

УДК 342.5

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри міжнародного,
конституційного та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Окремі аспекти взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади: досвід Французької Республіки

У статті досліджуються питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади на прикладі Французької Республіки.

Ключові слова: бикамеральний парламент Французької Республіки, національні збори, сенат, законодавчий процес, прем'єр-міністр, президент, парламентський контроль.

Т.А. Француз-Яковець
кандидат юридических наук, доцент,
заведуючий кафедрой міжнародного,
конституционного и административного права
Ивано-Франковского юридического института
Национального университета
«Одесская юридическая академия»

Отдельные аспекты взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти: опыт Французской Республіки

В статье исследуются вопросы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти на примере Французской Республіки.

Ключевые слова: бикамеральный парламент Французской Республіки, национальный совет, сенат, законодательный процесс, премьер-министр, президент, парламентский контроль.

*T. Frantsuz-Yakovets
PhD in Law, Decent,
Head of the Department of International,
Constitutional and Administrative Law,
Ivano-Frankivsk Law Institute
of National University «Odessa Law Academy»*

Some Aspects of Interaction Between the Legislative and Executive Branches of Power: Experience of the French Republic

The article examines the interaction of the legislative and executive branches on the example of the French Republic.

Keywords: *bicameral parliament of French Republic, the National assembly, Senate, legislative process, Prime Minister, President, parliamentary control.*

Постановка проблеми

Досить важливим фактором, який впливає на функціонування всіх гілок влади є законодавче регулювання і практика взаємодії парламенту та уряду. Практика європейських країн в даному аспекті суттєво різниться. Провідним напрямом взаємодії уряду та парламенту є відповідальність вищого органу виконавчої влади перед парламентом за парламентської та змішаної форм правління. Але існують і інші форми взаємодії, зокрема інтерес становить сфера законотворчості. Тенденцією, яку важко не помітити, у взаємовідносинах між урядом та парламентом у зарубіжних країнах є поступове перебирання урядом на себе провідної ролі у сфері законотворчості [2, с. 7]. Дана тенденція є фактично домінуючою в європейській практиці [1, с. 300]. Парламентська статистика західноєвропейських країн свідчить, що понад 90% законопроектів, які набувають форми законів, вносяться урядом [6, с. 282].

Очевидно, що однією із сучасних тенденцій ефективного розвитку політичних механізмів є взаємодія основних інститутів влади при здійсненні ними своїх повноважень. Це спрямовує законодавчу та виконавчу гілки влади не тільки до співробітництва, але і пошуку взаємних компромісів при здійсненні влади.

Можна упевнено стверджувати, що домінування та принципи взаємодії парламенту та уряду чітко пов'язані з формою правління. Якщо мова йде про будь-яку парламентську республіку, то звісно, що потяг до домінування парламенту буде очевидним. Натомість у президентських республіках ситуація є іншою, що зумовлене відсутністю парламентської відповідальності уряду і непарламентським способом його формування. Важлива роль уряду у процесі правотворення у багатьох зарубіжних країнах зумовлена ще і встановленням обмеження (фактичного або конституційного) щодо кола питань, з яких парламент може приймати закони. Всі інші питання належать до регламентарної влади, тобто регулюються правовими актами виконавчої влади [4, с. 104].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зазначена проблематика широко досліджується як вітчизняними, так і міжнародними фахівцями. Зокрема, дослідження взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади проводять: Б. Авер'янов, М. Баглай, І. Дахова, Л. Ентин, М. Карлін, О. Керимов, Ю. Лейбо, В. Маклаков, Д. Манделькерн, В. Пігенко, Е. Рахімкулов, Ф. Решетников.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Дослідження тенденції впливу і взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в контексті конкретної європейської країни становить інтерес не тільки у теоретичному аспекті, але і практичному значенні. Адже аналіз європейського досвіду у розбудові державності, принципів і особливостей функціонування може бути корисним для України з огляду на оптимізацію розумного використання апробованих підходів у побудові державних інститутів України. Вивчення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду надає можливість скоротити період пошуку шляхів до економічної і соціальної стабільності нашої держави

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідити питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади на прикладі Французької Республіки.

Виклад основного матеріалу дослідження

Якщо проаналізувати законодавчу сферу, то уряд Франції має основну роль, адже 9 із 10 його проектів законів стають законами [11, с. 7].

Вищим представницьким і законодавчим органом Франції є бікамеральний парламент, існування якого має тривалу традицію. Починаючи з Великої французької революції 1789 року, однопалатний парламент існував лише протягом двох періодів: з 1790 по 1795 роки та з 1848 по 1851 рік. Громадську підтримку двопалатність отримувала на двох референдумах у 1946 і 1969 роках. Нижня палата – національні збори – розглядається як орган загальнонаціонального представництва. Верхня палата – сенат – представляє інтереси територіальних колективів. Палати фактично володіють однаковою компетенцією, відмінності стосуються лише сфери законодавчого процесу, а також сфери парламентського контролю. Глава держави володіє лише повноваженнями щодо розпуску нижньої палати. Сенат не може бути розпущений. Голова національних зборів

обирається на строк повноважень палати і займає третє місце після президента і прем'єр-міністра в посадовій ієрархії держави. Якщо посада президента стає вакантною, то голова сенату стає тимчасовим президентом країни.

Між національними зборами й урядом існує політичне погодження стосовно основних питань національної політики, а тому парламентський контроль обмежений. Варто вказати, що в окремих випадках парламент може створювати комісії з розслідування, звертатися з питаннями до міністрів, а також висловлювати урядові недовіру, прийнявши резолюцію осуду. Президент після консультацій з головами палат та прем'єр-міністром має право розпустити національні збори (так, наприклад, у 1968 р. національні збори розпустив Шарль де Голль, а в 1981 р. – Франсуа Міттеран).

Парламентський контроль за урядом у Франції обмежений, але парламент має право висловити уряду недовіру, прийнявши резолюцію осуду. Встановлена основним законом Франції організація виконавчої влади й існуюча практика свідчать про те, що президент займає місце реального глави уряду. Ст. 5 Конституції Франції визначає, що президент стежить за виконанням її норм і забезпечує нормальне функціонування державних органів. Разом із тим, Конституція Франції формально не визначає його керівної ролі в системі виконавчої влади, адже відповідно до ст. 21 така роль відведена прем'єр-міністру. Глава держави володіє правом арбітражу, а це дає йому можливість впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі. Офіційні засідання уряду Франції зазвичай проходять під головуванням президента, а за його дорученням на них може головувати прем'єр-міністр. На засідання ради міністрів виносять найважливіші питання, ведеться спеціальний протокол, а після закінчення приймається комюніке, що вважається документом як уряду, так і президента.

Прем'єр-міністр Франції зберігає досить широкі повноваження. Він керує діяльністю уряду, відповідає за національну

оборону, забезпечує виконання законів, здійснює так звані регламентарні повноваження, призначає на військові і цивільні посади. Роль прем'єр-міністра в системі виконавчої влади посилюється у випадках, коли він і президент репрезентують різні партійно-політичні сили [9, с.14].

Прем'єр-міністра призначає президент республіки. Затвердження його кандидатури національними зборами не потрібне.

Згідно зі ст. 34 Конституції Франції законодавча функція належить парламенту, який розглядає законопроекти і законодавчі пропозиції обома палатами з метою прийняття ідентичного тексту.

Разом із тим, конституційне право Франції відмежовує законопроекти і законодавчі пропозиції. Так, законопроекти вносяться урядом Франції, а законодавчі пропозиції – членами парламенту. Якщо в результаті розбіжностей між палатами законопроект або законодавча пропозиція не були прийняті після двох читань у кожній палаті або якщо уряд вимагатиме його термінового обговорення, то після одного читання в кожній з палат прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної паритетної комісії, уповноваженої запропонувати акт, що стосується положень, за яким залишаються розбіжності. Текст, вироблений змішаною комісією, може бути представленим урядом до схвалення обох палат. Жодна поправка до нього не може бути прийнята без згоди уряду. Парламент приймає проекти фінансових законів. Якщо національні збори не прийняли рішення щодо проекту в першому читанні протягом 15 днів після його внесення, уряд передає проект на розгляд сенату, який повинен прийняти рішення протягом п'ятнадцятиденного терміну. Конституція Франції докладно регламентує всі випадки відхилення законопроектів і законодавчих пропозицій.

Можна констатувати, що законодавча влада у Франції на етапі подання законопроекту є більш обмеженою, ніж виконавча.

Але навіть попри те, що уряд серед суб'єктів законодавчої ініціативи займає дещо привілейоване та домінантне ста-

новище, спостерігаємо також те, що уряд впливає на порядок денний парламенту. Згідно із ст. 48 Конституції Франції порядок денний засідань національних зборів і сенату включає у пріоритетному порядку і черговості, встановленій урядом, обговорення внесених ним законопроектів і підтриманих законодавчих пропозицій. І тільки одне засідання на місяць відводиться у пріоритетному порядку для обговорення порядку денного, встановленого кожною із палат парламенту. Тобто виконавча влада у Франції має можливість перешкоджати розгляду вищою представницькою установою тих законодавчих актів, які, на її думку, несуттєві або небажані, і нав'язувати для обговорення лише ті з них, які вважає за потрібне [4, с. 103].

Всі закони, які приймає парламент у Франції поділяють на: прості, органічні та ті, які змінюють конституцію. Усі сфери, які перебувають у віданні законодавчих повноважень парламенту Франції чітко окреслені у ст. 34 Конституції. Власне, з норм даної статті ми можемо зробити висновок щодо переліку законодавчих актів, які приймаються парламентом, інші сфери віднесені до відання виконавчих органів влади. Обмеження компетенції палат парламенту в законодавчій сфері і є його особливістю. Парламент приймає закони, які стосуються основних принципів організації національної оборони, керівництва адміністративними одиницями, їхньої компетенції та доходів, освіти, режиму власності, майнових прав, трудового права, соціального забезпечення.

Французький парламент володіє правом змінювати існуючий основний закон. Ст. 89 Конституції описує процедуру, в якій законодавча ініціатива належить членам парламенту та прем'єр-міністру. Президент формально правом такої ініціативи не володіє. Урядові законопроекти готуються відповідними службами одного чи декількох міністерств.

Окремо варто звернути увагу на виконання парламентом бюджетно-фінансових функцій. Бюджетно-фінансова функція полягає в повноваженні парламентів затверджувати державний бюджет. У розвинених

державних складання проекту державного бюджету є одним із найважливіших етапів бюджетного процесу, який починається задовго до початку нового бюджетного року (приміром, у ФРН – за 6 місяців, Франції – за 14, США – за 18). Проект бюджету розробляється органами виконавчої влади.

Бюджет зазвичай обговорюється кожною палатою парламенту (спочатку нижньою, а потім верхньою (Велика Британія); одночасно в обох палатах (США). До того ж у палатах парламенту створюються спеціальні комітети і комісії, які детально аналізують поданий проект за статтями витрат і вносять корективи. Важливе значення під час розгляду проекту бюджету в парламенті має бюджетна ініціатива, тобто право членів законодавчого органу вносити зміни до поданого урядом проекту бюджету. У Франції проект бюджету розробляє протягом дев'яти місяців міністерство економіки і фінансів з урахуванням пропозицій інших зацікавлених відомств. Слід зазначити, що окрім закону про державний бюджет на поточний рік, розглядається також закон, що містить поправки до закону про державний бюджет, який називається «додатковий бюджет» [7, с. 30]. Вважається, що з огляду на те, що протягом року можливі зміни в економіці або в урядовій політиці, внесення поправок є необхідним.

Законодавство Французької Республіки чітко окреслює граничні терміни всіх бюджетних процедур. Їх недотримання кваліфікується як надзвичайна ситуація, на усунення котрої може бути відведений максимум кілька днів. Так, парламенту надано 70 днів для розгляду і затвердження проекту закону про державний бюджет (ст. 47), асамблеї – 40 днів (перше читання). Після цього законопроект направляється до сенату, який має розглянути його протягом 20 днів. Потім збирається спільний комітет для обговорення та перегляду спірних положень тексту проекту закону (ст. 45). У разі успішного завершення цього етапу законопроект приймається [7].

Якщо ж протягом 70 днів після надання проекту закону про державний бюджет парламент його не затверджує, то це право

переходить до уряду. Парламент позбавлений бюджетної ініціативи. Парламентарії, які не є членами уряду, не можуть вносити пропозиції щодо додаткових витрат, запровадження нових податків чи змін бюджетних статей. Однак це не дає підстав для твердження про цілковиту відсутність парламентського контролю над бюджетом. Адже парламентові формально підпорядкована палата бюджетної дисципліни [3, с. 72-73].

Варто сказати, що така ситуація у сфері реалізації фінансової функції парламентів є дуже схожою і в інших державах. Парламент, перш за все, здійснює контроль за виконанням державного бюджету та приймає рішення щодо звіту про його виконання. У сучасних демократичних країнах парламенти делегують відповідальність за управління видатками виконавчій владі. Але делегування права виконавчій владі витрачати кошти не послаблює владу законодавчого органу, за умови налагодженої системи ефективного контролю. В даній сфері парламенти держав розробили різні механізми забезпечення підзвітності виконавчої влади [8].

Разом із тим, розробленим є механізм, відповідно до якого, за умови втручання парламенту в сферу адміністративної компетенції, глава виконавчої влади може вимагати проведення експертизи законодавчих актів чи застосовувати інститут контролю за конституційністю актів парламенту. Відповідно до ст. 61 Конституції Франції закони до їх промульгації передаються у конституційну раду, одним із завдань якої є стримування законодавчої влади від втручання у сферу регламентарної влади (ст. 37). Більше того, на вимогу уряду у випадку невідкладного вирішення справи конституційна рада має представити своє рішення не в місячний строк (як це передбачено звичайною процедурою розгляду), а протягом восьми днів [10, с. 35-38].

Особливої уваги заслуговує норма ст. 38 Конституції Французької Республіки, яка передбачає делегування повноважень парламенту урядові. Делегування є обмеженим у часі та за предметом делегування. В порядку делегування уряд видає

ордонанси, які стосуються питань, що відносяться до компетенції законодавця. Ордонанси уряду вступають в силу після їх опублікування, однак можуть бути визнані недійсними, якщо законопроект щодо їхнього затвердження не внесений до парламенту до закінчення терміну, визначеного делегуючим законом. Після закінчення терміну, який наданий парламентом уряду для опублікування ордонансів, вони можуть бути змінені лише шляхом видання закону. У випадку передання певної сфери регулювання до відання уряду, парламент не має права здійснювати законодавчі повноваження в даній сфері до закінчення терміну, вказаного в делегуючому законі. Дана норма не так часто застосовується на практиці. Як правило, строк делегування становить до шести місяців.

Якщо звернути увагу на протилежний процес впливу парламенту на діяльність уряду, то даний вплив зосереджений на контрольних повноваженнях. Французький парламент застосовує практично всі відомі форми контролю діяльності уряду, окрім інтерпеляції. Ст. 156 регламенту національних зборів згадує про неї, проте це право парламентаріїв має відповідати тим самим правилам, що й резолюція осуду. Всі форми контролю можна класифікувати відносно того, чи містять вони санкції. Тобто існують ті, які не мають санкцій, а лише публічний розголос, та ті, які передбачають політичну відповідальність уряду. Перша група здійснюється в обох палатах парламенту, друга – лише національними зборами.

Парламент також володіє правом петиції, яке передбачає направлення звернень головам палат. Відповіді міністрів на поставлені питання не тягнуть за собою санкції з боку палат парламенту.

Політична відповідальність уряду означає, що депутати національних зборів можуть примусити уряд піти у відставку або шляхом прийняття резолюції осуду, або відмовивши в довірі, про яку запитував уряд. Лише збори можуть вирішувати питання про політичну відповідальність.

Французький парламент характеризує значна обмеженість щодо користування

вотумом довіри і резолюцією осуду. Питання про довіру у зв'язку з прийняттям законопроекту – відкритий тиск уряду на національні збори, аби примусити його прийняти бажаний проект. Дебати в такому разі відкладаються на 24 години, щоб дати можливість депутатам внести резолюцію осуду, яка приймається із суворим дотриманням правил.

Останній абзац ст. 49 Конституції Франції визначає, що «прем'єр-міністр має право просити сенат схвалити декларацію загальної політики уряду», а ст. 39 регламенту сенату вказує, що «ця декларація стає предметом дебатів в палаті, після закінчення яких, якщо не надійшло іншої пропозиції, голова консультується з палатою щодо такого схвалення». Випадки подібного звернення відомі, але, виходячи із діючих положень закону, доля уряду не є визначеною, адже навіть якщо сенат не погодить вказану декларацію, уряд у такому випадку не зобов'язаний іти у відставку.

Резолюція осуду є досить обмеженою низкою процесуальних застережень на користь уряду. Право внесення такої резолюції надане не окремому парламентарію, а лише групі депутатів. Окрім того, за резолюцію можна голосувати лише через 48 годин після внесення. Для прийняття резолюції потрібна абсолютна більшість голосів членів національних зборів. Останнє обмеження – заборона авторам резолюції вносити аналогічну протягом тієї самої сесії, звичайної або надзвичайної (чергової або позачергової). Заборона не поширюється на випадки, коли депутати вносять резолюцію осуду у відповідь на питання про довіру. Внаслідок цього, якщо опозиція займає понад 200 місць у національних зборах, то в період сесії може вносити 3-4 резолюції осуду.

Висновки

Таким чином, взаємодія уряду і парламенту розпочинається вже у процесі формування уряду під час реалізації парламентом своєї установчої функції. У процесі висловлення вотуму довіри уряду під час його формування великого значення має взаємна ефективна співпраця, ро-

бота задля досягнення консенсусу, тому що парламент і уряд є взаємозалежними. Парламент може висловити або не висловити вотум довіри уряду, а уряд, у відповідь може вплинути на розпуск парламенту. Крім того, великого значення набуває саме схвалення урядової програми. На наш погляд, з огляду на статті Конституції Франції, програма діяльності уряду посідає ключове місце серед інструментів державного управління через те, що діяльність голови уряду та усієї виконавчої вертикалі державної влади спрямована на її виконання. Зокрема, ст. 38 Конституції

надає уряду право для виконання власної програми, з дозволу парламенту, видавати ордонанси (акти уряду, що приймаються у порядку делегованого законодавства) протягом обмеженого часу для реалізації заходів, які віднесені до сфери закону [5, с. 89].

Невиконання урядом програми діяльності, схваленої парламентом, є підставою для актуалізації питання щодо відповідальності уряду. Адже лише уряд, що отримав довіру парламенту, через схвалення його програми може приступити до виконання своїх повноважень. Не схвалення програми уряду, як правило, призводить до його відставки.

Література

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 300.
2. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – С. 7.
3. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи / М.І. Карлін. – К.: Академія, 2009. – 320 с.
4. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории / А.Д. Керимов. – М. : Норма, 2007. – С. 104.
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: [учеб. пособие] / Вячеслав Викторович Маклаков (сост., пер., вступ. ст.). – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.
6. Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М. : НОРМА, 2000. – С. 282.
7. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=France&language=>
8. Пігенко В., Рахімкулов Е. Парламентський контроль за бюджетом. Подібності і відмінності у практиці різних країн світу. Проект USAID «Програма сприяння парламенту України: Програма розвитку законотворчої політики» (ПСР II) завершився 31 липня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdr.org.ua/analytics/control/866177a2>
9. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира / Ф.М. Решетников. – М., 1993.
10. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках. Дослідження здійснене Лабораторією законодавчих ініціатив на замовлення Програми сприяння Парламенту України // Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. – К., 2006. – С. 35.
11. Уряд Франції. Лекції Державного Радника Уряду Франції Д. Манделькерн. – К. : Інститут державного управління і самоврядування при КМ України, 1993. – С. 7.