

А.Н. Пилипенко

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ВО ФРАНЦИИ

Аннотация. В предлагаемой статье на примере Франции контроль рассматривается как системообразующий элемент публичной власти в ее ядре – органы, конституирующие государство. Публичный контроль имеет и другие измерения в рамках организации и деятельности исполнительной власти, отношениях «управляющие – управляемые». Но это, надеемся, предмет следующих публикаций.

Ключевые слова: конституция, власть, государство, закон, право, контроль, президент, парламент, правительство, разделение властей, народный суверенитет, конституционный контроль, парламентский контроль, Конституционный совет, Государственный Совет.

«Контроль», очевидно, одно из наиболее употребляемых слов в русском языке (да и не только в русском). Не вдаваясь в этимологию и причины его частотности, заметим, что понятие «контроль» чаще всего применяется к управленческой сфере человеческой деятельности, т.е. к иерархическим структурам, где сам факт соподчиненности их элементов предполагает контроль вышестоящим нижестоящего. Контроль в данном случае выступает как непереносимое условие нормального и эффективного функционирования любой управленческой системы, обеспечения обратной связи между объектом и субъектом управления.

Слова революционного вождя об учете и контроле как основе построения социализма, вызывающие идиосинкразию у отечественного либерала, как у холопа бывший барин, не утратили своей актуальности даже в обществе, где учет сменился циничным расчетом. В этом контексте контроль носит универсальный характер для любого человеческого сообщества. Когда представитель власти уверяет, что ситуация *под контролем*, то нас, по-видимому, хотят убедить в том, что власть хорошо осведомлена о происходящих событиях и способна, если не допустить, то предотвратить их необратимые негативные последствия. Таким образом, контроль несет в себе информационную составляющую – знание о контролируемом объекте и потенциальную – способность воздействовать на контролируемый объект, дабы сохранить его целостность и предназначение.

Иную природу имеет контрольная функция в органах, конституирующих государство, отношения между которыми являются политическими по своей природе. В свое время американский президент В. Вильсон, будучи еще и профессором конституционного права, предложил четкий критерий разграничения конституционного и административного права: то, что объяснимо с точки зрения принципа разделения властей, является предметом конституционного права, то, что за его пределами – административного права. В рам-

ках предлагаемой статьи публичный контроль рассматривается в государственно-образующих органах, т.е. с точки зрения конституционного права.

Предметом данной статьи является публичный контроль во Франции. Выбор Франции в качестве объекта исследования вызван не только пристрастиями автора к этой стране, но и ее богатейшей социальной, политической, конституционной историей, дающей богатую пищу для размышлений, в том числе и о таком явлении как публичный контроль. Действительно, трудно не согласиться со словами русского историка Н.Я. Данилевского о том, что «можно знать превосходно историю Англии, Италии, Германии и все-таки не знать истории Европы; будучи же знаком с историей Франции, знаешь, в сущности, всю историю Европы».¹

К теме «публичный контроль» заставляет обратиться и феномен «цветных революций», которыми отмечено начало третьего тысячелетия, когда власть, чаще всего изначально легитимная, под воздействием сил, действующих антиконституционными методами, теряла контроль над ситуацией, утрачивала свою легитимность или под угрозой ее утраты была вынуждена уступить этим силам. Власть захватывается по апробированному сценарию свержения неугодных режимов: массовые мирные демонстрации – провокации и дискредитация действующей власти – нейтрализация власти – социально-политический хаос – захват власти («пятичленка» Джина Шарпа). Удар наносится по государственно-образующим институтам, утрачивающим контроль над событиями и в итоге – власть.

Очевидно, публичный контроль тесно связан с публичной властью и, по-существу, является одним из ее проявлений. Статья 12 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. оправдывает существование публичной власти необходимостью обеспечить соблюдение основных прав граждан, предотвратить

¹ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. СПб. 1995. С. 201.

насилие и личную месть. Таким образом, в самой идее публичной власти заложено согласие граждан с «легитимным насилием» (по выражению социолога Макса Вебера), чтобы положить конец «войне всех против всех» (Томас Гоббс).

Во французской конституционно-правовой доктрине понятие «публичной власти» неразрывно связано с понятием «суверенитета», и публичная власть является его конкретным выразителем. Французская концепция суверенитета различает суверенитет в государстве и суверенитет государства. Идеология современного западного государства, в том числе и Франции, строилась на двух основополагающих принципах: народного суверенитета и разделения властей. Провозглашение народа единственным носителем власти означает, что ни один из институтов, конституирующих государство, не обладает высшей и неконтролируемой властью. Эти институты, напротив, должны контролировать друг друга (система «сдержек и противовесов»), дабы не допустить узурпации власти (максима: власть есть зло, и всякий, кто ею обладает, готов ею злоупотребить).

Следует отметить следующее. Несмотря на то, что теория народного суверенитета выступала как механическая экстраполяция рационалистических концепций о природе на общество и человека, вопрос об источнике государственной власти не попал в сферу рационального осмысления. То есть *Власть* сохранила свою сакральную сущность, которую необходимо принять на веру как христианское единобожие в трех ипостасях. Провозглашая народ источником любой власти в обществе, в том числе и власти государственной, идеологи народного суверенитета лишь сменили Бога на Народ в качестве источника власти. В этом смысле идея народного суверенитета столь же иррациональна, как и вера в Бога. Политическая направленность этой смены или подмены вполне очевидна: королевский абсолютизм, лишаясь божественного происхождения, утрачивал свою легитимность. Опыт Великой французской революции дает достаточно красноречивый тому пример. Людовик XVI по существу подписал собственный смертный приговор, когда под давлением вождей революции признал себя Королем французов, отказавшись от титула Короля Франции. А само превращение Комитета национального спасения, узурпировавшего власть Законодательного собрания, в орудие революционного террора выступает в качестве яркой иллюстрации доведения до логического конца идеи народного суверенитета. В этом контексте дисперсия власти между различными носителями имеет позитивное содержание, будучи гарантией против ее узурпации, какой бы то ни было стороной.

Гораздо вернее отражает современное положение вещей оценка идеи народного суверенитета известным французским политологом М. Дюверже, по мне-

нию которого «мы живем с совершенно нереалистичным представлением о демократии, выработанным юристами вслед за философами XVIII века. «Правление народа посредством народа», «управление нацией через ее представителей» – громкие слова, призванные возбуждать энтузиазм и оттачивать ораторские способности. Громкие слова, которые ничего не значат. Никто и никогда не видел народа, который сам собой управляет, и никогда не увидит. Всякое правление олигархично, что неизбежно ведет к господству немногих лиц над массой»². В этом контексте, демократия, как выражение воли большинства, практически выступает как форма легитимации правления олигархического меньшинства, превращения народа из субъекта власти в ее объект («Всякая власть исходит от народа и никогда уже к нему не возвращается» – Габриэль Лауб).

Более того, идея народного суверенитета, ставшая краеугольным камнем западного конституционализма, находится в явном логическом противоречии с принципом разделения властей. Провозглашение народа в качестве единственного источника государственной власти логически ведет к верховенству парламента – как высшего представительного органа народа и, как следствие, к иерархической системе построения государственных органов, где все иные власти производны от власти верховной, то есть парламента. Но даже в эпоху парламентаризма, когда идея верховенства парламента была господствующей, принцип разделения властей, построенных по функциональному, а не иерархическому признаку, по сути, подрывал идеологию парламентаризма и, в конце концов, возобладал.

Юридически падение парламентского «абсолютизма» было оформлено введением института конституционного контроля над актами парламента, фактически закрепившим новое соотношение между законодательной и исполнительной властями в пользу последней. Тем не менее, тезис о равноценности всех ветвей власти сомнению не подвергается.

Возвращаясь к теории разделения властей, получившей свое завершение оформление во взглядах Ш. Монтескье, следует отметить, что сам перевод названия этой теории в русском языке не совсем точен. В своей знаменитой работе «О духе законов», где эта теория изложена наиболее полно и последовательно, Ш. Монтескье пишет не о разделении, а о распределении, и не властей, а полномочий между властями. Действительно, определяя функциональную сущность своей теории, Ш. Монтескье использует понятие «distribution» – распределение, а не «separation» – отделение, разделение. Слово «rouvoir» во французском языке довольно многозначно и, помимо обозначения

² М. Дюверже. Политические партии. М. 2000.

«власти», «органа», имеет и другой смысл – «полномочие». Говоря о власти, как проявлении государственной силы, Монтескье пользуется термином «la puissance», различая, таким образом, власть и полномочие.³ В русском переводе эти тонкости исчезли.

Следовательно, точная трактовка этой теории может быть дана, исходя из ее точного названия, а именно, «теория распределения полномочий между органами власти», что гораздо вернее определяет содержательную сторону теории, чем ее устоявшийся русский перевод. В пользу подобной трактовки данной теории свидетельствует и строгая институциональная привязка этих полномочий к определенным органам: парламенту, правительству (монархическому), судебным учреждениям. Автор отнюдь не претендует на переименование прочно утвердившегося в российской литературе названия указанной теории, а руководствуется лишь желанием показать, что довольно вольный перевод может затруднить понимание и без того сложной и запутанной проблемы.⁴

Что касается механизма действия и актуальности данного принципа, то он, как правило, вырывается из контекста труда Ш. Монтескье, в котором находили созвучные им идеи не только либералы-конституционалисты, но и вожди Великой французской революции – Марат, Сен-Жюст, Робеспьер, – в построении якобинской доктрины «идеальной демократии». В этом смысле у знаменитого француза каждый находил то, что хотел найти, поскольку сам Ш. Монтескье, по справедливому замечанию современного исследователя его идеологии, черпая свои идеи из античности, английской конституции, современной ему экономической мысли, меньше всего был озабочен синтезом выдвигаемых им идей.⁵

Будучи одной из основ конституционализма, теория разделения властей, конечно, отражала общественное сознание, политические идеи и устремления своей эпохи. Но ее современная интерпретация проецируется на совершенно иные социальные и политические реалии. И этот очевидный факт необходимо учитывать при рассмотрении того или иного государственно-правового явления, в данном случае феномена публичного контроля, тем более, когда это происходит на фоне попыток выделить публичный контроль в отдельную ветвь власти – «контрольная власть». Следует отметить, что эти попытки делаются, как правило, в государствах с не устоявшимися политическими систе-

мами (государства Латинской Америки). Дискуссионной является тема институционализации контрольной власти и в России. Одним из первых в современном российском государствоведении идею самостоятельности контрольной власти высказал проф. В.Е. Чиркин⁶. И эта идея находит с каждым годом все больше и больше сторонников.

Отдавая должное попыткам институционализации контрольной власти, заметим следующее. Стремление выделить контрольную власть в качестве самостоятельной ветви, как впрочем, избирательную, финансовую и иные виды власти, скорее усложняет и запутывает политическую конструкцию государства. Возможно, и по этой причине она не находит поддержки среди специалистов Франции, не только родине Монтескье, но и Декарта, считавшего ясность мышления одной из отличительных черт французской нации. Действительно, контрольная деятельность пронизывает все ветви власти и является основой нормального функционирования государства. Собственно сама «система сдержек и противовесов» немыслима без взаимного контроля ветвей власти. И в этом контексте попытки вычленивать и обособить контрольную власть носят явно искусственный характер. Подобного рода вивисекция публичной власти не продуктивна, как с точки зрения целостности государственной власти, так и ее онтологической природы. Контрольная функция «разлита» по всей ткани государства и степень ее эффективности зависит от того, насколько глубоко она проникает в его поры.

Во французской конституционно-правовой доктрине понятие «публичной власти» неразрывно связано с понятием «суверенитета», и публичная власть является его конкретным выразителем. Французская концепция суверенитета различает суверенитет в государстве и суверенитет государства.

Суверенитет государства над индивидами. Речь в данном случае идет не о распределении властных полномочий внутри государства, а о внешнем проявлении государственного суверенитета, т.е. о реализации власти в отношении индивидов, которые составляют население государства. Французская Республика, как и все подлинные государства в современном мире – это суверенное государство. И как истинно суверенное государство оно осуществляет высшую власть над населением. «Публичная сила», «публичная мощь» («la puissance publique») – это различные средства, кото-

³ De l'esprit des lois par Montesquieu. Paris. 1871. P. 142.

⁴ К слову говоря, в дореволюционной юридической литературе использовался термин «распределение властей».

⁵ F-P/ Benoit. . Montesquieu insperateur des Jacobins. La theorie de la «bonne democratie» // R.D.P., 1995. № 1. P.5.

⁶ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11; Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994; Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт; Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юристъ, 1999; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Учебник. М.: Юристъ, 2005; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004.

рые использует государство, чтобы подтвердить свою власть над населением. Принцип государственного суверенитета ясно подтвержден статьей 7 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «тот, кто побуждает, отдает, исполняет или заставляет исполнять основанные на произволе приказы, должен быть наказан; каждый гражданин, вызванный или задержанный в силу закона, должен беспрекословно подчиняться: он становится виновным в случае сопротивления». Наиболее известная и легко осязаемая форма публичной власти – материальное принуждение.

Материальное принуждение – это осуществление государством «легитимного насилия». Наиболее суrowой формой материального принуждения является лишение свободы, так как в данном случае власть покусается на индивидуальную свободу, а именно: на свободу передвижения и выбора места пребывания. Другой важной формой материального принуждения является арест имущества. Речь идет в данном случае о насильственном изъятии государством денежных сумм, недвижимости и т.д., что является не наказанием, а одной из принудительных мер исполнения решения. Существуют и иные формы материального принуждения в рамках превентивных полицейских полномочий, например, полицейский кордон.

В то же время существует и другой важный аспект публичной власти: право на одностороннее действие. Большинство юридических актов частных лиц совершается в форме контракта, то есть добровольного согласия. В рамках контракта частное лицо может взять обязательства в отношении другого лица сделать что-то или воздержаться от чего-то, но делая это совершенно по добровольной воле. И напротив, своим односторонним действием государство может возложить обязанности на индивидов, не нуждаясь в их согласии. Это односторонняя акция, поскольку согласия двух волей не требуется. Единственно государственной воли достаточно, чтобы породить определенные обязанности и возложить их бремя на индивида. В качестве примера можно привести фискальную обязанность (уплата налогов), введение всеобщей воинской повинности. В широком смысле, все, что предписывается законом или подзаконными актами, принимается в одностороннем порядке.

При демократических режимах основным способом легитимации власти являются выборы. Таким образом, участвуя в формировании органов, конституирующих государство, народ единожды дает согласие на их существование, придавая тем самым легитимность власти, и, следовательно, соглашаясь на «легитимное насилие» с ее стороны. В дальнейшем парламент, президент и правительство действуют в одностороннем порядке, не испрашивая каждый раз согласия граждан.

Итак, контроль – неотъемлемый атрибут любой власти. Различается контроль «в» и «над». В первом

случае, речь идет о контроле *в системе государственно-образующих органов*. В рамках принципа разделения властей характер и способы контроля могут быть различны в зависимости от формы правления, принятой тем или иным государством. В исторически сложившихся двух моделях республиканского правления – президентской и парламентской – контрольная функция проявляет себя по-разному. Как уже указывалось, система власти в президентской республике строится по функциональной схеме, что находит свое выражение и в организации и осуществлении контроля – «система сдержек и противовесов». В данном случае мы имеем дело с контролем по горизонтали, цель которого состоит в обеспечении действия ветвей власти в установленных для них границах. Сложнее выглядит конфигурация и взаимоотношения ветвей власти в парламентской республике, где деятельность исполнительной и законодательной власти носит взаимозависимый и взаимообусловленный характер, стирая четкую границу в отношениях между собой, и, по существу, нивелируя принцип разделения властей.

Несмотря на различия между формами правления, отношения между органами, конституирующими государство, являются политическими по своей природе, что и обуславливает политический характер самого контроля. Конституционные органы действуют в пределах установленной для них компетенции, нарушение которой влечет соответствующую политическую ответственность.

Основная задача контроля состоит в выявлении подобного рода нарушений и, в конечном итоге, в принуждении к их устранению, т.е. восстановлении нарушенной компетенции. В конституционном праве сложились два основных вида контроля: конституционный и парламентский. Задача первого – соблюдение конституционной законности, второго – обеспечение действия исполнительной власти в рамках закона. Во Франции в задачи конституционного правосудия входит также контроль соблюдения установленного конституцией баланса полномочий между парламентом (сфера закона – ст. 34) и правительством (регламентарная власть – ст. 37).

Контроль «над» осуществляется в иерархических системах, основанных на подчиненности нижестоящего уровня вышестоящему. По иерархической схеме, как уже отмечалось, строятся и действуют управленческие структуры. Понятно, что речь идет в рамках данной работы об исполнительной власти, которая ассоциируется с правительством. То есть правительство выступает в двух ипостасях: как политический государственно-образующий орган, действующий на основе и в рамках принципа разделения властей, и как высший орган управленческой иерархии государства, построенной на соподчиненности ее элементов,

одним из способов поддержания которой является административный контроль. В дихотомии «управляющие – управляемые» административный контроль выступает как важное средство обеспечения обратной связи между органами управления и гражданами, как субъектами управления, что предполагает взаимный контроль. Таким образом, наличие институтов, обеспечивающих контроль общества и граждан над публичной властью, является неперемным и неотъемлемым признаком демократического правового государства. Во всяком случае, государства, заявляющего о себе, как о таковом.

Конституционный контроль. Особая роль в конституционном механизме V Республики отводится Конституционному совету – нововведению V Республики. Конституция V Республики, вводя институт конституционного контроля, исчерпывающим образом определил круг его субъектов (Президент, Премьер-министр, председатели палат парламента, позже 60 депутатов и 60 сенаторов), признавала только предварительный и абстрактный контроль. Вследствие этого проект закона или его положение, не оспоренное до его подписания указанными субъектами, после подписания президентом и промультации закона считаются соответствующими конституции и не могут быть оспорены в Конституционном совете.

Новая статья 61-1, введенная в конституцию конституционным законом 2008 г., позволяет Государственному совету (как высшему органу административной юстиции) и Кассационному суду (высшая судебная инстанция общей юстиции) обратиться в Конституционный совет в случае констатации судом при рассмотрении конкретного дела о нарушении тем или иным положением закона конституционных прав и свобод. А Конституционный совет обязан вынести решение в установленный срок.

Таким образом, не только расширяется круг субъектов, имеющих право обращения в Конституционный совет, но и вводится последующий контроль конституционности действующих законов. А это, по существу, является отступлением от действующей в стране доктрины и практики конституционного контроля.

Презумпция конституционности действующих законов явно поколеблена, что объективно требует пересмотра самого понятия законности в деятельности исполнительной власти, когда соблюдение ее закона автоматически подразумевало и соблюдение конституции. Отказ от презумпции конституционности закона, а, следовательно, допущение вероятности его неконституционности расширяет границы законности, в рамках которой должна действовать администрация, распространяя ее и на соблюдение конституции. И как следствие – включение в сферу конституционного контроля нормативных актов президента (известно, что

ордонансы и декреты правительства подписываются президентом), а также нормативных актов правительства. Таким образом, расширение круга субъектов и введение последующего конституционного контроля принципиально меняет идеологию контроля и требует доктринальной переоценки конституционного контроля в стране.

По мнению многих французских аналитиков, основная задача Конституционного совета состоит в соблюдении нового баланса законодательной и исполнительной властей в стране. Действительно, политико-правовая природа Конституционного совета, практика его деятельности свидетельствуют, что его основной задачей является контроль над тем, чтобы парламент не вышел за пределы своей жестко установленной компетенции. По признанию уже упоминавшегося нами проф. М. Дюверже, «его задача состоит не в том, чтобы гарантировать защиту прав человека против всемогущего большинства (имеется в виду правящее большинство – А.П.), а в том, чтобы защитить исполнительную власть против вторжения власти законодательной, а именно против нарушения статьи 34 и правил парламентской процедуры».⁷

При оценке деятельности Конституционного совета французскими комментаторами конституционной практики V Республики справедливо подчеркивается его позитивная роль в конституционализации публичных свобод, в придании Конституции характера непосредственно действующего документа. При этом, справедливо отмечается его довольно осторожная позиция в рассмотрении тех или иных положений закона с точки зрения их конституционности. Политический характер Совета часто проявляется в его нежелании противопоставлять себя своими решениями правительству и парламентскому большинству. По признанию проф. Д. Лосшака «соломоновы решения» Конституционного совета позволяют ему сохранить репутацию защитника прав и свобод и избежать критики правительства и парламента, «ибо признание недействительными наиболее шокирующих положений некоторых законодательных актов может служить ширмой в поддержке других положений, опасность которых менее очевидна, но не менее реальна».⁸

Деятельность Конституционного совета может быть также рассмотрена с точки зрения утверждения и действия принципа юридической безопасности во французском праве. Следует отметить, что ни французское законодательство, ни судебная практика не формулируют этот принцип. Тем не менее, во француз-

⁷ Duverger M. La monarchie peublicaine. Paris. 1974. P. 43.

⁸ Loschak D. Le Conseil constitutionnel : protecteur des libertes // «Pouvoirs». Paris. 1980. № 3. P. 53.

ской доктрине считается общепризнанным, что юридическая безопасность является принципом права, цель которого состоит в защите граждан от вторичных негативных последствий права, в частности, непоследовательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частых изменений (юридическая небезопасность). Конституционный совет в своих решениях прямо не использует понятие юридической безопасности, тем не менее, раскрывает его основные элементы. К ним относятся: *ясность, доступность, понятность законов; запрет использования законодателем ненормативных предписаний*. «Успешное поощрение Конституционным советом кодификации и упрощения (права) составляют отныне свидетельства прогрессивной конституционализации требования юридической безопасности», – отмечает французский исследователь А.-Л. Валембуа.⁹

Парламентский контроль. О парламентском контроле, так сказать, в чистом виде можно говорить применительно к президентским республикам. К таковым, как известно, современная Франция не относится. В Французская Республика, сделав ключевой фигурой конституционно-правовой системы страны Президента Республики, сохранив при этом в своем устройстве элементы парламентаризма, смешала стройное доктринальное деление республик на президентские и парламентские. Очевидно, парламентский контроль предполагает, прежде всего, контроль над исполнительной властью. Политическая ответственность правительства перед парламентом в парламентских республиках едва ли дает основание говорить о контрольных функциях в отношениях между высшими органами государства, деятельность которых имеет взаимообусловленный и взаимозависимый характер, по существу нивелируя принцип разделения властей.

Там, где роль парламента основополагающая в формировании правительства, контрольная функция высшего представительного учреждения над высшим органом исполнительной власти выражается скорее в виде политического самоутверждения *парламентской оппозиции*, нежели в отношениях, имеющих в своей основе контрольную функцию. В принципе, отношения этих органов носят «брачный» характер, конституционно скрепленный вотумом доверия, поскольку парламент несет ответственность за деятельность сформированного им правительства, разделяя его судьбу.

Очевидно, эти рассуждения уместны применительно к государствам с парламентарной формой правления. В этом контексте контрольные функции парламента являются таковыми при известной степени независи-

мости контролируемого им объекта, в данном случае, исполнительной власти, что присуще президентской республике, где принцип разделения властей выражен в наиболее последовательной форме.

«Бицефальность» (двуглавость) исполнительной власти во Франции, где президент и правительство, по существу, разделяют правительственную функцию, вносит коррективы в отношения между парламентом и правительством, придавая традиционным институтам парламентского контроля (письменные и устные вопросы, расследование деятельности правительства и его администрации) некоторое своеобразие, что едва ли меняет парламентарную природу их отношений.

В рамках политического режима V Республики французский парламент значительно разнообразил инструментарий парламентского контроля. Утратив по конституции V Республики верховенство среди высших органов государства, французский парламент компенсирует данную «утрату» стремлением к контролю различных сфер социальной жизни своими институционально оформленными средствами. Это проявилось в создании различных парламентских и внепарламентских структур, усиливающих не только его информированность, но и, в конечном счете, возможности и эффективность контрольной деятельности. Речь идет о специальных парламентских службах, создании независимых административных органов, институционализации оппозиции.

Что касается парламентских служб, к ним относятся: *Парламентское агентство по оценке научных и технологических разработок*, учрежденное на основании закона № 83-609 от 8 июля 1983 г.; *Парламентская служба по оценке законодательства*, созданная законом № 96-516 от 15 июня 1996 г.; *Парламентская служба по оценке публичной политики*, учрежденная в тот же день законом № 96-517, чья миссия состоит в расширении информационно-аналитических полномочий парламента. Законом № 99-585 от 12 июня 1999 г. при обеих палатах парламента были созданы *парламентские представительства по правам женщин и равенству возможностей мужчин и женщин*.¹⁰

Законом № 2007-1443 от 9 октября 2007 г. учреждено *Парламентское представительство по расследованию*.¹¹ Его основной задачей является надзор над общей деятельностью специальных служб и средствами, которыми они действуют. Законопроект от имени

¹⁰ Loi № 99-585 du 12 juillet 1999 rendant a creation de delegations parlementaires aux droits des femmes et a legalite des chances entre les hommes et les femmes. // Journal officiel, 13 juillet 1999, p 10360.

¹¹ Loi № 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement // Journal officiel, 10 octobre 2007, p. 16558.

⁹ Anne-Laure VALEMBOIS. La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français // Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17, mars 2005

правительства был внесен министром по связям с парламентом. В отчете правительства от 8 марта 2006 года указывалось, что «разведывательные службы государства вносят вклад в обеспечение безопасности наших сограждан в контексте, характеризуемом существованием новых угроз. Особо чувствительные области, в которые они вмешиваются, требуют, чтобы секретный характер их деятельности был сохранен и защищен. Этот императив сохранения тайны одновременно должен сочетаться с потребностью в информации парламента об общей деятельности специальных служб, действующих под руководством министров обороны и внутренних дел, экономики и бюджета».

В 2009 году по инициативе Председателя Национального собрания был создан *Комитет по оценке и контролю публичной политики*. Комитет должен преодолеть ограниченность постоянных комиссий в вопросах, которые носят комплексный характер. Комитет призван играть роль «сторожевой башни» (*tour de contrôle*) Национального собрания в его оценочной и контрольной деятельности. В этом качестве он может

представлять свои рекомендации информационным службам, создаваемым комиссиями, или Конференции Председателей, координировать подготовку повестки дня и проведение ежемесячной недели публичных заседаний, посвященных в приоритетном порядке вопросам оценки и контроля. Все это свидетельствует об особом внимании французского парламента к своей контрольной функции.

Резюмируя, можно констатировать следующее. Основная задача публичного контроля состоит в том, чтобы обеспечить деятельность государственно-образующих органов в рамках их конституционно установленных полномочий. Учреждение и утверждение конституционного контроля, усиление контрольной функции парламента проходит в рамках основополагающих идей, заложенных в основу Конституции V Республики, кардинально изменившей конфигурацию конституционно-правовых институтов страны. В этом контексте можно говорить об усилении публичного контроля, как скрепы публичной власти.

Библиографический список:

1. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. СПб. 1995.
2. Дюверже М. Политические партии. М. 2000.
3. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юрист, 2004.
4. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
5. De l'esprit des lois par Montesquieu. Paris. 1871.
6. F-P/ Benoit. . Montesquieu insperateur des Jacobins. La theorie de la «bonne democratie»// R.D.P., 1995. № 1.
7. Loschak D. Le Conseil constitutionnel : protecteur des libertes ? // «Pouvoirs». Paris. 1980. № 3.
8. Anne-Laure VALEMBOSIS. La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français //Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17, mars 2005.
9. Conseil constutionnel. Décision № 2005-530 DC du 29 décembre 2005.
10. Loi № 99-585 du 12 juillet 1999 rendant a creation de delegations parlementaires aux droits des femmes et a legalite des chances entre les hommes et les femmes. // Journal officiel, 13 juillet 1999, p 10360.
11. LOI № 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement// Journal officiel, 10 octobre 2007, p. 16558.

References (transliteration):

1. Danilevskii N.Ya. Rossiya i Evropa. SPb. 1995.
2. Dyuverzhe M. Politicheskie partii. M. 2000.
3. Chirkin V.E. Konstitutsiya: rossiiskaya model. M.: Yurist, 2004.
4. Chirkin V.E. Kontrol'naya vlast' // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 4.