

## Список использованных источников

1. Безуглов, А.А. Конституционное право России: учебник для юрид. вузов / А. А. Безуглов, Л. Л. Беломестных. – М., Изд-во АЭФП. 2004. – 1024 с.
2. Иванова, В. И. Основы конституционного права Российской Федерации: учеб. пособие / В. И. Иванова. – М.: РУДН, 2007. – 247 с.
3. История государства и права России ; сост. Т. А. Ильина – М.: АСТ; СПб: Сова; Владимир: ВКТ, 2011. – 158 с.
4. Конституция Российской Федерации. – Ростов н/Д: Феникс, 2015. – 63 с.
5. Садовникова, Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации: постатейный ; отв. ред. И. А. Конюхова (Умнова) / Г. В. Садовникова. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 186 с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Норма.: ИНФА, 2012. – 608 с.

09.04.2015

УДК 342.5(4/9)

Е. Л. СОСЛОВСКАЯ

## ФРАНЦУЗСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

*В статье рассмотрены структура и порядок формирования, полномочия и особенности французского парламентаризма.*

*The structure and order of forming, privilege and peculiarities of the French parliamentarism are considered in this article.*

Политическая жизнь Франции всегда носила весьма активный, а нередко острый характер, что вело к значительным переменам в политической и экономической сферах. За истекшее столетие несколько раз реформировалось ее политическое устройство: трижды свергалась монархия и устанавливалась республика, затем четырежды республика вновь сменялась монархией и в конце концов установилась республиканская форма правления. Резко изменилось геополитическое положение: из метрополии гигантской колониальной империи Франция превратилась в один из «моторов» западноевропейской интеграции, вошла в военно-политический альянс с другими странами Запада, в том числе с Германией, которая ранее была основным соперником. При этом Франция – пример развития либерально-демократических институтов, т. е. парламентаризм находится в центре властных отношений.

Парламент Франции олицетворяет законодательную власть и имеет двухпалатную структуру, состоящую из Национального собрания – нижней палаты и Сената – верхней палаты. Национальное собрание включает 577 депутатов. Они избираются на 5 лет на основе всеобщего, равного, тайного и прямого голосования. Чтобы стать депутатом нижней палаты, необходимо достичь возраста 23 лет и обладать избирательным правом. Если в 1-м туре никто из кандидатов не набрал более 50 % голосов избирателей, участвующих в голосовании, то во 2-й тур выходят кандидаты, набравшие в 1-м туре более 12,5 % голосов. Французскую избирательную систему отличает наличие института заместителей депутатов, созданного для удешевления избирательной кампании. На выборы кандидат идет вместе со своим возможным заместителем, фамилия которого также печатается в бюллетене, но мелким шрифтом. Если депутат прекращает свои полномочия

досрочно, его место в Национальном собрании занимает заместитель.

Сенат состоит из 322 депутатов, которые избираются на 9 лет (каждые 3 года треть их обновляется). Французов, проживающих за границей, представляют 12 из них. Чтобы быть избранным в Сенат, нужно обладать избирательным правом и достичь 35-летнего возраста. Число представителей в Сенате от каждого департамента зависит от численности его населения, но каждый департамент посылает не менее двух депутатов. Эта палата «обеспечивает представительство территориальных коллективов республики» [1, с. 38]. В нее избирают путем непрямых выборов (коллекцией выборщиков). Избирателями верхней палаты являются делегаты, выдвинутые коммунами (муниципальными единицами самого нижнего уровня), выборные должностные лица департамента, а также представляющие его члены Национального собрания. Все выборщики избираются всеобщим голосованием, поэтому считается, что применяемая система голосования не противоречит принципам всеобщего, равного и тайного голосования, гарантированным конституцией. Департаменты представлены в верхней палате в зависимости от численности их населения (до 12 депутатов от департамента). Сенат исполняет типичные для подобного учреждения функции консервативного противовеса нижней палате, которая формирует непосредственно избирателями.

Решающая роль в исполнении главных парламентских функций принадлежит Национальному собранию. При возникновении между палатами непреодолимых противоречий правительство может «потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение» [1, с. 41]. Сенат обладает в законодательном процессе только правом отлагательного вето, которое преодолевается простым большинством голосов депутатов Национального собрания. Именно перед Национальным собранием

ответственно правительство. Иначе говоря, Сенат Франции – маловлиятельный орган, скорее дань исторической традиции. Для принятия конституции, внесения в нее изменений, принятия конституционных законов обе палаты парламента заседают вместе как единый орган (т. е. как одна палата), который именуется Конгрессом. Во всех иных случаях Национальное собрание и Сенат заседают раздельно и вместе именуется парламентом.

Французский парламент имеет только полномочия (сходные для обеих палат), которые прямо указаны в Конституции. В Италии и большинстве других стран ситуация обратная: парламент может принять к рассмотрению любой вопрос, не относящийся к компетенции других органов.

Время от времени на страницах французской печати вспыхивает дискуссия о целесообразности верхней палаты парламента. Критики двухпалатной системы утверждают: упростив парламент, французы только выиграют, ибо верхняя палата, по их мнению, затрудняет законодательную деятельность. После обсуждения и одобрения законопроекта в первом чтении в нижней палате он переходит на рассмотрение в Сенат, который вносит в него поправки и возвращает документ в Национальное собрание. Вновь начинается обсуждение, затем утверждение, причем поправки сенаторов нередко отменяются. В доработанном виде законопроект снова направляется в верхнюю палату. Лишь после третьего рассмотрения Национальное собрание, имеющее право решающего голоса, утверждает законопроект без согласия Сената. Эти бесконечные перемещения законодательных актов, считают противники Сената, ничего не дают демократии и тормозят законодательство, так как в конечном итоге все могут решить депутаты. К тому же, как показывает практика последних лет, премьер-министр при утверждении своих законопроектов прибегает к ст. 49 Конституции [1, с. 43–44], которая позволяет принимать их вообще без обсуждения даже в Национальном собрании. В этом случае если в нижней палате в течение суток после соответствующего заявления главы правительства вносится резолюция недоверия, она голосуется только в нижней палате, и Сенат остается непричастен к такому важнейшему вопросу, как доверие Кабинету. Если такая резолюция не вносится, закон считается принятым автоматически.

Другим основанием для критики служит система выборов: сенаторы избираются косвенным голосованием по мажоритарной системе на 9 лет. Каждые три года состав Сената обновляется на треть. Существенным недостатком, по мнению многих, является то, что выбирают сенаторов только представители властей – муниципальные и генеральные советники, члены советов областей, депутаты. При такой системе, когда в местных органах власти в целом по стране доминируют, например правые, неудивительно, что Сенат в большинстве тоже правый. И еще один нюанс: в верхней палате, что тоже вытекает из системы выборов сенаторов, представлены в основном сельские районы, где множество мелких городов и деревень, имеющих мэрии, а не более демократически развитые крупные города. Как сказал в свое время известный французский политолог Морис Дюверже, Сенат – «сельскохозяйственная палата».

Однако защитники Сената отвечают, что верхняя палата представляет фактически местные власти, т. е. основана совсем на другом принципе народного представительства, нежели Национальное собрание. Этот принцип глубоко демократичен, так как выборы сенаторов происходят из выборов местных властей, являясь в некоторой степени второй, высшей их ступенью. Именно поэтому Конституция Пятой республики отводит важную роль Сенату, который служит гарантом равновесия политической жизни, сохранения стабильности в обществе и законного противодействия большинству в центральных органах власти. Какова бы ни была расстановка политических сил, многократное обсуждение законопроектов поочередно в нижней и верхней палатах является, по мнению сторонников Сената, важной гарантией максимального усовершенствования закона. В таких условиях получают возможность высказать свое мнение представители правительства и его учреждений, партий и профсоюзов, заинтересованных общественных организаций, местных властей, разных слоев населения и регионов. Для Франции аспект публичного обсуждения законодательства имеет немаловажное значение. Противодействие сенаторов принятию тех или иных законодательных актов вызывало в ряде случаев аналогичную реакцию со стороны населения и в конечном итоге приводило к отказу от них. Таким образом, Сенат инициирует выражение позиции тех, кто нередко остается в тени общественной жизни, например *сельского населения*.

Депутаты парламента не имеют права занимать какие-либо невыборные государственные и общественные должности, за исключением преподавательской работы. Однако в случае избрания депутатом, например чиновника, за последним сохраняется должность, продолжает идти стаж. При этом разрешено совмещать парламентскую деятельность с выборными общественными должностями (например, мэров). Частнопредпринимательская деятельность разрешается только в том случае, если она не связана с получением государственных субсидий, кредитов и т. д. Причем запрещается занимать именно руководящие посты, но разрешено быть акционером частных предприятий и даже их единственным владельцем. Это объясняется стремлением привлечь в парламент людей, компетентных в вопросах практической экономики. Существуют также ограничения, связанные с конкретными профессиями. Так, депутатам, являющимся практикующими адвокатами, запрещено вести дела, где стороной является государство, его органы.

Депутаты обеих палат пользуются большим иммунитетом, чем например конгрессмены США. Они неподсудны за действия, связанные с выполнением служебных функций.

Основная функция парламента – законодательная. Законодательная инициатива принадлежит как правительству в лице премьер-министра, так и членам парламента. Проекты законов могут вноситься в любую из палат, однако финансовые документы только в Национальное собрание.

Депутаты парламента принимают различные законы. Важнейшие из них – конституционные, вносящие изменения в текст Основного закона. Пересмотр Конституции

происходит по инициативе президента, действующего по предложению премьер-министра, или по инициативе парламентариев двумя способами. Первый – принятие поправок обеими палатами в идентичной редакции с последующим одобрением их на референдуме. Второй – поправки передаются президентом на рассмотрение парламента, заседающего в качестве Конгресса, где они должны быть одобрены большинством в  $\frac{3}{5}$  голосов.

Еще одним видом законов являются органические. Они принимаются в развитие Конституции, например, касаются таких проблем, как порядок проведения выборов президента и парламента. Органические законы принимаются по усложненной процедуре. Рассмотрение этих законов возможно по истечении 15 дней со времени внесения. Если между палатами возникают разногласия, они принимаются только абсолютным большинством членов Национального собрания. Такие законы направляются в Конституционный совет, который дает заключение относительно их конституционности.

Активную роль в законодательном процессе Франции, как уже отмечалось, играет правительство. Оно обладает правом законодательной инициативы, в приоритетном порядке формирует повестку дня палат, имеет эффективные средства для ускорения прохождения через парламент проектов законов в нужной для него редакции. Внесенный проект попадает в комиссию, которая, получив правительственный документ, не имеет возможности принципиально изменить его. После обсуждения в комиссии он попадает в одну палату, где проходит два чтения (первое – общеполитическая дискуссия о значении данного документа, второе – обсуждение по существу). Документ, одобренный во втором чтении, поступает во вторую палату, где проходит те же стадии обсуждения. Если проект не принят палатами в идентичной редакции, создается согласительная комиссия. Однако из-за неравноправия палат решающее значение имеет мнение Национального собрания. Принятый парламентом документ поступает к президенту для промульгации. Глава государства вправе в течение 15 дней потребовать от парламента его повторного обсуждения (обладает отлагательным вето). Оно малоэффективно, так как вето преодолевается простым большинством голосов. В некоторых случаях перед промульгацией закон должен быть рассмотрен Конституционным советом: для органических законов эта процедура обязательна, для других – факультативна, в зависимости от желания лиц, имеющих право обращаться в Конституционный совет.

Французский парламент располагает и другими полномочиями. Национальное собрание решает судьбу правительства, выносит вотум доверия. Это достигается голосованием как по программе правительства, так и по резолюции порицания. Для постановки резолюции порицания необходимо собрать подписи десятой части депутатов. Голосование может проходить через 48 часов после ее внесения. Это время дается на то, чтобы правительство и парламент имели возможность преодолеть возникший кризис. Для отставки правительства необходимо, чтобы резолюцию поддержало большинство списочного состава палаты. Дополнительными средствами парламентского контроля над правительством являются

письменные и устные вопросы министрам, на которые они отвечают по средам и пятницам. Исключительным правом парламента является объявление войны. Парламент также имеет право ратифицировать важнейшие международные соглашения. Обе палаты участвуют в формировании Конституционного совета, назначая по три его члена. Они также формируют на паритетных началах Высшую палату правосудия, призванную судить президента республики по обвинению в измене, и участвуют в образовании Суда республики, юрисдикции которого подлежат преступления и проступки министров, совершенные при исполнении ими служебных обязанностей.

Обе палаты парламента возглавляют председатели. Председатель Национального собрания представляет партию или коалицию большинства, однако стремится действовать независимо. По сложившейся традиции он не принимает участия в голосовании. Председатель Сената временно замещает президента республики в случае досрочного прекращения им своих полномочий. Председатели палат имеют право привлекать депутатов к различным видам ответственности, в том числе связанной с денежными штрафами и временным исключением из состава палаты. Они назначают также представителей палат в состав Конституционного совета, могут обращаться в него с запросами.

Председатели руководят палатами при помощи бюро. В его состав входят вице-председатели, помогающие вести заседания; секретари, контролирующие процедуру голосования, и квесторы, ведающие финансовыми и административными службами.

Еще одним органом палат является совещание (конференция) председателей, которое определяет парламентскую повестку дня, направление ее законодательной работы. В состав конференции входят председатель и вице-председатели палаты, руководители постоянных парламентских комиссий и партийных групп, докладчик финансовой комиссии, а также один из министров.

В структуру парламента включены также различные комиссии. Одни из них (постоянные) призваны предварительно обсуждать законопроекты. Обычно предметы ведения распределяются между ними следующим образом: социальные вопросы, финансы, экономика, законодательство, оборона, внешняя политика.

Имеются и специальные комиссии, которые создаются для рассмотрения конкретного законопроекта, а также комиссии по расследованию. Они формируются на срок до 6 месяцев с целью сбора материалов и контроля за административной деятельностью. Комиссии не могут действовать в том случае, если судебные органы уже начали свое расследование. Данное правило серьезно ограничивает возможность проведения парламентских расследований.

В структуру палат входят и партийные фракции, играющие традиционно важную роль в парламентской деятельности. Они создаются только на политической основе и включают не менее 15–20 членов. В палатах действуют 56 групп. Однако на практике большинство в Национальном собрании обычно имеют две коалиции: правая – во главе с голлистским Объединением в поддержку республики (ОПР) и левая – во главе с социалистами.

Итак, французский парламент имеет свои отличительные особенности. Одна из них – «слабая» верхняя палата в отличие от других стран, имеющих «сильный» сенат. Другая особенность – абсолютно ограниченные полномочия парламента. Все вопросы, не входящие в область законодательства, входят в сферу правительственной компетенции и должны регулироваться его регламентарными актами (декретами). Акты парламента, вторгающиеся в сферу регламентарных полномочий правительства, могут быть (после получения заключения Государственного совета) отменены правительственным декретом. Кроме того, правительство имеет право обратиться к парламентам с просьбой разрешить ему издавать ордонансы – регулирующие акты в сферах, которые отведены для законодательства. Правительство, всегда опирающееся на парламентарное большинство, может широко пользоваться данным правом. Законодательные права парламента содержательно ограничены и в других отношениях. Так, согласно ст. 40 [1, с. 41], он не может принимать законодательные предложения, ведущие к сокращению государственных средств или к увеличению государственных трат.

Кроме того, повестка дня законодателей в приоритетном порядке включает вопросы, поставленные правительством, т. е. именно оно формирует программу работы палат. Правительство может потребовать, чтобы законодатель выносил решения единым голосованием по всему документу или его части, сохранив лишь те поправки, которые поддержаны правительством. Для особо срочных законопроектов установлены конкретные сроки их прохождения. Так, если парламентар не принял определенного решения по финансовому документу в течение 70 дней, то правительство может принять его ордонансом [1, с. 42–43]. Документ, касающийся финансирования социального обеспечения, может быть введен ордонансом, если парламентар не рассмотрел его в течение 50 дней. Уже отмечалось, что правительство, оказывая давление на законодателей, может связать голосование по какому-то документу с вопросом о доверии к себе.

Следует отметить, что во Франции законодатели менее свободны в своих действиях, чем в Англии, где действует принцип парламентарного верховенства, или в США, где Конгресс и органы исполнительной власти достаточно независимы друг от друга. Однако данные ограничения редко используются в политической практике. Усовершенствование государственного строя было рассчитано

на возможное повторение политической ситуации, свойственной предшествующим республикам, т. е. на ситуацию, когда парламентар вновь будет расколот на многочисленные фракции, не способные сплотиться в устойчивое большинство. Но неожиданно для новой конституционной системы в парламенте сформировалось достаточно сплоченное правительственное «голлистское» большинство, которое сделало эти предосторожности излишними. Затем большинство в парламенте последовательно получили правоцентристская и левая коалиции (социалисты и коммунисты). В июне 2012 г. во Франции прошли парламентарские выборы. На них было избрано 14-е Национальное собрание Пятой республики. Социалистическая партия одержала крупную победу, добившись абсолютного большинства в нижней палате (280 мест из 577 в Национальном собрании). Вместе левые силы завоевали 331 мандат, с запасом гарантировав себе абсолютное большинство в нижней палате. Правые во главе с бывшей партией большинства «Союз за народное движение» – 229 мандатов [2].

В связи с тем что положение правительства в Пятой республике близко тому, которое свойственно другим парламентарским государствам, оно, имея достаточно сплоченное большинство в Национальном собрании, получило возможность контролировать и направлять его деятельность без «выкручивания рук». По этой причине возникла устойчивая тенденция к активизации работы парламента, повышению его политического значения. Национальное собрание с молчаливого согласия президентов и премьер-министров стало заниматься законодательством, не считаясь строго с ограничительными положениями.

Особенно важен пересмотр конституции, произведенный в 1995 г. Вместо двух ординарных сессий, суммарно продолжавшихся 6 месяцев, была введена одна, длящаяся 9 месяцев. Это разгрузило парламентар, позволило ему более тщательно рассматривать законопроекты, больше внимания обращать на деятельность правительства. Теперь не одно, а «минимум одно» заседание парламента еженедельно отводится для ответов правительства на вопросы депутатов. Палаты получили право одно заседание в месяц проводить по собственной, а не правительственной повестке дня. Депутаты Национального собрания получили право подписывать в ходе ординарной сессии не одну, а три резолюции порицания.

#### Список использованных источников

1. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – М. : Издательство БЕК, 2008. – 592 с.
  2. Парламентарские выборы во Франции (2012) [Электронный ресурс] // Словари и энциклопедии. – 2000–2014. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1593391>. – Дата доступа: 22.02.2015.
- 29.06.2015