

В.Е. Чиркин

*Главный научный
сотрудник Института
государства и права РАН,
доктор юридических наук,
профессор*

Вызовы современности и развитие французской конституции

Требования, которые выдвигает жизнь, влекут за собой модификацию подходов к развитию конституций и конституционного права. Ответом на исторически первый вызов общества Нового времени — требование равноправия, ликвидации абсолютизма и феодальных привилегий было принятие самих конституций, которые провозгласили суверенитет народа, права человека и гражданина, упразднили сословное неравенство: конституций США 1787 г., Польши и Франции 1791 г.

До этого слово «конституция» использовалось в различных актах римских императоров (с этого слова *constitutio* — устанавливаю, они начинались). Данным термином обозначались уставы некоторых монашеских орденов Средневековья, акты военно-феодальных поселений крестоносцев на завоеванных ими землях мусульманского Востока, но конституций как основных законов, устанавливающих основы общественного и государственного строя, правового статуса личности, не было. Они появились только на определенном этапе развития общества. Однако эти конституции и многие, следовавшие за ними, до середины XX в. были инструментальными конституциями. Они не регулировали основы экономического и социального устройства общества, ограничиваясь преимущественно структурой и отношениями высших органов государства, а также небольшим перечнем так называемых естественных, неотчуждаемых прав (некоторых личных и отдельных политических). О социальных правах в этих конституциях не говорилось, за исключением права частной собственности, объявленной «священной и неприкосновенной».

Второй крупный вызов был связан с демократическими и особенно социальными требованиями широких слоев населения. Во второй половине XIX в. они были осознаны не столько доминирующими силами и политиками (кроме некоторых вопросов избирательного права), сколько учеными — экономистами, социологами, юристами. В конце XIX — начале XX в., в том числе в России, были опубликованы крупные исследования, авторы которых призывали использовать государственную власть, чтобы поднимать обездоленные слои населения до более обеспеченных, и особенно — признать и закрепить в конституциях социальные права граждан (это не относилось к исследователям США, которые выступали, по крайней мере тогда, только за предоставление всем равных шансов). В результате в конституции стали включаться социальные положения. Первой социальной конституцией обычно считается Веймарская конституция Германии 1919 г.¹, хотя до нее в 1917 г., тоже на волне революционных событий была принята Политическая конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г., где содержались не менее значимые социальные положения. О социальной справедливости говорилось также в Конституции Ирландии 1937 г. (ст. 45), отдельные положения социального характера были в Конституции Чили 1926 г. Однако эти и некоторые другие конституции не были социальными в полном смысле этого слова. Они включали лишь отдельные социальные элементы, соответствующие условиям того времени. Шире всего социальные положения были представлены в социалистических конституциях, начиная

¹ Здесь и ниже указаны даты принятия конституций, а не вступления их в силу.

с Конституции СССР 1936 г., но они были конституциями тоталитарного социализма. В них устанавливалось классовое неравенство, провозглашалась диктатура пролетариата, декларировалась руководящая роль коммунистической, как правило единственной, партии. Права, записанные в конституциях, ограничивались, а то и вообще не осуществлялись. Действительно первыми социальными конституциями были, видимо, французская 1946 г. (не действует) и особенно итальянская 1947 г., а в странах, освободившихся от колониальной зависимости, — индийская 1949 г.

Третий крупный вызов сопутствует нашему времени. Его начало связано с мощным подъемом демократического движения в мире после разгрома фашизма во Второй мировой войне, за которым последовали волны спадов и подъемов. Новый импульс этот процесс получил после крушения в 90-е гг. прошлого века тоталитарных режимов во многих странах (в том числе Азии, Африки, Латинской Америки). Он ведет к созданию конституции иного типа, как системного акта, не ограничивающегося регулированием органов государства, прав граждан (в том числе социальных) и отдельных социально-экономических положений, а в комплексе, единстве охватывающего все главные стороны жизни человека: общество (его экономические, социальные, политические и другие основы), государство, коллектив (общественные объединения разного рода), личность, их отношения и взаимосвязи. Все чаще в конституции включаются вопросы глобальных проблем человечества, охраны окружающей среды, и та или иная страна выражает готовность содействовать этому, возлагая определенные обязанности на себя и на своих граждан. Представляется, что именно по этому пути идет магистральное развитие некоторых конституций, в том числе французской, хотя изменения последней в некоторых аспектах не так ярки и имеют свою специфику, обусловленную, в частности, традициями подготовки и принятия деголлерской Конституции 1958 г.²

До принятия Хартии окружающей среды 2004 г. считалось, что французская неконсолидированная Конституция состоит из трех документов, принятых в разное время: Декларации прав человека и гражданина времен французской революции 1789 г., Преамбулы Конституции 1946 г. (остальные части Конституции отменены) и Конституции 1958 г. В Декларации 1789 г. говорится о суверенитете нации, а в основном о правах человека и гражданина, которые объявлялись естественными и неотчуждаемыми (социальных прав, кроме права частной собственности, в этом перечне не было). По существу единственной задачей государства объявлялась защита естественных прав. В Преамбуле 1946 г. сказано уже об «экономических, политических и социальных принципах», что отчетливо характеризует новый подход к конституционному регулированию. Правда, эти принципы названы неполностью, в других конституциях, принятых несколько позже, они получили более широкое выражение. Среди принципов указаны: равноправие женщин и мужчин (до этого женщины во Франции не имели избирательных прав), профсоюзные права, право на забастовку, право трудящихся через своих делегатов принимать участие в руководстве предприятиями (были созданы рабочие советы на предприятиях), возможность национализации имущества, которое приобретает черты национальной общественной службы. Содержался перечень социальных прав граждан, нормы, относящиеся к международному праву, говорилось о создании французского Союза с заморскими народами (в то время — колониями Франции). Конституция 1958 г., разработанная правительством в условиях режима личной власти генерала де Голля³, регламентировала главным

² Поправки, принятые до 2005 г., опубликованы или обозначены в книге В.В.Маклакова (см.: *Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. Учебное пособие.* 5-е изд. М., 2006).

³ Парламент установил для правительства пять требований, относящихся к содержанию Конституции. Эти требования были закреплены Конституционным законом от 3 июня 1958 г. Поскольку они были исполнены и поглощены текстом Конституции 1958 г., этот закон нельзя считать действующей составной частью Французской Конституции.

образом структуру и взаимоотношения высших органов государства. О правах человека в ней не говорилось (считалось, что они урегулированы Декларацией 1789 г и Преамбулой 1946 г.), но некоторые принципиальные положения политического характера в ней были. Провозглашалось, что никакая часть народа или личность не вправе присваивать себе осуществление суверенитета народа, в ст. 4 определялась роль и принципы организации политических партий: партии содействуют выражению мнений путем голосования, они создаются и осуществляют свою деятельность свободно, они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии.

Хартия окружающей среды 2004 г. составляет теперь четвертый компонент французской Конституции. В ней констатируется, что ресурсы и природное равновесие находятся под воздействием человечества, само его существование и будущее неразрывно связаны с его естественной средой. Биологическое разнообразие, развитие личности и прогресс человеческого общества влияют на некоторые способы производства, потребления и чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов. Это не должно подвергать будущие поколения и другие народы опасностям. В соответствии с этим устанавливается: каждый имеет право жить в условиях сбалансированной и сочетающейся с его здоровьем окружающей среды, каждое лицо обязано принимать участие в ее сохранении и улучшении, ограничивать на нее посягательство, содействовать возмещению ущерба, причиненного ей. Органы государственной власти должны принимать меры по ограничению рисков, государственная политика должна согласовываться с использованием окружающей среды, экономическим развитием и социальным прогрессом. Любой человек имеет право на доступ к информации об окружающей среде, находящейся в распоряжении органов государственной власти, и на участие в разработке государственных решений, влияющих на окружающую среду. Всем этим задачам должно соответствовать воспитание, обучение и научные исследования.

Наряду с подходом к французской Конституции как состоящей из указанных компонентов во французской литературе иногда используется понятие «конституционный блок». В него включают и другие акты, относящиеся к конституционным вопросам.

Поправки к Конституции Франции 1958 г. начали приниматься уже с 1960-х гг. путем принятия конституционных законов (это иные акты, чем конституционные законы в России)⁴. Они относились к способам формирования органов государства, их полномочиям, процедурам, отношениям органов государства и некоторым другим вопросам, связанным с государственными структурами. До начала XX в. изменения экономического, социального или политического характера были редкими. Среди них особенно следует отметить принципиальное положение, внесенное в Конституцию в 1995 г., которое устанавливало, что Франция — светское, демократическое, социальное государство. Важная пространная поправка была датирована 2003 г. (Конституционный закон № 2003—276 от 28 марта 2003 г.) В Преамбулу вносилась формулировка о том, что принципом государства является децентрализация, а в разделе XIII «О территориальных коллективах» были изменены ст. 72—74 и добавлено в общей сложности пять статей, обозначенных 72-1, 72-3, 74-1 и т.д. Устанавливалось, что территориальными коллективами являются коммуны (низовые муниципальные образования), департаменты (более крупные образования), регионы и некоторые заморские территории (Гваделупа, Гвиана, Мартиника и др.). Каждый коллектив автономен и не подчинен другим коллективам. Таким образом, республика рассматривалась как совокупность территориальных публичных коллективов, которые самостоятельно решают свои местные вопросы в соответствии с Конституцией и законами Франции. В каждом территориальном

⁴ К другим частям французской неконсолидированной Конституции поправки не принимались.

коллективе создавались свои органы самоуправления. Поправка содержала некоторые экономические и социальные положения, относящиеся к территориальным коллективам. Они пользуются и свободно распоряжаются своими ресурсами на условиях, установленных законом, могут получать отчисления от налогов любого характера, им может быть разрешено вводить свои налоги, создавать источники доходов и пользоваться другими доходами. Конституция устанавливает пропорциональное распределение средств между территориальными коллективами с тем, чтобы способствовать равенству между ними. Коллективы могут принимать свои меры, чтобы обеспечить занятость населения. Заморские территориальные коллективы вправе адаптировать законы и регламенты республики к своим условиям, делается это под наблюдением Государственного совета (выполняя эту функцию, он, скорее всего, является органом административной юстиции, хотя у него имеются и другие полномочия). Конституционный закон 2003 г. объемён, в нём много и других положений.

Крупная конституционная реформа была осуществлена в 2008 г. Конституционный закон № 2008—724 от 23 июля 2008 г. частично изменил полномочия и процедуры всех высших органов государства, создал новые центральные органы, некоторые переименовал, изменив их полномочия или порядок деятельности, ввел многие другие новеллы. Им определена роль Сената как органа представительства территориальных коллективов республики и др.

Остановлюсь только на тех изменениях, которые, на мой взгляд, отражают тенденции современности и относятся к социально-экономическим вопросам, политической системе и положению личности. В сфере экономики, социальных отношений и охраны окружающей среды создан по существу новый орган. Вместо прежнего Экономического и социального совета образован Совет по экономике, социальным отношениям и окружающей среде с некоторыми новыми полномочиями. Он является совещательным органом при правительстве и по запросу последнего даёт заключения на проекты законов (проекты правительства, законопроекты депутатов называются законодательными предложениями). Кроме того, он назначает одного из своих членов для изложения в палатах парламента заключения Совета по представленным ему законопроектам и законодательным предложениям (парламент тоже может обратиться к Совету за соответствующими заключениями). Новое состоит в том, что теперь в Совет могут направляться петиции по сферам его деятельности, и после проверки он обращается в парламент и правительство с предложениями о мерах, которые следует предпринять. Правительство и парламент теперь вправе консультироваться у Совета по всем проблемам экономики, социальных отношений и окружающей среды, а правительство — по вопросам программных законов. Любой план (понятие плана в поправках не уточняется) или программный законопроект, касающийся экономики, социальных отношений либо окружающей среды, обязательно представляется на заключение Совета.

Поправки предусматривают издание программных законов, определяющих задачи деятельности государства. В частности, ими определяются многолетние показатели для финансовой деятельности. К перечню законов, которые могут выноситься на референдум, добавлены законы о социальной политике и о политике в области охраны окружающей среды.

Статья 13 устанавливает определенные процедуры назначения президентом и правительством высших чиновников, деятельность которых имеет особое значение для гарантий прав и свобод или экономической и социальной жизни нации.

Много новелл в области политических отношений. Большинство из них относится к вопросам государственных органов и демократизации их деятельности (в частности, просматривается тенденция повышения значения парламента). Есть и другие нововведения, хотя об общественных объединениях, их роли (кроме партий)

в поправках не говорится. Статья 4 о политических партиях дополнена положением: закон гарантирует плюрализм в выражении мнений и равное участие партий и политических группировок в демократической жизни нации. В Конституцию включена ст. 51-1, устанавливающая: в регламентах палат парламента должны признаваться специфические права групп оппозиции и групп меньшинства. Это первая норма об оппозиции в данной Конституции.

В соответствии со ст. 24 парламент теперь контролирует деятельность правительства и оценивает проводимую политику. Раньше такой формулировки не было, хотя соответствующая тенденция наблюдалась уже давно.

По Конституции 1958 г. права президента республики по отношению к парламенту были значительны, роль правительства, назначаемого президентом, в фактическом контроле за деятельностью парламента тоже была немалой. Парламент имел право издавать законы только по определенным вопросам (они перечислены в Конституции, остальные вопросы регулировались актами исполнительной власти), он не участвовал в формировании правительства (его назначал и увольнял президент, хотя принятие нижней палатой резолюции порицания влекло отставку правительства).

В последеголевский период парламент расширил свои полномочия, он стал издавать законы, выходя за перечень, обозначенный в Конституции. Президент уже не может сформировать правительство помимо косвенной воли парламента. Хотя формально правительство не утверждается парламентом, но он вправе выразить ему недоверие, и тогда оно вынуждено уйти в отставку. Следовательно, если президент назначит правительство, не пользующееся поддержкой парламентского большинства, его сразу же отправят в отставку, и так может продолжаться без конца. И это действительно происходит, когда президент принадлежит к одной партии, а парламентское большинство составляет ему оппозицию. Уже трижды в истории Франции президенту приходилось назначать правительство из членов не своей партии, а оппозиционной ей.

Парламентариям предоставлены некоторые права по участию в формировании Конституционного совета⁵. В соответствии со ст.13 для этого необходимо заключение компетентной комиссии каждой палаты парламента. Ни парламент, ни президент не могут назначить свою треть состава, если сумма отрицательных голосов, поданных в обеих комиссиях, составит не менее трех пятых. Такая же процедура применяется при назначении на должности президентом и правительством тех высших чиновников, деятельность которых имеет особое значение для гарантий прав и свобод или экономической и социальной жизни нации.

Изменен порядок организации референдума. Ранее президент просто объявлял о проведении референдума на совместном заседании палат парламента или на заседании правительства. Теперь референдум по указанным в Конституции вопросам может быть инициирован одной пятой членов парламента, поддержанной подписями одной десятой внесенных в списки избирателей⁶. После этого данную инициативу рассматривает парламент. Если он не уложится в сроки, которые установлены соответствующим органическим законом, президент выносит законодательное предложение на референдум.

Подавляющее большинство законопроектов могут вноситься в любую палату (финансовые — в нижнюю палату, те, которые затрагивают территориальные коллективы — сначала в Сенат). Раньше, по требованию правительства, они должны

⁵ И ранее, и теперь по одной трети состава Конституционного совета назначали председатели палат парламента и президент, но рядовые парламентарии какого-либо участия в формировании этого органа не принимали.

⁶ Эта инициатива принимает форму законодательного предложения и не может иметь своим предметом законоположение, промульжированное менее года назад. Таким образом, речь в данном случае идет только о референдуме по вопросу отмены или исправления ранее принятого закона.

были сразу включаться в повестку дня. Теперь есть предварительная стадия — конференция председателей палаты (бюро палаты). Законопроекты правительства не включаются в повестку дня, если конференция председателей установит, что не соблюдены требования соответствующего органического закона. В случае разногласий между правительством и конференцией председателей заинтересованная сторона обращается в Конституционный совет, который и принимает решение.

Новые поправки предусматривают дебаты в парламенте по требованию парламентских групп (фракций). Для дебатов резервируется определенное время. Они возможны и после послания президента парламенту, но в отсутствие президента и без голосования.

Устанавливается более строгий контроль парламента за использованием президентом исключительных полномочий в соответствии со ст.16. По истечении 30 дней их осуществления в Конституционный совет может поступить запрос от председателя любой палаты парламента, шестидесяти депутатов или шестидесяти сенаторов с целью проверки, сохраняется ли совокупность условий, предусмотренных ст.16. Первое заключение Совет дает в кратчайшие сроки. После истечения 60 дней использования президентом исключительных полномочий Совет проводит проверку по своей инициативе, а в дальнейшем он делает это в любое время.

В поправке указывается, что одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока. Такая практика существовала и прежде, но соответствующего положения в Конституции не содержалось.

Предусматривается создание любой палатой парламента следственной комиссии. Фиксируется время для вопросов парламентариев к правительству и его ответов на них: одна неделя из четырех в месяц. Вводится много других частных процедур, демократизирующих работу парламента, отношения с ним президента и правительства. Создается независимая комиссия, которая высказывается по проектам законов о границах избирательных округов и о порядке выборов сенаторов. В поправках есть и положение, относящееся к средствам массовой информации. В частности, говорится, что нормы, регулирующие свободу, плюрализм и независимость средств массовой информации, могут устанавливаться только законом (абз. 2 ст. 34).

Существенно изменена ст. 65 об организации Высшего совета магистратуры, который, как считается, под руководством президента республики занимается судебными и прокурорскими кадрами (в реальной жизни эти вопросы решаются в отделениях совета под руководством других лиц). В Высшем совете магистратуры теперь имеются два отделения. Одно компетентно в отношении судебных магистратов (судей), другое — прокурорских магистратов (прокуроров). Первое отделение возглавляет председатель Кассационного (верховного) суда, второе — Генеральный прокурор при Кассационном суде. Кроме председателя, первое отделение включает пять судебных магистратов и одного магистрата прокуратуры, одного государственного советника, назначенного Государственным советом, одного адвоката, а также шесть квалифицированных лиц, которые не принадлежат ни к парламентам, ни к судебным, ни к административным органам. Президент, председатель нижней палаты парламента и председатель верхней палаты назначают по два квалифицированных лица. Приблизительно такой же смешанный состав характерен и для второго отделения. Отделения вносят предложения о назначении соответственно на судебные и прокурорские должности. При каждом отделении есть свои дисциплинарные советы, которые рассматривают проступки магистратов. Совет может заседать в качестве пленума, например, когда он решает вопросы профессиональной этики. В заседаниях Совета может участвовать министр юстиции за исключением случаев, когда рассматриваются дисциплинарные дела.

В поправках 2008 г. содержатся положения, относящиеся к правовому статусу личности. Ст. 61-1 предусматривает, хотя и ограниченную, возможность граждан опосредованно обжаловать в Конституционный совет нормы закона, нарушающие,

по их мнению, конституционные права и свободы. По общему правилу граждане не вправе обращаться в Конституционный совет ни в каких случаях, в том числе даже если нарушены их конституционные права. Раньше в подобных ситуациях можно было обращаться в Государственный совет (он выполняет, в частности, функции высшего органа административной юстиции), его отделения, административные суды на местах, но только в отношении административных актов. Неконституционность закона, нарушающего права и свободы человека, граждане или их объединения в Конституционный совет обжаловать не могли. Во Франции нет последующего конституционного контроля, подавать жалобы на неконституционность закона можно было только до подписания закона президентом, и в этот период в суд могли обращаться лишь президент, правительство, 60 парламентариев или сенаторов. Ныне ст. 61-1 устанавливает, что если в ходе рассмотрения судебного дела выдвинут аргумент о том, что законоположение нарушает гарантированные Конституцией права и свободы, Конституционный совет посредством обращения к нему Государственного совета или Кассационного суда (но не физических лиц) может быть запрошен по этому вопросу с тем, чтобы он в определенный срок высказался по данному заявлению. Это и есть по существу опосредованный контроль, инициатива которого исходит от гражданина, который подает жалобу в государственные органы, а те уже обращаются в Конституционный совет. Положение, объявленное Конституционным советом неконституционным, отменяется, начиная со дня опубликования соответствующего решения этого органа или с более поздней даты (нужно время, чтобы нормализовать правовые отношения, возникшие ранее, когда положение, признанное неконституционным, действовало). Конституционный совет определяет условия и пределы тех последствий, которые нуждаются в восстановлении в данном случае.

Второе важное положение, относящееся к статусу личности, это введение должности защитника прав, для чего в Конституцию включен новый раздел X1-bis. Ранее во Франции существовала должность медиатора (посредника). К нему могли обращаться граждане по вопросам нарушения их основных прав, но не непосредственно, а через своего депутата в парламенте от избирательного округа. Защитник прав занимает иное положение. Согласно ст. 71-1 он назначается президентом республики сроком на шесть лет без переназначения после применения процедуры, указанной в ст. 13. Функции защитника прав несовместимы с деятельностью в качестве члена парламента и члена правительства. Закон может установить и другие случаи несовместимости. Защитник прав следит за соблюдением прав и свобод администрацией государства, территориальных коллективов, публичных учреждений, а также всех организаций, которые наделены миссией публичного обслуживания или на которые органический закон возложил такую компетенцию. К защитнику прав может обращаться любое лицо, считающее себя задетым деятельностью публичной службы или указанными выше организациями. Обращение должно быть официальным. Для осуществления своих функций защитник прав может участвовать в заседаниях какого-либо органа, организации. Более детально полномочия защитника прав определяются специальным законом.

В поправках содержится положение, которое уже неоднократно подвергалось изменениям. Речь идет о равноправии женщин и мужчин. Сначала о нем говорилось в общей форме, затем добавлялись некоторые уточнения. Теперь второй абзац ст. 1 Преамбулы звучит так: закон благоприятствует равному доступу женщин и мужчин к выборным мандатам и эффективным функциям, а также к профессиональным и социальным должностям (должностям, связанным с профессиональной и социальной ответственностью).

Поправки расширяют права французов, проживающих за границей, устанавливая их представительство в парламенте, говорится о правах заморских террито-

риальных коллективов. В частности, правительство Франции может адаптировать французские законы применительно к условиям таких территорий, а также Новой Каледонии. Новый раздел Конституции теперь называется «О франкоязычии и соглашениях об ассоциациях». В нем содержится одна, ранее исключенная в связи с распадом французского Союза, но теперь восстановленная статья: республика участвует в развитии солидарности и сотрудничества между государствами и народами, унаследовавшими при разделении французский язык

В поправках 2008 г. есть положения о порядке представления в парламент и рассмотрения им обязывающих актов Европейского союза и др. Имеются и отдельные процедурные нормы, продолжающие некоторые прежние традиции и ставящие палаты парламента в довольно жесткие рамки, в известную зависимость от правительства, но эти условия гораздо мягче, чем были раньше. Основное содержание новых поправок связано с процессами регулирования социально-экономических отношений, обеспечением прав граждан и демократизацией государственных институтов.