

К ВОПРОСУ О СОВМЕЩЕНИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ МАНДАТОВ В ПЯТОЙ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Совмещение должностей политического характера — одна из вечных проблем буржуазной философской, социологической и правовой мысли. Ученые XVII—XVIII веков (Д. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др.) рассматривали ее преимущество в широком плане: в рамках общего учения о власти. Победа первых буржуазных революций привела к принятию конституций, авторы которых находились под заметным влиянием распространённых в то время политических доктрин: разделения властей, суверенитета народа. Следует, однако, отметить, что в процессе конституционного строительства буржуазных государств эти доктрины подвергались различной интерпретации, что обуславливалось соотношением сил борющихся классов в конкретной стране. Хотя практика совмещения политических постов в современных буржуазных государствах отличается значительной пестротой, можно выделить одну ее характерную черту: преобладание в ней прагматических, а не доктринальных начал.

Французские государственно-правовые институты Пятой республики, с одной стороны, являются порождением современной эпохи и отражением потребностей господствующего класса, с другой — данью прошлому буржуазного государства. Многие правовые проблемы в этой стране, в том числе касающиеся совмещения политических должностей, отражают влияние названных факторов. Известно, что вопрос о совмещении поста члена правительства с мандатом парламентария многочисленными французскими конституциями и нормативные акты решали по-разному. Если в Третьей и Четвертой республиках совмещение правительственной должности с парламентским мандатом не только допускалось, но и рассматривалось совершенно естественным, конституция Пятой республики эту практику отвергла, что подтвердило стремление французских империалистических кругов отдалить правительство — комитет по управлению делами монополистической буржуазии — от парламента (последний, перестав быть достаточно надежным инструментом буржуазной диктатуры, подвергся существенному ограничению в правах) и максимально ослабить влияние второго на первое.

Особую проблему публичного права современной Франции составляет совмещение выборных политических должностей. «Американец, англичанин, немец всегда удивляются тому, что французский министр или депутат в одно и то же время могут быть мэром и генеральным советником. У них подобное совмещение мандатов запрещено»¹. Вскрывая логику «Французского феномена», Ф. Гогель пишет: «Парламентарий (депутат или сенатор), который не домогается локального мандата, рассматривается как равнодушный к нуждам своих избирателей... В случае отказа от местного мандата парламентарий имеет шанс провалиться в своем округе при перевыборах парламента... Напротив, сохранение локального мандата повышает авторитет парламентария среди избирателей... Парламентарий знает, что, чтобы удержать национальный мандат, нужно выполнять другую работу, которая отнимает у него массу времени и мало его интересует, но необходима для переизбрания в парламент»². Положение политических деятелей, старающихся во что бы то ни стало сохранить за собой множество мандатов, красноречиво описывает А. Пейрефит: «Раздираемые жаждой обладания мандатами, осаждаемые избирателями, они мечутся от своего города к Парижу, из одной канцелярии в другую. Избиратели обращаются к ним с претензиями, не желая знать об их других обязанностях». Положение усугубляется насаждаемой в течение нескольких веков административной централизацией. «Париж через префектов, супрефектов вмешивается в дела, которые могли бы решаться на местах. Граждане не имеют возможности разрешить многие из волнующих их проблем на локальном уровне. Им ничего не остается, как беспокоить своего депутата, требуя от него, чтобы тот занялся урегулированием дел местного значения в Париже»³. Отсутствие официально установленных ограничений на совмещение разнородных электоральных политических мандатов в условиях Пятой республики чревато не только деформацией сложившегося порядка занятия выборных политических постов, оно, в конечном счете, усугубляет и без того усилившуюся неуравновешенность политических властей. «Ра-

нее, в Третьей и Четвертой республиках, политическую карьеру начинали с получения местных мандатов. Сейчас — наоборот. Политиков «парашютируют» на места, сначала добиваясь их избрания в Национальное собрание, а затем стремясь обеспечить получение ими местных мандатов (муниципального советника, мэра, генерального советника). Если начавшийся процесс будет развиваться в этом же направлении, недалек час, когда парижане захватят все мандаты как национального, так и местного значения. Произойдет смещение политических профессий, а это опасно тем, что на локальном уровне местная администрация не только не сможет выступать как фактор, сдерживающий центральную власть, но, напротив, она станет ее безропотным придатком»⁴.

Во Франции закон запрещает совмещение однородных электоральных мандатов. Согласно закону от 17.07.1889 года, на парламентских выборах никто не может баллотироваться в нескольких избирательных округах. Этот запрет был вызван желанием пресечь попытки некоторых лиц плебисцитировать себя (в 1871 году А. Тьер был избран депутатом парламента в 26 избирательных округах; на выборах 1889 года генерал Буланже попытался выставить свою кандидатуру во всех избирательных округах). Статья 35 закона от 05.04.1884 года «О муниципальной организации» запретила избрание одного и того же лица в несколько муниципальных советов, а ст. 11 закона от 10.08.1871 года «О генеральных советах» — в несколько генеральных советов⁵. Также запрещено совмещение мандатов депутата и сенатора⁶, парламентария или мэра административного центра департамента с мандатом члена департаментской комиссии⁷.

Конституция Пятой республики, подобно конституциям Второй и Третьей республик, не устанавливала несовместимость мандата главы государства с иной публичной функцией. Так, А. Тьер одновременно был президентом Третьей республики и членом Палаты депутатов. По-иному подходили к рассматриваемой проблеме учредители Четвертой республики. В ст. 43 конституции 1946 года говорилось, что пост президента республики несовместим с любой другой публичной должностью⁸. Во время обсуждения проекта основного закона Пятой республики в Консультативном конституционном комитете правительственный комиссар Б. Жано дал разъяснение: «Мы не уточнили в проекте, что мандат президента несовместим с какой-либо иной публичной функцией потому, что нам это представлялось само собой разумеющимся»⁹. В Пятой республике главы государства не злоупотребляли отсутствием нормативного запрета совмещения президентского мандата с другими электоральными политическими должностями. Что касается Ш. де Голля, он полагал, что «никто не может быть кандидатом в президенты республики, если он не откажется от своего мандата (депутата, сенатора, генерального советника и пр. — В. С.) и своей принадлежности к политической партии»¹⁰. Ж. Помпиду, являясь депутатом от департамента Канталь, после избрания в 1969 году на пост главы государства направил Национальному собранию следующее послание: «Имею честь довести до Вашего сведения, что избрание меня на президентский пост означает прекращение моих депутатских функций. Для моей замены дополнительные парламентские выборы будут проведены в предусмотренные законом сроки». Одновременно он отказался от мандата муниципального советника коммуны Кайярк. Президент республики В. Жискард д'Эстэн сложил с себя полномочия мэра г. Шамальер 07.06.74 года, однако сохранил мандат муниципального советника до коммунальных выборов 1977 года. Ф. Миттеран, став главой государства, заявил о своем намерении придерживаться существующей традиции.

Отсутствие четкой регламентации совмещения электоральных политических мандатов нередко приводит к острым дискуссиям. Последняя возникла в связи с избранием в совет Парижа на муниципальных выборах 1977 года председателя голлистской партии РПР Ж. Ширака. Закон от 31.12.1975 года наделил Париж статусом коммуны-департамента, в силу чего его совет выполняет функции как муниципального, так и генерального совета, а его члены являются одновременно муниципальными и генеральными советниками¹¹. Это обстоятельство делает невозможным совмещение мандата советника Парижа с мандатом генерального советника другого департамента. Поскольку Ж. Ширак в 1976 году был избран в генеральный совет департамента Корез и председателем этого совета, а в 1977 году — в совет столицы и ее мэром, он, по мнению коммунистов и представителей других демократических партий, должен был отказаться от одного из этих мандатов. Однако Ж. Ширак рассудил иначе. Выступая

в кантоне Меймак, от которого он избран в генеральный совет департамента Кореэ, Ж. Ширак заявил, что намерен сохранить за собой оба мандата генеральных советников; на встрече с избирателями Парижа он сказал, что никогда не порвет корни, связывающие его с департаментом Кореэ. В то же самое время было объявлено, что на предстоящих парламентских выборах кандидатура Ж. Ширана будет выдвинута в округе д'Юсель (департамент Кореэ); в марте 1978 и июне 1981 года он избирался депутатом Национального собрания от этого округа. «Председатель РПР, депутат Национального собрания, советник и мэр Парижа, генеральный советник Парижа, генеральный советник департамента Кореэ и председатель его генерального совета... Не многовато ли для одного человека?» — справедливо заметила «Юманите»¹². «Было необходимо, — откровенничал Ж. Ширак — помешать коммунистам захватить пост мэра Парижа (для Ж. Ширана должность мэра столицы — трамплин, обращенный в сторону Елисейского дворца; это подтвердили выборы 1981 года: он был одним из четырех основных претендентов на пост главы государства — В. С.). Это было важно как в плане международной политики, так и будущего страны»¹³. Решение Ж. Ширана было осуждено демократическими партиями. В декларации корзеской федерации голлистов в оппозиции отмечалось, что аргументация председателя РПР с юридической точки зрения является, по меньшей мере, сомнительной, а его поступок противоречит республиканским традициям. Поскольку Ж. Ширак не пожелал добровольно отказаться ни от одного из спорных мандатов, в жалобах, поданных в административные трибуналы Парижа и Лиможа, было потребовано аннулировать один из них в судебном порядке¹⁴. Однако судебные инстанции уклонились от разрешения возникшего спора.

В 1978 году правительство внесло в Национальное собрание законопроект (фактически его инициатором был президент республики В. Жискара д'Эстэн), предусматривавший известное ограничение совмещения электоральных мандатов. Однако рассмотрение проекта в парламенте было отложено, так как большинство депутатов встретило его враждебно (во время избирательной кампании 1981 года кандидат-президент В. Жискара д'Эстэн вновь выступил с предложением ограничения совмещения электоральных мандатов¹⁵). Хотя сторонники законопроекта пытались выдать его за «техническую» и «чисто практическую» меру¹⁶, многие (и не без основания) расценили его как средство реализации узкопартийных политических целей В. Жискара д'Эстэна и его сподвижников. Категорически против проекта выступили не только коммунисты, но и голлистская партия РПР¹⁷ (последняя в тот период имела в Национальном собрании наиболее крупную партийную группу). Лидеры голлистов увидели в подготавливаемой реформе попытку укрепить позиции ЮДФ — партийного конгломерата, образованного перед парламентскими выборами 1978 года для поддержки президента республики В. Жискара д'Эстэна — за счет РПР и других партий. Что касается социалистической партии (в мае 1981 года ее лидер Ф. Миттеран избран главой государства, в июле социалисты завоевали большинство мест в Национальном собрании), ее позиция по рассматриваемому вопросу остается недостаточно определенной. Хотя устав партии обязывает ее членов, совмещающих три электоральных мандата (включая мандат депутата Национального собрания), отказаться от одного из них, шесть депутатов-социалистов из десяти удерживают по два локальных мандата. В их числе 39 мэров (и, следовательно, муниципальных советников), 56 генеральных советников; 85 из них — одновременно мэры и генеральные советники¹⁸. По мнению коммунистов, правительственный проект 1978 года представлял собой не более чем маневр, рассчитанный на некоторое перераспределение электоральных мандатов между представителями партий правящего большинства. В специальном заявлении Политбюро ФКП подчеркивалось, что компартия выступает за строгое ограничение совмещения электоральных мандатов. Однако, в отличие от авторов названного правительственного проекта, она связывает с введением подобного ограничения решение важной социально-политической проблемы: действительной децентрализации и демократизации власти, сочетающихся с таким распределением ответственности, при котором как можно большее число французских граждан участвовало бы в ее отправлении. Вместе с тем, по мнению ФКП, в некоторых случаях совмещение электоральных мандатов необходимо. «Французские депутаты и сенаторы, осуществляющие национальный суверенитет, будучи избранными в Европейский парламент, должны в нем работать и наблюдать за тем, чтобы он не выходил за рамки

своих полномочий. В данном случае обладание двойным парламентским мандатом избавляет от необходимости перекладывания ответственности с национального на Европейский парламент (орган ЕЭС, избранный в июне 1979 года прямыми выборами — В. С.), который более удален от граждан и в конечном счете выступает как наднациональный орган»¹⁹.

¹ Peyrefitte A. *Le Mal français*.— Paris, 1976, p. 308.

² Goguel F. *L'allocation au colloque*.— *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*.— Pedone— Paris, 1972, p. 162.

³ Peyrefitte A. *Op. cit.*, p. 309.

⁴ *Un bilan constitutionnel du septennat*.— *Revue politique et parlementaire*, mars — avril 1981, p. 81.

⁵ Конституция и законодательные акты Французской Республики.— М., 1958, с. 289, 346.

⁶ Art. 9 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.— *Davergier M. Constitutions et documents politiques*.— Paris, 1971, p. 292.

⁷ Ст. 70 закона от 10.08.1871 г.: О генеральных советах.— Конституция и законодательные акты Французской республики, с. 365.

⁸ Конституция и законодательные акты Французской Республики, с. 29.

⁹ Massot J. *La Présidence de la République en France*.— Paris, 1977, p. 99.

¹⁰ Debré J.-L. *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*.— Paris, 1974, p. 172.

¹¹ Pézant J.-L. *Le nouveau statut de Paris*.— *Notes et études documentaires*. 9.XI.1976, № 4332-4333, p. 34, 36.

¹² *L'Humanité*, 1977, 11 avril.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, 14, 15 avril.

¹⁵ *Ibid.*, 1981, 26 mars.

¹⁶ *Le Figaro*, 1978, 22 juin.

¹⁷ *L'Humanité*, 1978, 26 juin.

¹⁸ *Valeurs actuelles*, 1981, 6—12 juillet, p. 18.

¹⁹ *Cahiers du communisme*, 1978, décembre, p. 116—117.