блокировать или затормозить инициативы другой, то увеличиваются шансы на возникновение тупиковых ситуаций.

Форма правления того или иного государства является продуктом истории, а не изобретательности ума. Она развивалась постепенно, эволюционируя в соответствии с социально-политическими новациями. Поэтому говорить о преимуществах той или иной формы не совсем корректно. [11]

Каждая из известных форм правления имеет свою внутреннюю логику. В ходе политической эволюции изменяется баланс между главными компонентами системы разделения властей, их юридическая и фактическая компетенция. Вопрос о конкретных пределах власти того или иного государственного органа (института) решался не доктринально, а в зависимости от социально-политической обстановки. Разделение властей как принцип государственного строительства в любой его модификации является структурообразующим элементом демократического, правового, конституционного государства. Процесс применения теории разделения властей в той или иной стране обуславливается особенностями национального развития, характером и уровнем ее государственного механизма, экономики и общества.

**Список литературы**

[1] См.: Черкасов А.И. Форма правления в странах современного мира (научно-аналитический обзор).//РЖ ИНИОН РАН. Сер.4 (заруб, литер.), 1995, № 1, с.25-41; Андреева И.А. О новой конституции Польши./Право и жизнь, 1994, № 5. с. 172-217; Алебастрова И.Л. Конституционные модели исполнительной власти в странах Восточной Европы (обзор)//РЖ ИНИОН РАН, Сер.4(отеч. литер.). 1995,№ 1.С.42-54.

 [2] См.: Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989; Крутоголов М.А. Президент Французской республики: правовое положение. М.. 1980; Сироткин В.Г. История Франции: пятая республика. М., 1989, С.93-137; Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994; Даниленко В. Н. Декларация прав и реальность. М., 1989, С. 101-111.

 [3] 'См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994,

 [4] Серебренников В.Г. Французская правовая доктрина о юридической природе президентской власти.//Советское государство и право, 1982, № 1, с. 102-104.

 [5] См.: Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993, С.84-134; Парламенты мира. М., 1991.С.343-441; Маклаков В.В. Парламенты стран-членов Европейского Союза. М., 1994.

 [6] Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве.//Государство и право. 1994. № 1,с.115.

 [7] См.: Керимов А.Д. Французские политические деятели, юристы - за расширение полномочий парламентам/Государство и право, 1995, №6, с. 110-116.

 [8] Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988; Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М., 1993; Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.,1993.

 [9] См.: Боботов С.В. Конституционная юстиция. М.,1994; Шульженко Ю.А. Конституционный контроль в России. М., 1995, С.37-49;Никифорова М.А. Верховный суд США как орган конституционного контроля.//США: экономика, политика идеология, 1989, № 12, с.90-95; Юдин | Ю.А. Судебный конституционный контроль в развивающихся странах.// Государство и право, 1993, № 9, с.81-89; Шварц Г. Конституционные суды: в общем, и в частности/ Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1993, № 2(3), с.24-28; Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М-, 1993, С.59-80.

 [10] См.: Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между президентом и Конгрессом. М.,1994; Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Ч.П., М..1987.

 [11] Кулябин. А, И. Президентство - лучшая ли форма исполнительной власти?//Государство и | право, 1992,№ 8,с.20-21.