

УДК 34.01

Бочкарев С.В.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

КОНЦЕПЦИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА Л.-А. ПРЕВО-ПАРАДОЛЯ

В статье предпринята попытка изложить основные положения концепции парламентаризма, обоснованные Л.-А. Прево-Парадолом в его работе «Новая Франция». Л.-А. Прево-Парадол в понятие парламентаризма включает два основных элемента. Во-первых, это политическая ответственность правительства перед той палатой, которая избирается всеобщими прямыми выборами. Второй элемент парламентаризма – это право правительства распустить парламент. Таким образом, Л.-А. Прево-Парадолу удалось раскрыть сущность парламентаризма как системы организации и функционирования верховной государственной власти. Многие идеи Л.-А. Прево-Парадоля позднее нашли свое отражение в Конституционных законах 1875 г. Они были реализованы в создании двухпалатного парламента, избрании Палаты депутатов на основании всеобщего прямого голосования, предусматривалась коллегиальная ответственность министров перед парламентом.

Ключевые слова: парламентаризм, конституция, глава государства, правительство, ответственность

Bochkarev S.,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Chair of International Law of the Herzen State Pedagogical University of Russia

LUCIEN-ANATOLE PREVOST-PARADOL'S CONCEPTUAL IDEA OF PARLIAMENTARISM

In the article there was an attempt to expound the fundamental principles of the conceptual idea of parliamentarism which had been established by Lucien-Anatole Prevost-Paradol in his work "The New France". Prevost-Paradol had included two essential elements in the conception of parliamentarism. Firstly, it is the political responsibility of the Government before the Chamber which had been electing by the general direct elections. The second element of parliamentarism is the Government's right to dissolve Parliament. Such way, Lucien-Anatole Prevost-Paradol had managed to uncover the essence of parliamentarism as a system of organization and functioning of Supreme State Power. Many of Prevost - Paradol's ideas later reflected in Constitutional Laws of 1875. They were implemented in the creation of Bicameral Parliament, in the election of the Chamber of Deputies on the grounds of the general direct election; collegial responsibility of Ministers to Parliament had been providing.

Keywords: parliamentarism, Constitution, head of state, government, responsibility

Видное место среди французских интеллектуалов второй половины XIX в. занимает Люсьен-Анатоль Прево-Парадол (1829–1870). Творчество Л.-А. Прево-Парадоля было посвящено различным государственно-правовым проблемам Франции. Основной и наиболее известной работой стала книга «Новая Франция», впервые опубликованная в 1868 г. и сделавшая ее автора «ведущим политическим писателем» [9, с. 395].

Центральное место в творчестве Л.-А. Прево-Парадоля занимает обоснование идейно-теоретической концепции парламентаризма. Как писал К.Н. Соколов, «Новая Франция» посвящена пропаганде парламентаризма [5, с. 104].

Изложение своей концепции парламентаризма Л.-А. Прево-Парадол начинает с парламента с би-

камеральной структурой. Там палаты различались по численному составу, порядку формирования, статусу и компетенции.

Нижняя палата должна была избираться путем всенародного голосования, поскольку только оно позволит сделать «людям свободный выбор своих представителей» [12, с. 86]. Количественно палата «должна быть достаточно большой, чтобы отвечать требованиям и эффективно представлять интересы и мнения своей страны» [12, с. 85]. Л.-А. Прево-Парадол считал, что должно избираться 600 депутатов. Стоит отметить, что действовавшая на момент написания «Новой Франции» Конституция 1852 г. не устанавливала точного количественного состава Законодательного корпуса. Согласно ст. 35 Конституции один депутат

избирался от 35 000 избирателей. По итогам парламентских выборов 1852 г. в Законодательный корпус входил 261 депутат, в 1857 г. – 267, в 1863 г. – 283. Количество депутатов в Законодательном корпусе зависело от числа избирательных округов [11, с. 272].

Верхняя палата необходима, поскольку «может предложить твердую точку опоры общественному мнению и правительству, в случае если другая палата станет легкомысленно злоупотреблять своей властью» [12, с. 106]. Ее состав мог быть сформирован тремя способами. Во-первых, по наследственному принципу для определенного круга привилегированных семей. Во-вторых, в силу назначения главой государства, но с некоторыми ограничениями, которые определяются законом. В-третьих, на выборной основе. Л.-А. Прево-Парадоль отвергает два первых способа, поскольку один противоречит концепции демократического правительства, а второй не обеспечит палату необходимыми полномочиями. Остается третий способ, в котором Л.-А. Прево-Парадоль совмещает систему косвенных выборов и занятие места по должности. Он обращается к необходимости образования во Франции региональных советов, которые должны образовывать региональные ассамблеи, «компетентные для составления верхней палаты» [12, с. 108]. Таким образом, путем косвенных выборов избираются около 250 членов. По должности в состав верхней палаты должны входить председатель Кассационного суда и Счетной палаты, маршалы и адмиралы Франции, а также по 2 представителя от каждой из 5 академий Института Франции. Срок полномочий – 10 лет. Л.-А. Прево-Парадоль особо подчеркивает, что состав верхней палаты должен определяться соответствующим законом, по которому «ни один член не мог бы к ней присоединиться по решению исполнительной власти» [12, с. 110]. Стоит отметить, что в дальнейшем соответствующие законы были приняты в первые годы существования Третьей республики, где были реализованы некоторые концептуальные идеи Л.-А. Прево-Парадоля. В частности, согласно Конституционному закону «Об организации Сената» от 24 февраля 1875 г. и органическому закону «О выборах в Сенат» от 2 августа 1875 г. Сенат состоял из 300 человек, из них 75 сенаторов назначались пожизненно, 225 избирались сроком на 9 лет с обновлением 1/3 состава через каждые три года. Причем выборы новых пожизненных сенаторов были отменены в 1884 г. Сенаторов от каждого департамента избирали специальные коллегии, которые формировались из депутатов департамента; его генеральных советников; окружных советников; делегатов от каждой коммуны, избранных муниципальным советом из лиц, пользующихся обычным правом избирателей (ст. 4 закона от 24 февраля 1875 г.). Причем независимо от численности населения избирался один делегат от коммуны [6].

Статус палат был неравным. Для Л.-А. Прево-Парадоля вторая или нижняя палата должна занимать центральное место в структуре высших органов власти во Франции с преобладающим влиянием на ход государственных дел. Такое положение, конечно, имело недостатки, но «человеческие учреждения могут выбирать только между неодинаковыми опасностями и этим преобладанием» [12, с. 92].

Свой тезис Л.-А. Прево-Парадоль формулирует от обратного: если последнее слово остается за исполнительной властью, то парламент становится консультативным органом. Напротив, когда «последнее слово остается за народным собранием, то это тот же народ, ... и он всегда может изменить свое решение, через всеобщие выборы». Посредством периодических выборов (их необходимо проводить один раз в пять лет) народ выражает отношение к своим представителям. Следовательно, народ может оказывать влияние на деятельность правительства через выборы своих представителей.

Неравенство в статусе палат проявлялось в их полномочиях. Л.-А. Прево-Парадоль как сторонник парламентаризма считал необходимым создание во Франции ответственного правительства: «...однородное, ответственное и сменяемое министерство является наиболее важным инструментом парламентского правления и гарантией политической свободы» [12, с. 101]. Правительство должно формироваться на парламентской основе, что типично для стран с парламентарной формой правления. Нижняя палата наделялась полномочием по назначению председателя правительства, который самостоятельно формирует состав кабинета.

Следующие два полномочия – принятие бюджета и законов. Следует отметить, что по действующей на момент написания «Новой Франции» Конституции 1852 г. единственным полномочием Законодательного корпуса было обсуждение и принятие законопроектов, в том числе налоговых (ст. 39). Однако Л.-А. Прево-Парадоль отмечал: «Это право в настоящее время окружают ограничения» [12, с. 95]. Действительно, для принятия законопроекта Законодательным корпусом необходимо было получить его одобрение в Государственном совете, а глава государства обладал правом абсолютного вето. Поэтому Л.-А. Прево-Парадоль предлагал обратиться к конституционной истории Франции, когда «контроль народного собрания за доходами и расходами государства осуществлялся с большей свободой и властью, ... тогда и кошелек нации будет в руках нации» [12, с. 95].

Верхняя палата должна иметь право законодательной инициативы, интерpellаций, а также «законодательную власть совместно с другой палатой» [12, с. 112]. Для принятия законов необходимо согласие обеих палат. В случае разногласий по законопроекту

Л.-А. Прево-Парадоль предлагал их разрешать методом согласительных комиссий. Особо было подчеркнуто, что верхняя палата «не будет наделена особыми правами, которые мы утверждали за другой палатой» [12, с. 112].

Действительно, особое внимание Л.-А. Прево-Парадоль уделил взаимоотношениям законодательной власти в лице нижней палаты и исполнительной (правительства). Он предусматривал политическую ответственность правительства и отмечал, что «серьезные разногласия между министром и большинством (в нижней палате – С.Б.) должны привести к немедленному краху правительства» [12, с. 99]. Аргументами в пользу своей позиции автор «Новой Франции» называл своевременные действия парламента по контролю за внутренней и внешней политикой правительства, которое должно находиться «в руках тех, кто за ним надзирает» [12, с. 100]. Л.-А. Прево-Парадоль еще раз отмечает, что «ответственность министров является движущей силой парламентского правления» [12, с. 126]. Правительство должно нести коллективную ответственность: «*Отсутствие доверия* (курсив Л.-А. П.-П.) равносильно для кабинета официальному уведомлению об отставке» [12, с. 102]. Для практической реализации механизма ответственности автор «Новой Франции» предлагал принять специальный закон, который должен строго ограничивать ответственность правительства за общую политику.

Л.-А. Прево-Парадоль предусматривал еще один элемент, характерный для парламентаризма: право правительства распустить парламент. Автор «Новой Франции» отмечал, что «главная ловушка парламентского правления... тирания законодательного большинства, которое, в ходе работы, перестает быть парламентом и перестает представлять мнение большинства граждан» [12, с. 147]. В таком случае исполнительная власть «в случае несогласия с Народным Собранием, должна иметь право консультироваться с нацией через всеобщие выборы, проведенные за пределами времени, установленного законом, при условии, однако, что это второе решение народа является окончательным» [12, с. 93–94]. Таким образом, право роспуска ограничено однократностью. Л.-А. Прево-Парадоль называет его министерским, т.е. «высказанный кабинетом, который потерял большинство или не имеющий достаточного большинства (в нижней палате) и желающий упрочить свое положение» [12, с. 148]. При этом не оговаривалась возможность роспуска верхней палаты.

Л.-А. Прево-Парадоль анализирует и второй вид роспуска, который называет королевским, «выраженный единоличной властью монарха, без согласия кабинета, для того, чтобы заставить нацию посредством новых выборов упрочить или низвергнуть парламентское большинство и кабинет, если есть

подозрение, что они не представляют господствующее (в обществе) мнение» [12, с. 149]. Таким образом, при монархической форме правления глава государства должен иметь полномочия по роспуску как парламента, так и правительства. Такая ситуация может сложиться, когда «общественное мнение страны – с одной стороны, а парламент – с другой, и они находятся друг напротив друга, как две враждебные стороны, в таком случае революция витает в воздухе и политический строй находится под угрозой гибели» [12, с. 142].

Однако Л.-А. Прево-Парадоль высказывал сомнения, стоит ли наделять аналогичными прерогативами президента республики. Аргументировал он свою позицию тем, что избранный президент представляет какую-то партию и «является в ее руках инструментом, а не руководителем» [12, с. 144], и поэтому не следует слишком полагаться на его идею долга, поскольку президент и парламентское большинство может принадлежать к различным политическим силам.

Исходя из этого тезиса, автор «Новой Франции» отдавал предпочтение конституционной монархии, при которой у короля будет единственная прерогатива – право роспуска; монарх, как в Англии, «будет первым джентльменом в королевстве» [12, с. 150].

Однако для Л.-А. Прево-Парадоля вопрос об установлении определенной формы правления не являлся принципиальным, главным было то, что «народ управляет сам под названием республика или монархия с помощью свободно избранного собрания и ответственного министерства» [12, с. 153]. Таким образом, Л.-А. Прево-Парадоль постулирует парламентаризм как один из типов представительного правления.

Концепция парламентаризма Л.-А. Прево-Парадоля вызвала целый ряд критических замечаний. В частности, А. де Сен-Жирон, говоря о взаимодействии исполнительной и законодательной власти, изложенном в «Новой Франции», отмечал: «Министры больше не будут связующим звеном между общественными властями...: они станут инструментами парламентского всемогущества... Реальная роль Короля или Президента, в соответствии с парламентской системой, чтобы всегда сохранять в правительстве национальный характер. Если глава государства обычно назначает министров из парламентского большинства, то это дает наиболее точное представление о стране. Это не всегда верно, могут произойти такие события, которые изменяют идеи и чувства избирателей с тем, чтобы оставить Правительство в меньшинстве в стране... Поэтому ему иногда приходится выбирать министров не из парламентского большинства, если он хочет иметь поддержку в стране» [8, с. 439–440].

А.А. Алексеев посчитал, что приведенный тезис Л.-А. Прево-Парадоля приведет к поглощению законодательной властью исполнительной, что несо-

вместимо с принципами парламентаризма, поскольку «при таком порядке была бы порвана всякая связь, соединяющая его (главу государства – С.Б.) в настоящее время с кабинетом или советом министров» [1, с. 15]. По его мнению, при парламентском режиме главой государства становится безответственное лицо, которое, «сохраняя за собой в теории все prerogatives власти, в действительности осуществление их передает кабинету или совету министров, составленному из представителей партии, располагающей большинством в парламенте» [1, с. 12].

На наш взгляд, идея, высказанная Л.-А. Прево-Парадолем, не противоречила принципу парламентаризма. Он развивал мысль Б. Констана, который считал, что власть главы государства должна быть нейтральной. «Конституционная монархия, – писал Б. Констан, – создает такую нейтральную власть в лице главы государства. Подлинный интерес главы государства заключается вовсе не в низвержении одной власти другой, но в их взаимопонимании, взаимной поддержке и согласных действиях» [3, с. 38]. Для Л.-А. Прево-Парадоля глава государства не только должен соблюдать «нейтралитет», но и «оставаться арбитром сторон и не принадлежать ни к кому. Он должен быть авторитетом как для любого министерства, так и для любого человека и, если бы это было возможно, для любого мнения» [12, с. 146]. Таким образом, Л.-А. Прево-Парадоль сформулировал суть доктрины арбитража, при которой глава государства «должен возвышаться над всеми политическими силами и гарантировать нормальное функционирование государственных органов» [2, с. 58–59].

Доктрина арбитража, которая определяет место и роль главы государства, проистекает из концепции рационализированного парламентаризма, само понятие и основные постулаты которого первым обосновал Б. Миркин-Гецевич [10] и которая была практически реализована в период Четвертой республики.

В середине XX в. идеи Б. Констана и Л.-А. Прево-Парадоля получили в новых исторических политических условиях теоретическое обоснование в речи Ш. де Голля 16 июня 1946 г. в Байе. В частности, он отметил, что при возможной политической несогласованности ветвей власти над ними «верховенствовал национальный арбитр (глава государства – С.Б.), способный обеспечить дух преемственности в условиях существования разношерстных по партийному составу правительств» [7, с. 5]. Высказанные Ш. де Голлем идеи стали концептуальной основой проекта Конституции Пятой республики, о чем, например, свидетельствует ст. 5 Конституции Франции 1958 г., которая закрепляет, что президент республики «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов публичной власти, а также преемственность государства» [4].

Таким образом, концепция парламентаризма Л.-А. Прево-Парадоля включала в себя два основных элемента: политическая ответственность правительства перед нижней палатой парламента и право правительства распустить парламент. Эти положения нашли затем свое воплощение в Конституции Третьей республики. Идеино-теоретические разработки Л.-А. Прево-Парадоля оказали также влияние на конституционное развитие Франции второй половины XX в.

Список литературы

1. Алексеев А.А. К учению о парламентаризме. СПб.: Сенатская типография, 1908. – 94 с.
2. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. М.: Прогресс, 1977. – 232 с.
3. Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм. М.: РОССПЭН., 2000. – 592 с.
4. Полный текст Конституции 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe.pdf (дата обращения: 14.01.2016).
5. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб.: Печатный труд, 1912. – 452 с.
6. Constitution de 1875, IIIe République. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html> (дата обращения: 19.01.2016).
7. De Gaulle Ch. Discours et messages. Dans l'attente, 1946–1958. Paris: Livre de Poche, 1970. – 800 p.
8. De Saint-Girons A. Manuel de Droit constitutionnel. 2-e éd. Paris: Larose et Forcel, 1885. – 706 p.
9. Giquel J.-É. Les idées constitutionnelles de Prévost-Paradol // La Revue administrative. – 2000. – № 316.
10. Mirkine-Guetzevitch B. Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris: Giard, 1931. – 218 p.
11. Morabito M. Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours. 12-e éd. Paris: Montchrestien, 2012. – 563 p.
12. Prévost-Paradol L.-A. La France nouvelle. Paris: Michel Lévy frères, 1868. – 423 p.

Reference list

1. Alekseev A. In the doctrine of parliamentarism. SBR.: Senatskaya tipografiya, 1908. 94 p.

2. *Desmichelle A., Desmichelle F., Piquemal M.* Institutions and Power in France. M.: Progress, 1977. 232 p.
3. *Constant B.* The Principles of Politics Applicable to All Board // Classical French Liberalism. M.: ROSSPEN., 2000. 592 p.
4. The full text of the Constitution of 1958 was amended on 23rd of July 2008. Access mode: [http:// www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe.pdf) (Date of access 14.01.2016).
5. *Sokolov K.* The parliamentarism. The experience of legal theory of parliamentary system. SBR.: Printed work, 1912. 452 p.
6. Constitution de 1875, IIIe République. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiiie-republique.5108.html> (дата обращения: 19.01.2016).
7. *De Gaulle Ch.* Discours et messages. Dans l'attente, 1946–1958. Paris: Livre de Poche, 1970. – 800 p.
8. *De Saint-Girons A.* Manuel de Droit constitutionnel. 2-e éd. Paris: Larose et Forcel, 1885. – 706 p.
9. *Giquel J.-É.* Les idées constitutionnelles de Prévost-Paradol // La Revue administrative. – 2000. – № 316.
10. *Mirkine-Guetzevitch B.* Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris: Giard, 1931. – 218 p.
11. *Morabito M.* Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours. 12-e éd. Paris: Montchrestien, 2012. – 563 p.
12. *Prévost-Paradol L.-A.* La France nouvelle. Paris: Michel Lévy frères, 1868. – 423 p.