**Национальное собрание, его полномочия. Партийная система современной Франции**

Функции французского парламента по форме мало чем отличаются от функций центральных представительных органов других зарубежных стран; они делятся на:

законодательные,

экономические,

контрольные,

судебные

и внешнеполитические.

Законодательная функция состоит в принятии простых законов, органических законов и в принятии законов, изменяющих конституцию.

В принятии простых законов особенностью является ограничение компетенции парламента. Статья 34 конституции устанавливает перечень вопросов, по которым парламент может законодательствовать. Все области, находящиеся за пределами упомянутых в этой статье, отнесены к ведению правительства. Споры о принадлежности той или иной сферы регулирования разрешаются Конституционным советом. Помимо точно установленного круга вопросов, по которому может законодательствовать парламент, его полномочия в этой сфере также ограничиваются:

возможностью для Президента республики действовать через голову парламента при проведении референдума на основании статьи 11 конституции;

возможностью делегирования парламентом своих полномочий правительству по определенным вопросам на основе статьи 38 конституции (см. ниже).

Кроме простых, парламент принимает органические законы, для которых установлены некоторые особые правила. Прежде всего, до рассмотрения проекта органического закона в палате должно пройти 15 дней, т.е. в этом случае дается время для изучения законопроекта и определения своей позиции парламентскими фракциями и парламентариями. Во-вторых, органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции, т.е. правительство не может предложить Национальному собранию сказать "последнее слово" без согласия Сената. В-третьих, если правительство применяет процедуру смешанной паритетной комиссии, то органический закон в конечном счете может быть принят Национальным собранием, но только абсолютным большинством списочного состава, т.е. независимо от того, присутствуют ли депутаты на этом заседании, подают ли они свой голос или не участвуют в голосовании.

Парламент имеет право изменять действующую конституцию.

Экономические полномочия парламента включают прежде всего принятие экономических планов развития народного хозяйства, контроль за их реализацией, контроль за национализированным сектором экономики (последний осуществляют постоянные подкомиссии финансовых комиссий палат), принятие финансовых законов и законов об исполнении бюджета, принятие исправляющих финансовых законов, изменяющих закон о годовом бюджете. Парламент, однако, оказывает слабое влияние на судьбу государственного бюджета. Основную роль в его принятии играет правительство. Французский финансовый закон в обязательном порядке должен содержать две части ‑ доходную и расходную. При прохождении финансового законопроекта непременным является требование ордонанса от 2 января 1959 г. о такого рода актах: вторая часть годового финансового закона не может обсуждаться какой-либо палатой до принятия первой части, т.е. части, регулирующей доходную часть бюджета.

Законодательная инициатива принадлежит премьер-министру и парламентариям. Президент республики формально правом законодательной инициативы не обладает.

Французский парламент применяет почти все известные формы контроля за деятельностью правительства; исключение составляет интерпелляция. Хотя ст. 156 регламента Национального собрания упоминает о ней, однако это право парламентариев должно подчиняться тем же правилам, что и резолюция порицания, и оно не дает каких-либо преимуществ автору интерпелляции, кроме получения слова в порядке приоритета. Все формы контроля могут быть разделены на две большие группы:

не содержащие прямых санкций в отношении правительства, кроме публичной огласки;

содержащие такую санкцию, ведущую к политической ответственности правительства.

Первая группа осуществляется в обеих палатах парламента. Вторая - только Национальным собранием.

С контрольными полномочиями парламента связано право петиций и деятельность парламентского посредника. Право петиций состоит в том, что разного рода обращения направляются председателям палат. Петиции также могут передаваться парламентариям, которые делают на полях надпись и подписывают ее. Петиция, исходящая от скопления людей в общественном месте, не может быть принята. В 1973 г. во Франции был учрежден пост парламентского посредника, назначаемого на 6 лет в Совете министров; посредник не может запрашиваться непосредственно гражданами. Их заявления сначала должны направляться депутатам и сенаторам, которые передают их посреднику. Его полномочия ограничены. Собственными правами для восстановления нарушенных прав граждан посредник не обладает. "Когда жалоба кажется ему оправданной, -- указывается в законах о посреднике 1973 и 1976 гг., - он дает рекомендации, которые ему представляются необходимыми для разрешения рассматриваемого дела и в случае необходимости он вносит предложения об улучшении деятельности соответствующего органа".

Внешнеполитические полномочия парламента сводятся к двум -- объявлению войны и введению осадного положения в стране и к ратификации международных договоров.

Судебные полномочия французского парламента достаточно ограничены. К ним относится объявление амнистии и создание двух органов правосудия -- Высокой палаты правосудия и Суда республики. Первая формируется для осуществления правосудия в отношении Президента республики за государственную измену. Эта палата включает 24 постоянных судьи и 12 их заместителей. После каждого переизбрания Национального собрания в месячный срок, следующим за первым заседанием, Собрание избирает 12 постоянных судей и 6 заместителей. В тот же срок после каждого частичного переизбрания Сената он избирает 12 постоянных судей и 6 заместитепей. Выборы проводятся тайным голосованием. Для избрания необходимо получить абсолютное большинство голосов в каждой палате. Сама Высокая палата избирает председателя и двух его заместителей.

Резолюция о предании суду Высокой палаты принимается обеими палатами парламента в идентичных формулировках открытым голосованием и абсолютным большинством голосов членов их состава. В Национальном собрании для того, чтобы предложить резолюцию о предании суду Высокой палаты, требуются подписи не менее десятой части депутатов.

В июле 1993 г. был образован Суд республики для рассмотрения дел членов правительства по поводу преступлений или деликтов, совершенных ими при выполнении своих функций. До названной даты дела министров должны были рассматриваться Высокой палатой правосудия. Суд республики включает 15 членов, 12 из которых в равном числе избираются Национальным собранием и Сенатом после их полного или частичного обновления. Трех других членов представляет Кассационный суд, и один из этих членов председательствует в Суде. Каждый судья (и из числа парламентариев и из числа судей Кассационного суда) имеет своего заместителя. Любое лицо, считающее себя затронутым преступлением или деликтом, совершенным членом правительства при исполнении своих функций, может подать заявление в специально создаваемую комиссию по жалобам. Эта комиссия выносит по жалобе постановление о ее направлении в архив или генеральному прокурору республики при Кассационном суде с последующей целью обратить жалобу к рассмотрению в Суде республики.

**\* \* \***

Франция принадлежит к числу государств с многопартийной системой. Условия, порядок формирования и функционирования партий определяется Конституцией (ст.4): “политические партии образуются свободно, они способствуют выражению общественного мнения в ходе голосования и призваны уважать принципы демократии и национального суверенитета”.

Из этой статьи вытекают следующие принципы (также обычно ссылаются на Закон 1901 года “О договоре образования ассоциаций”):

1)Из Конституции следует то обстоятельство, что любая группа лиц, ставящая перед собой определенные задачи и цели, участие в выборах, может проявить инициативу для создания политической партии. Закон “Об ассоциациях” требует подачу некоторых документов в министерство внутренних дел для регистрации. Если уставные документы грамотно оформлены и не противоречат принципам суверенитета, партия подлежит регистрации. Должным образом оформленная политическая партия не может быть запрещена, не иначе как на основе судебного решения.

2)Политическими партиями осуществляются те или иные функции, они создаются в первую очередь для выражения общественного мнения на выборах. Что касается возможностей политических партий, то они зависят не столько от нормативных положений, а от того, насколько реально курс, программа партии пользуется поддержкой избирателей.

Несмотря на то, что конституционные положения мало говорят о месте и роли политических партий, внимание акцентируется именно на кандидате, как бы игнорируя саму партию. Даже когда речь идет о финансировании, это финансирование кандидата.

3)Уважение партиями принципов демократии и национального суверенитета. Под основными принципами права вообще понимаются права и свободы человека, к этому добавляют необходимость плюралистической демократии, существования правового государства, выборности и подотчетности должностных лиц государства и т.п. (они четко сформулированы в ст.18 Основного закона ФРГ). Во Франции детальной проработки общих принципов демократии нет. Т.о., любое посягательство на демократический строй - противоправное деяние, которое может послужить причиной роспуска партии.

Принцип суверенитета - партия может и должна существовать только на национальной основе; партия, получающая финансово-материальную помощь из-за рубежа, тем самым утрачивает качества, которые устанавливает ст.4 Конституции (например, вопрос о предъявлении иска к ФКП в суде, в связи с довольно крупными “дотациями” из СССР; этот натиск удалось отбить, партия сохранилась).

Действующая Конституция и законодательство не ограничивает число политических партий. В разные периоды во Франции существовало от 8ми до 10ти, а то и до 40ка политических партий.

Основные направления политического спектра страны представлены следующими партиями, которые официально зарегистрированы на национальном уровне и располагают своими фракциями в парламенте (“слева - направо”):

1)Французская коммунистическая партия (ФКП) образовалась в 1920 году в результате раскола Французского социалистического движения; наибольшего успеха добилась в послевоенные годы (1945-46); пик членства - 950 тысяч человек. Но в последующем во время “холодной войны” значительно утратила свои позиции. Даже после перехода на позиции т.н. “еврокоммунизма” и т.п. восстановить свои прежние позиции ей не удалось. Сейчас партия насчитывает 300 тысяч членов, на выборах собирает голоса примерно 10% избирателей.

2)Французская социалистическая партия (ФСП). Социалистическое движение во Франции, как и в Германии - одно из старейших. Еще до первой мировой войны ФСП (тогда именовалась СФИО - Французская секция Социалистического интернационала) рассматривалась как основная партия, защищающая интересы рабочего класса. В таком виде партия просуществовала до второй мировой войны. ФСП, как и ФКП приняла активное участие в движении сопротивления, что привело к подъему ее влияния. На рубеже 60-780ых годов партия переживала очень острый кризис, она была практически распущена. Затем ФСП была вновь воссоздана под лидерством Ф.Миттерана. 2 раза подряд, в 1981 и 1988 годах, Миттеран одерживает победу на президентских выборах, и в этот период ФСП доминирует в Национальном собрании. В настоящее время ФСП является одной из ведущих партий страны, она располагает большинством мест в Национальном Собрании, а ее руководитель - глава Правительства Французской Республики.

**Партии право-консервативного толка:**

3)Союз за французскую демократию (СФД) представляет собой объединение правоцентристского толка, хотя сама партия довольно неоднородна в политическом отношении. Она сохраняет свои позиции, т.к. в ней очень много видных политических деятелей не только национального, но и местного, регионального характера.

4)Объединение в поддержку Республики (ОПР) (шираковская партия). Эта партия традиционно играла заметную роль во Франции. В свое время она сформировалась как партия поддержки генерала де Голля. ОПР на выборах чаще всего выступает в коалиции с СФД. На протяжении существования V Республики эти партии неоднократно входили в правящую коалицию. В последствии ОПР возглавил Жак Ширак. До 1997 года партия оставалась правящей; сейчас она - основная сила оппозиции. Ее лидером фактически остается Ж.Ширак.

Вот основные партии на политической арене Франции. Но ими не исчерпывается весь политический спектр страны. Имеются как и левые, так и крайне правые партии, среди которых очень укрепился Национальный Фронт (во главе с Ле Пэном). Их лозунг звучит примерно так: “В стране 1,5 миллиона безработных, выгоним всех иностранцев, и все французы будут работать!”. 10. Структура французского парламента

Парламент состоит из двух палат: нижней - Национального собрания и верхней - Сената.

Парламент собирается на одну сессию в году: она открывается в первый рабочий день октября и заканчивается в последний рабочий день июня. Причем число дней, в течение которых палаты могут заседать, не должно превышать ста двадцати. Впрочем, могут быть введены дополнительные дни заседаний. Кроме того, он собирается по полному праву во время чрезвычайного положения и после переизбрания Национального собрания, если второй четверг после выборов не приходится на обычную сессию. Чрезвычайные сессии парламента созываются с определенной повесткой дня либо по требованию премьер-министра, либо большинства членов Национального собрания. Всякий раз открытие и закрытие таких сессий осуществляется декретом Президента республики.

Для руководства работой каждая палата создает бюро. Помимо председателя палаты, играющего значительную роль в нижней и особенно в верхней палате, в бюро входят вице-председатели, секретари и квесторы. Председатель Сената в случае вакантности поста Президента республики временно исполняет его обязанности; каждый председатель назначает по три члена в Конституционный совет; председатель Собрания председательствует в Конгрессе, когда ему для ратификации переданы поправки к конституции. С председателями должен консультироваться Президент республики, когда он намерен ввести в стране чрезвычайное положение. Председатели вправе решать вопрос о неприемлемости предложений законов и поправок, когда правительство заявляет, что сфера этих актов относится к регламентарной области. Оба председателя обеспечивают порядок и работу палат. Им принадлежит право вызова вооруженных сил.

Французскому парламенту присуща традиционная организация практической деятельности депутатов. Они входят в политические фракции, называемые политическими группами. Образование фракций подчинено выполнению некоторых требований: в Собрании она должна иметь не менее 20 членов, в Сенате - 14. Фракция должна опубликовать политическую декларацию, содержащую сведения о целях фракции. Если какой-либо парламентарий по своим взглядам не хочет входить в какую-либо фракцию, но из выгод административного характера может подчиниться дисциплине фракции, то такой парламентарий называется “присоединившимся”.

Парламентарий может также остаться вне фракций; тогда он называется "незаписавшийся". Фракции играют важную роль в деятельности палат. Постоянные комиссии формируются на пропорциональной основе от численности политических фракций; таким же образом формируется бюро палаты. На практике, хотя это, в принципе, и запрещено регламентами палат, председатели фракций имеют ключи от электронного табло отсутствующих депутатов и сенаторов и голосуют за них.

Законодательные комиссии подразделяются на постоянные и специальные. Первые исследуют предлагаемые парламентариями и правительством законопроекты и в определенной мере осуществляют некоторые контрольные функции за деятельностью правительства. В Пятой республике ограничена численность постоянных комиссий до шести в каждой из палат, что привело к загруженности комиссий разнородными вопросами. Каждый парламентарий должен входить в состав какой-либо постоянной комиссии. Комиссии избирают свое бюро и председателя. Министры имеют свободный доступ в комиссии. Для выполнения контрольных функций комиссии могут собираться в межсессионное время. Правительство обязано предоставлять докладчикам финансовых комиссий все документы с тем, чтобы облегчить их деятельность. Но эта привилегия докладчиков финансовых комиссий не распространяется на докладчиков других комиссий. Комиссии, как правило, заседают при закрытых дверях.

Специальные комиссии создаются либо по требованию правительства либо палаты для изучения и рассмотрения определенного акта. Такие комиссии в Собрании включают 41 члена на основе пропорциональной численности фракций, и 24 члена, избираемых большинством голосов в Сенате. Однако, вопреки намерениям учредителей конституции (ст. 43) специальные комиссии не получили широкого распространения. Одна из причин -- медлительность работы комиссий, занятость парламентариев в других делах своих палат.

Парламент может учреждать комиссии по расследованию и контролю (см. ниже) и особые комиссии (по снятию парламентской неприкосновенности, например),

Палаты парламента заседают раздельно. Резиденция Национального собрания - Бурбонский, а Сената - Люксембургский дворцы. Когда палаты собираются вместе, и притом это возможно лишь в единственном случае - для ратификации поправок к конституции, члены палат съезжаются в Версаль.

Личная независимость парламентария включает иммунитет, складывающийся из неответственности и неприкосновенности, и индемнитет, т.е. предоставление парламентарию материальных возможностей для обеспечения его занятий. Неответственность предполагает невозможность преследования парламентария за высказанные мнения или голосование при выполнении своих обязанностей. Эта неответственность не может быть снята палатой и распространяется на участие парламентария в работе палаты, в комиссиях, даже если действия парламентария были преступными (например, оскорблениями). Те же действия, совершенные в другом месте (на митинге, на собрании избирателей), не подпадают под эти правила и палата может разрешить преследование. Цель неответственности - дать парламентариям возможность свободно высказывать свои взгляды. Цель неприкосновенности - помешать преследованию члена парламента и оказания на него давления. Неприкосновенность распространяется не на весь срок мандата, а лишь на период сессий, и только в этот период она может быть снята палатой. В межсессионный период конституция 1958 г. (в противовес основному закону 1946 г.) позволяет преследовать парламентария, коего арест может быть произведен только с разрешения бюро его палаты, за исключением случая задержания на месте преступления, когда его преследование разрешено или когда он окончательно осужден.

Функции французского парламента по форме мало чем отличаются от функций центральных представительных органов других зарубежных стран; они делятся на законодательные, экономические, контрольные, судебные и внешнеполитические. Законодательная функция состоит в принятии простых законов, органических законов и в принятии законов, изменяющих конституцию.

**Институт ответственности правительства во Франции**

Во Франции правительство несет коллективную ответственность перед Национальным собранием. Политическая ответственность правительства означает, что депутаты Национального собрания могут заставить правительство уйти в отставку

либо путем принятия резолюции порицания,

либо отказав в доверии, запрошенным правительством (вопрос о доверии ставит только само правительство).

Только Собрание может решать вопрос о политической ответственности. Впрочем, последний абзац статьи 49 конституции указывает, что "премьер-министр имеет право просить Сенат одобрить декларацию об общей политике" правительства, а ст. 39 регламента Сената говорит, что "эта декларация становится предметом дебатов в палате, по окончании которых, если не поступило иного предложения, председатель консультируется с палатой о таком одобрении". Если Сенат не одобрит указанную декларацию, Правительство не обязано уходить во отставку.

Наиболее грозное оружие Собрания - резолюция порицания (абз. 2 ст. 49 конституции) - сильно ограничено рядом процессуальных оговорок в пользу правительства. Во-первых, право внесения такой резолюции предоставлено не отдельному парламентарию, а лишь группе депутатов, по меньшей мере составляющей десятую часть членов Собрания. Во-вторых, резолюция может голосоваться только через 48 часов после внесения. Этот срок введен для "размышления" депутатов и предоставления возможности отсутствующим принять участие в голосовании. В-третьих, для принятия резолюции требуется абсолютное большинство голосов членов, составляющих Национальное собрание. При этом подсчитываются лишь голоса, поданные за резолюцию порицания. Воздержавшиеся, таким образом, поддерживают правительство. Последнее ограничение - запрещение авторам резолюции вносить аналогичную в течение той же сессии, обычной или чрезвычайной. Запрет не распространяется на случаи, когда депутаты вносят резолюцию порицания в ответ на постановку вопроса о доверии. Вследствие этого, если оппозиция располагает в Национальном собрании двумястами местами, то она в период сессии может вносить 3-4 резолюции порицания.

За всю историю V Республики известен лишь один случай принятия резолюции порицания - правительству Ж.Помпиду в 1962 году.

Правительство может связать вопрос о доверии с законопроектом, вносимым на рассмотрение парламента. Тогда голосование по проекту вообще не проводится (кроме того, когда правительственному законопроекту противопоставлена резолюция порицания). Если резолюция не внесена, проект считается утвержденным. В случае отказа в доверии или вынесения резолюции порицания Премьер должен вручить Президенту заявление об отставке Правительства. Президент либо принимает отставку, либо распускает Национальное собрание и назначает досрочные выборы.

Правительство Французской республики. Особенности структуры и порядок формирования

Правительство - коллегиальный орган, состоящий из премьер-министра и министров. В соответствии с конституцией различаются: Совет министров - собрание министров под председательством Президента республики, и кабинет министров - собрание министров под председательством премьер-министра. Именно Совет министров осуществляет полномочия, принадлежащие по конституции правительству. Все акты, исходящие от этого органа, подписываются Президентом республики. Премьер-министр может председательствовать в Совете министров в очень редких случаях и только по специальному уполномочию Президента и по определенной повестке дня. Позиция премьер-министра, как и Президента республики, на практике весьма неоднозначна и его роль в управлении зависит от партийного состава Национального собрания.

Правительство назначается следующим образом: Президент республики подбирает кандидатуру на пост премьер-министра и назначает его. Последний подбирает министров и представляет Президенту, который их назначает. При выборе кандидата на пост премьер-министра Президент должен учитывать соотношение политических сил в Национальном собрании.

Особенность: функционирование гос. механизма зависит от того, совпадают ли парламентское и президентское большинство. Если “да” - роль Президента возрастает, он формирует правительство. Если “нет” - президент вынужден назначать оппозиционное правительство, возможности президента по осуществлению ИВ снижаются, зато роль правительства во многом возрастает. Такая ситуация сложилась к частности в 1997 году, когда на досрочных парламентских выборах победила ФСП, в то время как Президент опирается на поддержку правых.

Составив правительство, премьер после обсуждения в Совете министров выносит на одобрение Национального собрания программу Правительства или его общеполитическую декларацию, ставя вопрос о доверии. Он может также просить Сенат одобрить общеполитическую декларацию, однако решение Сената юридических последствий не несет.

В 1997 году ФСП, придя к власти, уменьшили состав Правительства до 26 человек (14 женщин!!). Обращаю внимание на моральную репутацию членов Правительства (4 министра прошлого Правительства были обвинены в финансовых махинациях).

Особая роль в правительстве принадлежит премьер-министру. Он координирует работу министерств, контролирует ее, дает указания о составлении важнейших актов (бюджет, экономические планы и др.). Он председательствует в межминистерских комитетах; может председательствовать и в Совете министров. Премьер-министр несет ответственность за национальную оборону. Он "обеспечивает исполнение законов" (ст. 21 конституции). С соблюдением условий статьи 13, т.е. касающихся главы государства, он осуществляет регламентарную власть и издает декреты, не рассматриваемые в Совете министров.

Премьер-министр обладает значительными правами в отношении парламента, некоторые из них он осуществляет лично, другие - в сотрудничестве с Президентом республики. Он может предлагать Президенту созвать парламент (ст.ст. 29, 30 конституции), когда тот не заседает; он обладает правом законодательной инициативы, лично участвует в подготовке законопроектов, может участвовать в работе парламентских комиссий и в палатах; в любое время он должен быть выслушан в них.

Премьер-министру принадлежит право созыва смешанных паритетных комиссий при разногласиях парламентских палат в отношении какого-либо законопроекта (ст. 45 конституции); он может просить Президента, чтобы тот предложил парламенту повторно рассмотреть законопроект; ему принадлежит важное право ставить в Национальном собрании вопрос о доверии. Премьер-министр обладает личным правом передачи в Конституционный совет законопроекта с требованием признать его неконституционным, во-первых, и требовать вынести решение о разграничении законодательной и регламентарной власти. Последним правом он широко пользуется.

Премьер-министру помогает внушительный вспомогательный аппарат: его собственный комитет, генеральный секретариат планирования, генеральный секретариат национальной обороны, юридическая и технические службы и т.д. В его распоряжении находится генеральный секретариат правительства с его многочисленными службами.