Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра государственно-правовых дисциплин

**Курсовая работа**

по конституционному праву зарубежных стран

**ПАРЛАМЕНТ**

**ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Вы полнила: студентка группы 05Ю1

Д.Ю.Мураева

Проверил: к.и.н., доцент Б.В.Николаев

Пенза 2007

**Содержание:**

Введение......................................................................................................3

Глава 1. Порядок формирования палат французского Парламента.......5

§1.1. Порядок формирования Национального собрания...................5

§1.2. Порядок формирования Сената..................................................7

Глава 2. Структура и организация работы Парламента..........................8

Глава 3. Компетенция Парламента Франции.........................................14

Глава 4. Статус парламентария................................................................19

Глава 5. Законодательный процесс.........................................................22

Заключение................................................................................................28

Список использованной литературы.......................................................30

**Введение**

Известно, что одной из наиболее дискуссионных тем в политико-правовой сфере российской жизни выступает проблема соотношения исполнительной и законодательной власти. При этом нередко в подтверждение соответствия российских порядков демократическим конституционным нормам, практикуемым в Европе, ссылаются на опыт Франции. Однако истинное положение парламента в этой стране не всегда адекватно представляется.

Начиная с 1958 г., т.е. с момента принятия последней Конституции Франции и установления государственного строя Пятой Республики и смешанной (полупрезидентской) формы правления, роль парламента в политической системе страны оказалась существенно ослабленной. Высшее представительное учреждение занимает в ней далеко не ведущие позиции. Более того, можно с уверенностью сказать, что оно, будучи фактически лишено возможности воздействовать решающим образом на национальную политику, находится среди центральных государственных органов на одном из последних мест.

На такое «приниженное» положение парламента современной Франции обращают внимание в своих трудах многие авторитетные французские и отечественные ученые-юристы и политологи. Профессор Л.М. Энтин полагает, что французская Конституция 1958 г. Может служить примером усиления полномочий носителей исполнительной власти в ущерб парламенту. По мнению известного правоведа Д. Моса общепризнанным является тот факт, что высшее представительное учреждение в Пятой Республике более не представляет собой центр политической жизни и его роль сводится лишь к приданию силы закона правительственным проектам. Бывший видный парламентарий А. Шандернагор также считает, что роль парламента в разработке законов уменьшена чрезмерно, а контрольными полномочиями он практически не обладает.

Такого рода суждений можно привести множество. Все они отражают одну очевидную реальность: концепция «парламентского суверенитета», получившая свое наиболее полное воплощение в период Третьей (1870 – 1940) и Четвертой Республик (1946 – 1958), была решительно отброшена новой властью и заменена на концепцию «рационализированного парламентаризма».

В связи с данными положениями, я поставила перед собой цель рассмотреть Парламент Французской Республики в системе государственной власти Франции. При изучении данного вопроса я попыталась подойти к нему с различных точек зрения:

- отразить порядок формирования палат Парламента;

- изучить структуру и организацию работы Парламента;

- осветить законодательный процесс и т.д.

Опираясь на авторитетные мнения таких авторов, как Керимов А.Д., Крутоголов М.А., Демишель А., и других менее известных исследователей, в использованной литературе, я охватила широкий круг вопросов, относящихся к теме данной работы.

В итоге, я постаралась систематизировать имеющиеся сведения, данные и научно-правовые положения и сделать соответствующие выводы.

**Глава 1. Порядок формирования палат французского Парламента**

**§ 1.1. Порядок формирования Национального собрания**

Депутаты Национального собрания избираются по *униноминальной мажоритарной системе в два тура.* Границы избирательных округов пересматриваются после каждой второй переписи населения.

Не позднее, чем за 21 день до дня голосования, лица, намеревающиеся выдвинуть свою кандидатуру, подают соответствующее заявление с указанием своей фамилии, имени даты и места рождения, местожительства и профессии. Кандидат должен представить также кандидатуру своего *заместителя*, указав о нем те же данные, с его письменным согласием. В случае избрания заместитель заменит депутата, если его мандат окажется вакантным. Это, в частности, может иметь место, если депутат станет министром; по выходе его в отставку заместитель возвращает ему мандат. Лицо может быть заместителем только одного кандидата и само не может быть кандидатом в другом округе. Не могут быть заместителями депутаты и сенаторы.[[1]](#footnote-1)

Требования к депутату Национального собрания следующие: это должен быть гражданин Франции, достигший 23-летнего возраста. Не могут выдвигаться кандидатами лица, на которых распространяется *неизбираемость* (осужденные, у которых приостановлены избирательные права, лица, лишенные судебным решением пассивного избирательного права либо находящиеся под опекой, префекты и некоторые другие должностные лица администрации на территории, где выполняют свои функции или выполняли их соответственно в последние три года или год или шесть месяцев до выборов).

Кандидат вносит старшему казначею департамента *залог* в размере 1000 франков, который возвращается, если за кандидата будет подано на выборах не менее 5% голосов.

Контроль за законностью выдвижения кандидатов осуществляет префект департамента. Обнаружив нарушение закона, префект в течение 24 часов обращается в административный суд, который выносит свое решение в течение трех дней. Это решение может быть обжаловано в Конституционный совет.

В первом туре для избрания необходимо получить *абсолютное большинство поданных голосов,* но не менее ¼ общего числа избирателей, зарегистрированных по избирательному округу. Если ни один кандидат такого большинства не получил, через неделю проводится второй тур, в котором могут участвовать кандидаты, получившие в первом туре не менее 12,5% голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. Если такое число голосов получено только одним или не получено ни одним из кандидатов, во втором туре участвуют два кандидата с наибольшим числом полученных в первом туре голосов. Для избрания *во втором туре достаточно относительного большинства* голосов.

В условиях французской многопартийности в первом туре замещается незначительная часть депутатских мандатов, а основная борьба развертывается во втором туре. Предоставляемая законом возможность *блокирования* между партиями определяет их тактику. Первый тур рассматривается как проба сил. Во втором туре сблокировавшиеся партии выдвигают в качестве единого кандидата того, кто в первом туре набрал больше голосов, и призывают голосовать за него своих избирателей, снимая остальные кандидатуры. Высокий «проходной балл» во второй тур отсекает малые политические группировки.

**§ 1.1. Порядок формирования Сената**

Сенаторы избираются иначе, что должно придавать Сенату иное, чем у Национального собрания, политическое лицо. Палата формируется в основном *трехстепенными и отчасти двустепенными* выборами и обновляется на 1/3 каждые три года, что приводит к большей политической стабильности и меньшей зависимости политического лица Сената от исхода очередных выборов.

Требования к кандидату в сенаторы: это должен быть гражданин Франции, достигший 35-летнего возраста и не лишенный избирательных прав по суду, не занимающий каких-либо государственных должностей (например, комиссар республики, префект, супрефект, мэр и т.п.). Избирательный залог составляет 200 франков.[[2]](#footnote-2)

Сенаторы избираются по департаментам коллегиями, которые состоят из избранных в департаменте депутатов Национального собрания и региональных советников, генеральных советников данного департамента, делегатов муниципальных советов или их заместителей. В коммунах с населением до 9 тыс. жителей муниципальные советы избирают в зависимости от численности совета от одного до 15 делегатов; в коммунах с населением 9 тыс. жителей и более все муниципальные советники являются делегатами, а в коммунах с населением более 30 тыс. жителей муниципальные советы избирают дополнительных делегатов по одному на каждую тысячу жителей сверх 30 тыс. Число заместителей делегатов равно трем на каждые пять делегатов и увеличивается на два на каждых дополнительных пять или менее делегатов. В целом избирательные коллегии по выборам сенаторов насчитывают около 108 тыс. членов, из которых около 600 – депутаты Национального собрания, более 3 тыс. – региональные и генеральные советники и около 104. тыс. – представители муниципальных советов. Последние по существу и избирают Сенат, причем малые коммуны имеют завышенное представительство, т.е. выбор зависит в большей части от депутатов самых низовых органов. Возможно, в этом заложена основа взаимоотношений центра и мест, поскольку Франция всегда считалась строго централизованным государством, несмотря на предпринимавшиеся попытки децентрализации власти. Выборы сенаторов проходят в главном городе департамента.

В 13 департаментах, избирающих пять и более сенаторов каждый (всего 69 сенаторов), выборы проводятся по *пропорциональной системе с правилом наибольшей средней.* Возникшие после выборов вакансии замещаются неизбранными кандидатами из того же списка, по которому был избран выбывший сенатор.

В остальных департаментах, где число сенаторов не более четырех, выборы проводятся так же, как и выборы в Национальное собрание, т.е. по *мажоритарной системе в два тура*. Одновременно с сенаторами избираются их заместители.

Частичные выборы, если в департаменте доизбирается один сенатор, в любом случае по мажоритарной системе в два тура. В остальных случаях они проводятся так же, как общие выборы.

**Глава 2. Структура и организация работы Парламента**

Французский Парламент состоит из двух палат: Национального Собрания и Сената.

Примечательно, что в ч.1 ст. 24 Конституции, устанавливающей состав Парламента, нижняя палата указана первой в отличие от многих других конституций, в том числе нашей. Этому есть исторические причины: после Второй мировой войны левые силы очень энергично выступали против верхней палаты, и к 1958 г. такие настроения еще были сильны.

Когда Конституция (французский оригинал, а не русский перевод) говорит о палатах как собирательном понятии, то именует их собраниями (assembles).[[3]](#footnote-3)

По вопросу о сроке полномочий и численном составе палат ст. 25 Конституции отсылает к органическому закону. Соответствующие положения органического законодательства включены в Избирательный кодекс. В нем определен пятилетний срок полномочий Национального собрания и полное его обновление при каждых выборах. Что касается Сената, то, согласно Избирательному кодексу, Сенаторы избираются на девять лет, и обновляется Сенат на 1/3 каждые три года. Национальное собрание состоит из 577 депутатов, а Сенат – из 321 человека, причем 12 мандатов зарезервировано за французами, проживающими за границей, в так называемых, заморских территориях.

Палаты неравноправны. Сенат обладает в основном совещательными полномочиями. Основная тяжесть законодательной работы лежит на Национальном собрании. Более того, в ряде случаев, как будет показано далее, Национальное собрание может принимать законы, минуя Сенат, по требованию Правительства. В то же время в целях компенсации соответствующих функций Сенату предоставлен ряд специфических (можно сказать, дополнительных) полномочий. Во-первых, председатель Сената временно исполняет обязанности Президента, если Президент досрочно прекращает свои полномочия. Во-вторых, Сенат, в отличие от Национального собрания, не может быть распущен Президентом.

Организация палат. Палаты заседают раздельно. Совместные заседания проводятся в том случае, когда Президент республики созывает Конституционный конгресс для внесения поправок в Конституцию. Резиденцией Национального собрания является Бурбонский дворец, Сената – Люксембургский дворец, служивший в свое время резиденцией Марии Медичи. Дворцы находятся на значительном удалении друг от друга и различаются своей архитектурой.

Каждая палата на первом заседании после выборов избирает своего *председателя*. Первое заседание парламента нового созыва традиционно открывает старейший по возрасту депутат. Затем проводятся выборы председателя палаты. Председатель Национального собрания избирается на весь срок полномочий, т.е. на пять лет, а председатель Сената – на три года, т.е. каждые три года обновленный состав Сената избирает нового председателя палаты.

Для руководства работой каждая палата создает *бюро*. Помимо председателя палаты, играющего значительную роль в нижней и особенно верхней палате, в бюро входят вице-председатели, секретари и квесторы.

Напомним, что председатели палат – не просто их должностные лица, они имеют некоторые самостоятельные властные полномочия: назначение членов Конституционного совета, замещение Президента республики председателем Сената, председательство в Конгрессе председателя Национального собрания и др. Согласно ст. 3 Конституции, председатель Национального собрания избирается на срок легислатуры, а председатель Сената избирается после каждого обновления этой палаты. В соответствии с Ордонансом № 58-1100 председатели палат заботятся о внутренней и внешней безопасности палат, могут привлекать для содействия Вооруженные силы и иные властные структуры, любой офицер или служащий которых обязан им подчиниться по их требованию. Такое полномочие они могут делегировать квесторам или одному из них.[[4]](#footnote-4)

В палатах образуются *конференции председателей* в составе председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, председателей политических групп (парламентских партийных фракций), одного из министров. В Национальном собрании в состав совещания входит также генеральный докладчик финансовой комиссии. На совещаниях определяется организация обсуждения вопросов повестки дня. Это очень важный этап деятельности Парламента, поскольку обсуждению на заседаниях палат подлежат лишь те вопросы, которые включены в повестку дня. Если в ходе обсуждения на заседании палаты возникает какой-либо новый вопрос, то он должен быть первоначально обсужден на конференции, чтобы быть включенным в повестку дня.

Парламентские комиссии. Для предварительной подготовки вопросов, рассматриваемых на пленарных заседаниях палат, выполнения контрольных функций образуются парламентские комиссии.

В каждой палате образуются, согласно ч. 2 ст. 43 Конституции, по шесть *постоянных комиссий*, рассматривающих внесенные в палату проекты и предложения. Существуют комиссии по делам культуры, семьи и социальным проблемам; по иностранным делам; по национальной обороне и вооруженным силам; по финансам, общим проблемам экономики и плана; по конституционным законам; по производству и обмену. Они осуществляют и некоторые контрольные функции в отношении Правительства. Каждый парламентарий должен входить в состав какой-либо постоянной комиссии.

По требованию Правительства или по решению соответствующей палаты для рассмотрения определенных законопроектов и законопредложений могут создаваться *специальные комиссии* (ч. 1 ст. 43 Конституции), однако вопреки намерениям разработчиков Конституции практика создания специальных комиссий большого распространения не получила. В основном все законопроекты рассматриваются в постоянных комиссиях. В научной литературе приводятся такие данные. Из 2915 законопроектов, принятых Национальным собранием с января 1959 по декабрь 1989 г., лишь 35 (чуть более 1%) рассматривались специальными комиссиями.[[5]](#footnote-5) Специальные комиссии создаются также для рассмотрения вопроса об участии французской армии в деятельности специальных сил ООН. Они включают 57 членов, назначаемых пропорционально численности фракций в Национальном собрании, и 37 избираемых по мажоритарной системе членов в Сенате.

Могут также создаваться такие временные комиссии, как *контрольные* и *следственные*. Они образуются в случае возникновения необходимости специального и глубокого изучения какого-либо вопроса государственной жизни, например, вопросов деятельности правительства, коррупции, взяточничества, вопросов международных отношений и т.д. Их функции заканчиваются с представлением доклада, но не позднее шести месяцев от даты их учреждения. В последующие 12 месяцев не могут образовываться такие комиссии с теми же задачами.

*Смешанные* комиссии, называемые также *паритетными*, создаются в случае возникновения разногласий между палатами. Состоят они из равного числа членов палат – по семь от каждой палаты. Их основное назначение состоит в выработке взаимоприемлемого для каждой палаты решения по законопроекту, чтобы он был одобрен впоследствии обеими палатами.

*Комиссии* ad hoc рассматривают вопросы лишения депутатских полномочий, приостановления депутатского иммунитета, а также приостановления применения к депутатам мер процессуального принуждения.[[6]](#footnote-6)

Каждая комиссия избирает свое бюро и председателя.

Депутатские объединения в парламенте. В составе Национального собрания действуют депутатские фракции, именуемые *политическими группами*, включающие депутатов, избранных от определенной партии. В эти фракции могут входить и депутаты от других партий или независимые. Согласно регламенту палаты в его первоначальной редакции (1958 г.), для образования фракции необходимо было 40 депутатов. Затем эта цифра была уменьшена до 30, а с приходом к власти социалистов этот порог был снижен до 20, и коммунисты, только 27 мест в парламенте, смогли образовать собственную фракцию.[[7]](#footnote-7)

В каждой палате учреждается *парламентская делегация по делам Европейских сообществ.* В Национальном собрании она назначается на срок легислатуры, в Сенате – после каждого частичного обновления палаты. Делегации имеют задачей информирование соответствующих палат о деятельности европейских институтов, а сами получают информацию как от европейских институтов, так и от своего Правительства. Члены делегаций не могут состоять в Ассамблее Европейских сообществ.

Парламент учреждает также *парламентское бюро по оценке научных и технических проектов* для информирования об их научных и технологических последствиях. В состав бюро входят восемь депутатов, назначаемых на срок легислатуры, и восемь сенаторов, назначаемых после каждого частичного обновления Сената. Для каждого члена бюро в том же порядке назначается заместитель. В начале каждой сессии Парламента бюро избирает своего председателя и вице-председателя, которые должны представлять разные палаты. В необходимых случаях бюро получает от Парламента полномочия следственной комиссии сроком до шести месяцев.

Палаты обладают *финансовой автономией*, а за ущерб, причиненный их службами, ответственность несет государство.

Парламент работает *сессионно*. Проводятся сессии двух видов – очередные и внеочередные. Очередная сессия парламента начинается в первый рабочий день октября и заканчивается в последний рабочий день июня (ст. 28 Конституции). В этой же статье установлено, что число дней, в течение которых проводятся заседания палат, не должно превышать 120 (прежде – 150 дней) в год, но при этом предусмотрена возможность проведения дополнительных заседаний по решению Премьер-министра или большинства членов каждой палаты.[[8]](#footnote-8)

Внеочередные сессии проводятся, согласно ст. 29 Конституции, по требованию Премьер-министра или большинства депутатов Национального собрания для рассмотрения определенной повестки дня. Если она была созвана по требованию депутатов, то закрывается немедленно по исчерпании повестки дня и не позднее, чем через 12 дней. До истечения месяца, следующего за закрытием сессии, право требовать созыва новой сессии принадлежит только Премьер-министру. Если Парламент не собирается по праву, внеочередные сессии открываются и закрываются декретом Президента (ст. 30 Конституции).

Конституция в ст. 33 установила, что заседания палат открытые. Стенограммы всех выступлений на сессиях публикуются в официальном издании – «Журнал офисьель». Закрытые заседания палата может проводить по требованию Премьер-министра или 1/10 от числа своих членов (по Регламенту соответствующие доли определяются от числа фактически замещенных мандатов). Согласно вышеупомянутому ордонансу, палата при заслушивании доклада следственной или контрольной комиссии может преобразоваться в секретный комитет и запретить публикацию всего или части доклада. Члены Правительства имеют доступ на заседания обеих палат и получают слово по своему требованию; им могут помогать комиссары Правительства (ст. 31 Конституции).

**Глава 3. Компетенция Парламента Франции**

Компетенция палат одинакова, точнее, одинаковы предметы ведения и почти одинаковы полномочия. Различия имеются лишь в законодательном процессе, а также в сфере парламентского контроля.

Компетенция французского Парламента – *абсолютно ограниченная*, что отличает его от парламентов других демократических стран.[[9]](#footnote-9)

Однако полномочия Парламента в целом аналогичны тем, которые традиционно осуществляет представительный орган и в других демократических странах. Это, во-первых, законодательные полномочия, во-вторых, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, в-третьих, контроль за деятельностью исполнительной власти, в-четвертых, решение вопросов войны и мира. И все же механизм реализации этих полномочий в Пятой республике отличается большим своеобразием.[[10]](#footnote-10)

1. Прежде всего ограничена сфера применения закона. Конституция в ст. 34, установив, что законы принимаются Парламентом, очертила при этом сферу его *законодательной* компетенции, за пределы которой он выходить не должен, ибо там лежит сфера *регламентарной власти*, принадлежащей Президенту и Правительству. В этой статье определены предметы подробного законодательного регулирования (гражданские права и основные гарантии, выборы в палаты Парламента и представительные органы местного самоуправления и др.), а также такие, в отношении которых законом устанавливаются лишь основные принципы (с тем, очевидно, что их конкретизация осуществляется Правительством) – оборона, образование собственность и др. Здесь же предусмотрено, что финансовые законы определяют доходы и расходы государства с учетом содержащихся в специальном органическом законе условий и оговорок и что программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства. В то же время посредством органического закона приведенный в статье перечень может быть уточнен и дополнен. Но практика Пятой республики не знает такого рода расширения сферы полномочий. Можно даже считать, напротив, что в связи с расширением сферы применения референдума несколько сужается возможность законотворчества Парламента в экономической и социальной сферах.

В отличие от оценок указанных положений, приводившихся обычно в советской литературе, французский профессор Филипп Ардан полагает, что ограничение законодательной компетенции Парламента, равно как и различие между законодательными нормами и принципами, практического значения не имеют, поскольку Правительство опирается на парламентское большинство. Указанное ограничение продиктовано, по его мнению, не систематическим стремлением принизить роль Парламента, а поиском большей эффективности Правительства. Нельзя, однако, не отметить, что эта большая эффективность достигается именно за счет полномочий Парламента, что имеет значение в тех случаях, когда парламентская поддержка Правительства непрочна.[[11]](#footnote-11)

Из различных положений Конституции следует, что Парламент принимает *три вида законов* – конституционные (изменяющие Конституцию), органические (по особо указанным в Конституции вопросам) и обычные.

2. Важную прерогативу Парламента, как и во всех других странах, составляет *вотирование государственного бюджета и отчета о его исполнении*. Проект государственного бюджета вносится Правительством и представляется в бюро Национального собрания. По истечении определенного срока этот проект независимо от вынесенного нижней палатой решения передается на рассмотрение верхней палаты. В целом применяется та же процедура, что и при прохождении обычного законопроекта. Специфика процедуры заключается прежде всего в том, что Парламент может прибегать при рассмотрении финансовых законопроектов к помощи такого авторитетного учреждения, как счетная палата. Если палаты не вотируют бюджет в предусмотренные законом сроки, Правительство при помощи декрета может ввести в действие временное положение, определяющее порядок взимания налогов и расходование государственных средств на базе закона о государственном бюджете предшествующего года.

3. Парламент, и прежде всего его нижняя палата, призван осуществлять *контроль за деятельностью исполнительной власти*. Французский Парламент применяет почти все известные формы *контроля за деятельностью Правительства*. Таковыми являются устный и письменный запрос, создание при необходимости контрольных и следственных комиссий и, наконец, постановка на голосование резолюции порицания Правительству, если его политика встречает неодобрение со стороны парламентариев. Интерпелляция, т.е. вопрос Правительству с последующим обсуждением и голосованием, в Пятой республике формально запрещена. Хотя она и упомянута в Регламенте Национального собрания 1959 г., процедура ее – та же, что и процедура *резолюции порицания*, если не считать приоритета в получении слова интерпеллянтом.

Таким образом, все формы парламентского контроля могут быть разделены на две большие группы:

1) не содержащие прямых санкций в отношении Правительства, кроме публичной огласки; они осуществляются в обеих палатах;

2) влекущие политическую ответственность Правительства; осуществляются в Национальном собрании.

Первая группа форм контроля осуществляется в форме устных или письменных вопросов. Любой депутат или сенатор может обратиться к члену Правительства или к Правительству в целом с устным или письменным вопросом. В этом случае Премьер-министр или министр дает соответствующий (устный или письменный) ответ. Одно заседание в неделю, как правило по средам, отводится для устных вопросов Правительству. Вопросы представляются заранее в письменной форме, а ответ дается на них в устной форме. Этот ответ может сопровождаться короткими репликами. Ответы Правительства на письменные вопросы парламентариев публикуются в официальном издании Франции – «Журнал офисьель». О значимости этой формы контроля свидетельствуют приводимые французскими учеными цифры: в течение 1990 г. депутаты Национального собрания задали членам Правительства 15 249 письменных вопросов, члены Сената – 5414. В «Журнал офисьель» было опубликовано соответственно 13 924 и 4684 ответа.[[12]](#footnote-12)

Для проведения второй группы форм контроля – связанной с политической ответственностью Правительства – могут создаваться следственные и контрольные комиссии. Следственные комиссии собирают информацию об определенных фактах, вопросах, событиях, однако не вправе дублировать деятельность судов и правоохранительных органов, а контрольные – проверяют административную, финансовую или техническую деятельность публичных служб и национальных предприятий. О результатах своей деятельности комиссии информируют соответствующую палату. Результаты обсуждения могут повлечь вопрос об ответственности Правительства. Национальное собрание может вынести в отношении Правительства *резолюцию порицания*. Процедура вынесения такой резолюции весьма сложна и состоит в следующем:

С инициативой вынесения такой резолюции может выступить не менее 1/10 от общего числа депутатов Национального собрания, т.е. не менее 58 человек (из 577). Голосование проводится через 48 часов после постановки вопроса на заседании палаты. Принимается резолюция большинством голосов от общего числа членов палаты, а не от числа присутствующих. Если набирается хотя бы 289 голосов, резолюция принимается и Премьер-министр подает Президенту прошение об отставке. Конституция ограничивает инициативу парламентариев. Согласно ст. 49 депутат не может ставить свою подпись более чем под тремя резолюциями в течение парламентской сессии.

Политическая ответственность правительства проявляется и через институт *отказа в доверии Правительству*. Вопрос о доверии ставится Премьер-министром в связи с правительственной программой или голосованием по конкретному законопроекту (так называемый связанный вотум). Если резолюция о доверии не набирает большинства голосов депутатов Национального собрания, то считается, что в доверии Правительству отказано, и Премьер-министр подает Президенту прошение об отставке.[[13]](#footnote-13)

Отказ в доверии, в случае если вопрос о доверии поставлен Правительством, или принятие резолюции порицания – это наиболее действенные средства контроля за деятельностью Правительства. Процедура внесения резолюции порицания, постановки ее на голосование, а равно сама организация голосования таковы, что они серьезно затрудняют возможности использования института ответственности парламентариями для контроля за деятельностью исполнительной власти.

4. В сфере *внешней политики, обороны и безопасности* Парламент дает разрешение на объявление войны (ст. 35 Конституции), на продление осадного положения свыше 12-дневного срока (ч. 2 ст. 36) и на ратификацию или одобрение определенных категорий международных договоров – мирных договоров, торговых договоров, договоров или соглашений, относящихся к международным организациям, договоров, обременяющих государственные финансы, договоров, изменяющих законоположения о статусе лиц, а также договоров, предусматривающих уступку, обмен или присоединение территории с согласия заинтересованного населения (ст. 53).

5. В сфере *судебной* Парламент обладает правом амнистии. Он создает судебные органы для рассмотрения обвинений высших должностных лиц – Высокий суд правосудия и Суд правосудия республики, а также может предавать Президента к Высокому суду правосудия по обвинению в государственной измене.[[14]](#footnote-14)

**Глава 4. Статус парламентария**

Можно отметить отсутствие какой-либо особо заметной специфики в правовом положении французских парламентариев. Они рассматриваются как представители всей нации и осуществляют свои полномочия на основе *представительного (свободного) мандата*, а не мандата императивного, который, согласно ч. 1 ст. 27 Конституции, недействителен в любом случае. Запрещение императивного мандата во французской правовой доктрине и в законодательстве рассматривается как одно из средств обеспечения независимости парламентария. Однако это не относится к его партийной принадлежности.

Во Франции отсутствует право отзыва парламентария. Рядовой избиратель может следить за деятельностью своего депутата или сенатора по отчетам в прессе и по передачам аудиовизуальных СМИ, публикации материалов парламентский обсуждений и характера голосования каждого парламентария (естественно, кроме случаев тайного голосования) дают избирателям возможность судить об истинном политическом лице каждого депутата и сенатора.

Законодательство стремится *оградить Парламент и его членов от чрезмерного воздействия исполнительной власти.* Такую цель имеют, в частности, законоположения о несовместимости парламентского мандата с определенными государственными должностями и другими мандатами в системе публичной власти. Так, мандат депутата Национального собрания, согласно Избирательному кодексу, несовместим с мандатом сенатора, с выполнением функций заместителя депутата или сенатора, с членством в Экономическом и социальном совете, в правительственном совете заморской территории, с функцией судьи, с обладанием более чем одним выборным мандатом или выборной должностью и др. Эти положения предназначены не только для обеспечения независимости парламентария, но и для того, чтобы дать ему возможность всецело посвятить себя парламентской деятельности.[[15]](#footnote-15)

Согласно Ордонансу № 58-1100, в мирное время парламентарии *не обязаны нести военную службу*, а если согласились на это, то они могут при прохождении службы участвовать в обсуждениях, а голосовать могут лишь в порядке упомянутой делегации. В случае же войны или ее угрозы парламентарии, мобилизованные или заключившие контракт о несении военной службы, сохраняют свои мандаты. Парламентарии *не подлежат награждению* государственными наградами и отличиями, кроме как за военные подвиги или сравнимые с ними действия.

Французский парламентарий не может подвергаться преследованию, розыску, аресту за высказанные им мнения или за свое голосование при исполнении своих функций. Что же касается совершения парламентарием преступлений или административных проступков, то его иммунитет установлен тремя последними частями ст. 26 Конституции. В результате конституционного пересмотра в августе 1995 г. он значительно ослаблен. Парламентарий в любой момент может подвергаться какому-либо «изучению» со стороны правоохранительных органов, но арест парламентария и меры, ограничивающие его свободу, могут быть предприняты только с разрешения бюро палаты, членом которой он является. Правда, в новой редакции статьи имеется оговорка о том, что возможно приостанавливать до конца сессии преследование в отношении парламентария и меры контроля за ним, если палата того потребует, причем такое требование для обсуждения и принятия по нему решения вносится в повестку дня палаты в приоритетном порядке.

Что касается индемнитета как обеспечения парламентарию необходимого *вознаграждения*, то следует отметить, что вознаграждение это достаточно высокое и имеет целью способствовать повышению профессионализма парламентариев. Оно равно средней цифре между высшим и низшим окладами наиболее высоко оплачиваемых государственных служащих и делится на собственно парламентское жалованье и жалованье за участие в работе Парламента, составляющее ¼ собственно парламентского. Хотя из этой второй части предусмотрены удержания за неучастие в работе Парламента, на практике они не производятся.

В соответствии с Законом 1988 г. о финансовой гласности политической жизни, парламентарий в течение двух месяцев со дня вступления в исполнение мандата обязан представить в бюро палаты декларацию своего имущественного положения, в которой сообщить о размере своего личного имущества, а в случае необходимости – общего имущества супругов или неделимого имущества, и обновлять эти данные по мере их изменения. Бюро обеспечивает секретность декларации. Не ранее чем через два месяца и не позднее чем за один месяц до истечения срока мандата депутат представляет новую декларацию, на основании которой бюро палаты оценивает происшедшие изменения. При досрочном прекращении мандата (кроме случая смерти) новая декларация представляется в течение 15 дней после прекращения. Эти декларации направляются в *Комиссию по финансовой гласности политической жизни*, которая производит сопоставление деклараций в начале и в конце срока мандата парламентария. Комиссия, будучи специализированным органом, состоит из членов высших судебных органов (вице-председателя Государственного совета в качестве председателя, первого председателя, первого председателя Кассационного суда и первого председателя Счетного суда). Каждые три года она публикует в «Журнал офисьель» доклад о проводимой ею работе.

В зависимости от своей политической (партийной) принадлежности парламентарии объединяются во фракции, именуемые политическими группами. Политическая группа в Национальном собрании должна насчитывать не менее 20 членов, в Сенате – не менее 14. Она публикует политическую декларацию о своих целях. Бюро и постоянные комиссии палаты формируются на основе пропорционального представительства политических групп. На практике, несмотря на содержащееся в регламентах палат запрещение, председатели групп имеют ключи от электронного табло отсутствующих парламентариев и голосуют вместо них.

Парламентарий, не разделяющий в полой мере политику той или иной политической группы, может по административным соображениям признать для себя обязательной ее дисциплину и считается в этом случае присоединившимся к группе. Оставшийся вне групп парламентарий именуется *незаписавшимся*.

**Глава 5. Законодательный процесс**

Полномочия Парламента в сфере законотворчества определены непосредственно в Конституции. В ст. 34 определены вопросы, по которым Парламент может принимать законы. Это вопросы наследования и дарения; уголовной ответственности; налогов, тарифов и выпуска денег; вопросы выборов в палаты Парламента и органы местного самоуправления; вопросы государственной службы; национализации и приватизации; организации национальной обороны; образования; режима собственности, вещных прав, вопросы трудового права и прав профсоюзов и некоторые иные. Установленный перечень может быть дополнен органическим законом. Только по этим вопросам может законодательствовать французский Парламент.

Согласно ст. 37 Конституции вопросы, не входящие в область законодательства, носят регламентарный характер. Это означает, что акты Парламента, предмет регулирования которых выходит за пределы ст. 34, могут быть изменены правительственными декретами по получении соответствующего заключения Государственного совета или Конституционного совета.[[16]](#footnote-16)

Согласно ч. 1 ст. 39 Конституции, законодательная инициатива принадлежит Премьер-министру и парламентариям. Президент формально таким правом не обладает. По конституционной терминологии, Премьер-министр вносит законопроекты, а парламентарии – законопредложения. Законопроекты рассматриваются сначала Государственным советом, который в данном случае выступает как консультативный орган Правительства, затем обсуждаются в Совете министров и потом вносятся в бюро одной из палат, причем финансовые законопроекты направляются прежде всего в Национальное собрание (ч. 2 ст. 39). Законопредложения вносятся в бюро той палаты, членами которой состоят соответствующие парламентарии. Законопредложения, как и поправки парламентариев, неприемлемы, если вследствие их принятия сокращаются публичные ресурсы либо возникают или увеличиваются публичные расходы (ст. 40). Это положение препятствует парламентариям выступать с безответственными, популистскими инициативами. В соответствии с регламентами палат Правительство может отозвать свой законопроект в любое время до окончательного принятия Парламентом, тогда как законопредложение может быть отозвано парламентарием (если оно внесено группой парламентариев, то первым подписавшим) лишь до принятия в первом чтении. Отклоненные палатой законопредложения могут быть внесены повторно не ранее, чем через год.

О внесении законопроекта или законопредложения палата извещается на ее публичном заседании. Они передаются в специальную или постоянную комиссию.

До начала обсуждения законопроекта или законодательного предложения в Национальном собрании возможно внесение *предварительного (преюдициального) вопроса* о целесообразности обсуждения представленного на рассмотрение акта. При этом можно ссылаться на противоречие Конституции и вообще ставить под сомнение своевременность обсуждения. Принятие соответствующих предложений влечет отклонение акта, в отношении которого был внесен предварительный вопрос. При обсуждении поставленного вопроса могут выступать только его автор, один оратор, придерживающийся противоположного мнения, Правительство или докладчик комиссии, рассматривавшей вопрос по существу. Порой депутаты, внося предварительный вопрос, демонстрируют свое чувство юмора, иногда хорошего, иногда не очень, как бы протестуя против повестки дня, предложенной (навязанной) Правительством. Чаще всего, ссылаясь на несвоевременность внесения проекта, депутаты проявляют политическое несогласие с Правительством, но оно не юридическое, т.е. не опирается на определенные правовые нормы, которые якобы нарушены внесением правительственного проекта.

В 1994 г. в Национальном собрании вносился 21 предварительный вопрос, и все они были отклонены при голосовании. Однако случается, что в Сенате предварительный вопрос одобряется. Это, однако, чаще всего делается палатой, чтобы оттянуть время или улучшить законопроект (так называемый *позитивный предварительный вопрос*). Впрочем, предварительный вопрос – обычный элемент законодательной процедуры, признаваемый зарубежным законодательством.

На первом *чтении* проводятся общая дискуссия по докладу комиссии, постатейное обсуждение и голосование в целом, после чего одобренный в первом чтении акт передается в другую палату. По возвращении из нее проводится второе чтение, а при необходимости – третье, четвертое и т.д.

При постатейном обсуждении *поправки* обсуждаются после текста, к которому они относятся, а голосуются до голосования по нему. Обсуждаются только поправки, внесенные в бюро палаты. При конкуренции поправок сначала обсуждаются поправки, предлагающие исключить текст, затем – наиболее отличающиеся от текста и в зависимости от того, противоречат ли тексту или дополняют его. Поправки Правительства или комиссии обсуждаются в приоритетном порядке. По требованию любого из этих органов возможно упрощение процедуры (*отказ от обсуждения* или *ограничение дебатов*).[[17]](#footnote-17)

Число вносимых поправок обычно весьма значительно. Например, в период седьмой легислатуры (1981–1986 гг.) в Национальном собрании было предложено 15 711 поправок на 524 принятых закона, или в среднем по 30 поправок на закон. Такая же пропорция была и в период восьмой (в 1986–1988 гг. – 4334 поправки на 174 закона) и девятой легислатур (в 1988–1993 гг. – 12 273 поправки на 456 законов). Интересно, что 60% поправок вносились самими же постоянными комиссиями, рассматривавшими проекты, а 20% - Правительством.

По требованию Правительства палата должна провести голосование по всему обсуждаемому тексту или по его части в целом, включая поправки, предложенные или принятые Правительством (ч. 3 ст. 44 Конституции). Эта процедура называется *блокированным голосованием* и позволяет Правительству в любое время прервать дискуссию.

Если другая палата, получив принятый в первом чтении первой палатой текст, одобряет его без изменений, то этот текст передается Президенту. Если же в текст другой палатой вносятся изменения, он возвращается в первую палату, где, как отмечалось, проводится второе чтение, причем одобренные другой палатой положения изменению больше не подлежат.

Поскольку текст будущего законодательного акта может очень долго ходить между палатами (*«челнок»*), ст. 45 Конституции предусмотрела возможность прекращения этого процесса по инициативе Правительства. Если акт не принят после двух чтений в любой палате или одного чтения в каждой из палат, Правительство может заявить, что вопрос не терпит отлагательства, и Премьер-министр созывает смешанную паритетную комиссию для выработки нового текста по спорным вопросам. Этот текст предлагается палатам, и поправки к нему не могут приниматься без согласия Правительства. Если же все это не удастся, то после нового чтения в обеих палатах Правительство может потребовать от Национального собрания принять окончательное решение. Национальное собрание может вернуться к тексту смешанной комиссии или к своему последнему тексту с возможным учетом поправок Сената.

Принятый Парламентом закон поступает для *промульгации* Президенту, который в течение 15 дней после передачи закона Правительству может *потребовать нового обсуждения* закона или его частей (ст. 10 Конституции).

Особенности прохождения проектов и предложений *органических законов* определены ст. 46 Конституции. Обсуждение и голосование в палате проводятся в течение 15 дней после внесения, а при отсутствии согласия между палатами применяется процедура, предусмотренная ст. 45, которая была описана, с тем, однако, что в последнем чтении Национальное собрание принимает закон абсолютным большинством голосов своих членов. Если органический закон касается Сената, то без его согласия не может быть принят. В любом случае Конституционный совет проверяет конституционность органических законов до их промульгации.

Согласно ст. 47 Конституции, свои особенности имеет и прохождение финансовых законопроектов. Проект вносится в Национальное собрание не позднее третьего вторника октября, и оно должно провести первое чтение в 40-дневный срок.[[18]](#footnote-18) Сенату дается на первое чтение 20 дней. Если Национальное собрание указанный срок не приняло проекта, Правительство с возможным учетом поправок Национального собрания передает его в Сенат, который в этом случае должен высказаться в течение 15 дней. Затем применяется процедура ст. 45 Конституции. Если Парламент не принял закон за 70 дней, положения проекта могут быть введены в действие ордонансом Президента.

Если Правительство не внесло в Парламент проект бюджета своевременно, то оно срочно испрашивает у Парламента разрешение на взимание налогов и открывает декретом кредиты согласно принятым частям бюджета.

**Заключение**

На основании рассмотренной литературы и научных публикаций, в соответствии с темой данной работы, а также целями и задачами, поставленными во введении, я пришла к следующим немаловажным выводам:

Как уже упоминалось выше в период Пятой Республики во Франции концепция «парламентского суверенитета», существовавшая в период Третьей и Четвертой Республик, была отброшена и заменена концепцией «рационализированного парламентаризма». Вследствие этого увеличились и усилились властные президентские и правительственные полномочия, прежде всего в воздействии на парламент. Вместе с тем исполнительная власть фактически не только избавилась от подчиненности и в немалой степени от подконтрольности парламенту, но и существенно возвысилась над ним. Компетенция же последнего была значительно сужена. Примеров тому можно привести немало.

Парламент в Пятой Республике, в отличие от двух предыдущих, не избирает Президента страны. В 1962 г. была проведена конституционная реформа, предусматривающая введение выборов Президента путем всеобщего прямого голосования. Разумеется, Президент не несет перед Парламентом никакой политической ответственности.

Высшее представительное учреждение не участвует в формировании Правительства. Это прерогатива главы государства.

Парламент вправе законодательствовать лишь по определенному кругу вопросов, очерченному ст. 34 Конституции. Все иные вопросы, не упомянутые в ст. 34, относятся к регламентарной области.

Другим способом дискриминации высшего представительного учреждения Франции является закрепленное в ст. 40 Основного Закона правило, в соответствии с которой предложения и поправки, выдвигаемые членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится сокращение государственных денежных средств, или введение какого-либо нового налога, или увеличение размера уже имеющегося. В этой связи французский профессор Ф. Ардан пишет: «Ст. 40 значительно ограничивает инициативу парламентариев, поскольку, с одной стороны, существует мало реформ, которые не повлекли бы дополнительных расходов, а с другой – она распространяется и на поправки, которые предлагаются в время дебатов».

Перечисление подобных фактов, несомненно, можно было бы продолжить. Однако и приведенных вполне достаточно, чтобы убедиться, что Парламент во Франции чрезмерно ослаблен.

Очевидность этого факта подтолкнула многих французских политических деятелей к выдвижению большого числа предложений, направленных на возрождение парламента. Тенденция усиления властных прерогатив Парламента, увеличения возможности его влияния на политическую жизнь страны нашла свое выражение как в практике его деятельности и взаимоотношений с другими государственными органами (например, несмотря на упоминавшиеся выше конституционные установления, в реальности отсутствует ограничение законодательной сферы, другими словами парламент принимает законы по любому вопросу и в любой области общественных отношений), так и в изменениях законодательного порядка, затрагивающих его организацию и функционирование. Одним из таких наиболее крупных изменений можно по праву считать конституционную реформу 1995 г., в значительной своей части касающуюся именно парламента.

И все же отмеченная тенденция еще не привела к тому, что высшее представительное учреждение современной Франции прочно заняло достойное положение в ее политической системе. Остается лишь пожелать, чтобы развитие этой тенденции продолжилось, для чего имеются все объективные и субъективные предпосылки. Насколько она окажется устойчивой покажет время.

**Список использованной литературы:**

1. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: 1994. – 214 с.

2. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М..: Юрист, 2004. – 666 с.

3. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма, 2004. – 769 с.

4. Демишель А. Институты и власть во Франции / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль. – М.: 1977. – 232 с.

5. Керимов А.Д. Конституционная реформа 1995 г. во Франции и парламент // Социологические исследования. – 1998. – №5. – с.86-89.

6. Керимов А.Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. – 2001. – №1. – с.71-76.

7. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М..: Норма, 1998. – 171 с.

8. Ковалев А.М. Современное состояние Конституции Пятой республики во Франции // Государство и право. – 1997. №4. – 56-59 с.

9. Конституции зарубежных стран. – М.: 1996. – 592 с.

10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Бек, 1998. – 784 с.

11. Крутоголов М.А. Парламент Французской республики. – М.: 1988. – 238 с.

12. Крутоголов М.А. Парламентское право Франции / М.А. Крутоголов, А.И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). – М., 1993. – 222 с.

13. Маклаков В.В. Парламент Франции // Парламенты мира. – М.: 1991. – 622 с.

14. Пилипенко А.И. Парламентский контроль во Франции // Журнал российского права. – 2000. - №12. – 78-82 с.

15. Смирнов В.П. Франция на исходе XX в. // Новая и новейшая история. – 2000. - №2. – 352 с.

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Бек, 1998. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Бек, 1998. [↑](#footnote-ref-2)
3. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М..: Юрист, 2004. [↑](#footnote-ref-3)
4. Крутоголов М.А. Парламентское право Франции / М.А. Крутоголов, А.И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). – М., 1993. [↑](#footnote-ref-4)
5. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М..: Норма, 1998. [↑](#footnote-ref-5)
6. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М..: Юрист, 2004. [↑](#footnote-ref-6)
7. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М.: Норма, 1998. [↑](#footnote-ref-7)
8. Керимов А.Д. Конституционная реформа 1995 г. во Франции и парламент // Социологические исследования. – 1998. – №5. [↑](#footnote-ref-8)
9. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма, 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма, 2004. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: 1994. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: 1994. [↑](#footnote-ref-12)
13. Керимов А.Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. – 2001. – №1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Бек, 1998. [↑](#footnote-ref-14)
15. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М..: Норма, 1998. [↑](#footnote-ref-15)
16. Крутоголов М.А. Парламентское право Франции / М.А. Крутоголов, А.И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). – М., 1993. [↑](#footnote-ref-16)
17. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М..: Юрист, 2004. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: 1994. [↑](#footnote-ref-18)