

Трибуна молодых ученых

Д.И. Гарибашвили*

РОЛЬ РАБОЧИХ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ ФРАНЦИИ

(на примере ратификации Лиссабонского договора)

Роль рабочих органов нижней палаты французского парламента постепенно возрастала на протяжении второй половины XX в. Одним из факторов этого процесса стало углубление европейской интеграции, с развитием которой парламент Франции приобретал новые рычаги контроля над европейской политикой исполнительной власти. Целью статьи является осмысление роли парламентских комиссий в процессе ратификации Лиссабонского договора и обозначение основных противоречий как между французскими политическими силами, так и между различными ветвями власти. Особое внимание уделено месту парламента в структуре государственных институтов Франции в начале XXI в. и инициативам, направленным на расширение его полномочий.

Ключевые слова: Франция, европейская интеграция, парламентские комиссии, Лиссабонский договор, Национальное собрание, парламентский контроль.

Подписание Лиссабонского договора 13 декабря 2007 г. поставило на повестку дня вопрос о его ратификации всеми странами Европейского союза (ЕС). Соглашение предусматривало, с одной стороны, передачу части национального суверенитета органам ЕС, а с другой — расширение прерогатив национальных парламентам. Лиссабонский договор наделял представительные органы стран-участниц специфическим правом налагать вето на законопроекты Евросоюза, нарушающие, по мнению парламентам, принцип субсидиарности, инициировать обращение в Суд ЕС с исками об аннулировании данных законодательных актов и выступать против процедуры упрощенного пересмотра учредительных документов. Во Франции это требовало частичного изменения Конституции. Решение о необходимости ее пересмотра в связи с указанными положениями Лиссабонского договора, а также расширением сферы

* *Гарибашвили Диана Ивановна* — аспирантка кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: dianagar88@gmail.com).

действия голосования квалифицированным большинством в рамках институтов ЕС было принято 20 декабря 2007 г. Конституционным советом — органом, в функции которого входит контроль за соответствием международных договоров Основному закону страны.

4 января 2008 г. премьер-министр, голлист Франсуа Фийон внес соответствующий законопроект на рассмотрение рабочих органов Национального собрания¹. Данный документ изменял название Раздела XV Конституции (отныне тот именовался «О Европейском союзе»), позволял Франции участвовать в ЕС на условиях Лиссабонского договора и включал в Основной закон две статьи — 88-6 и 88-7, посвященные новым прерогативам парламентов [28].

Роль рабочих органов Национального собрания в формировании европейской политики страны, в частности их деятельность, посвященная рассмотрению законопроектов о пересмотре Конституции Франции и о ратификации Лиссабонского договора, представляет научный интерес. Изучение работы комиссий и Делегации при органах ЕС позволяет понять, как проходит подготовка к публичным заседаниям нижней палаты парламента². Подобное исследование дает возможность определить позиции основных политических сил Франции по отношению как к Лиссабонскому договору, так и к дальнейшему развитию европейской интеграции в целом.

Специальных работ, посвященных роли комиссий нижней палаты парламента в подготовке ратификации Лиссабонского договора, в историографии нет, однако деятельность этих органов по формированию европейской политики страны, в частности по изучению Амстердамского договора и рассмотрению соответствующего законопроекта, освещена в монографии Н.В. Татарчук «Проблема углубления европейской интеграции: дебаты во французском парламенте (1997—1999)» [2, с. 38—58]. Обширные сведения о работе комиссий можно найти в исследовании А.П. Керимова «Парламентское право Франции», в котором автор проанализировал внутренний механизм деятельности обеих палат [1, с. 27—46].

¹ На момент начала дебатов правое правительство голлиста Ф. Фийона опиралось в Национальном собрании (избранном 10 и 17 июня 2007 г.) на располагавший подавляющим большинством голосов Союз за народное большинство (ЮМП — от фр. «L'Union pour un mouvement populaire») и Новый центр с 319 и 22 мандатами соответственно. На крайне правом фланге находились Движение за Францию и Республиканский подъем, получившие по 2 голоса. На левом участке политического спектра Французская социалистическая партия (ФСП) обладала 186 мандатами, Французская коммунистическая партия (ФКП) — 15, Партия левых радикалов — 7, «зеленые» — 4, крайне левое Движение республиканцев и граждан — 1.

² 6 июля 1979 г. был подписан закон о создании Делегаций палат парламента при органах Европейских сообществ. Цель новых рабочих структур состояла в том, чтобы держать парламентариев в курсе деятельности наднациональных руководящих органов.

Цель данной статьи — восполнить существующий в историографии пробел, изучив материалы стенограмм заседаний рабочих органов Национального собрания, парламентских дебатов, а также ряда законодательных актов Пятой республики.

* * *

Обсуждение Лиссабонского договора проходило в рамках четырех комиссий нижней палаты парламента, что обусловлено широким спектром затрагиваемых вопросов. Поскольку ратификация нового европейского документа сделала необходимым пересмотр Конституции Франции, его текст стал предметом дискуссии прежде всего в Комиссии по конституционным законам, законодательству и общему управлению республикой. Принятие Лиссабонского договора как документа, во многом определяющего правовые и институциональные основы европейской политики страны, потребовало также проведения заседаний Комиссии по иностранным делам. Положения нового соглашения, касающиеся общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), обусловили дискуссию в рамках Комиссии по национальной обороне и вооруженным силам. Договор стал предметом обсуждения и Делегации Национального собрания при органах ЕС, традиционно располагающей возможностью не только собирать и обрабатывать информацию о деятельности Евросоюза, но и вотировать резолюции, тем самым оказывая влияние на политику правительства.

В связи с этим необходимо отметить, что на протяжении XX в. процесс углубления европейской интеграции развивался параллельно с борьбой французского парламента за увеличение своего влияния на формирование внешнеполитического курса страны на соответствующем направлении. Результатом стало создание Делегаций Национального собрания и Сената при органах Европейских сообществ (закон от 6 июля 1979 г.), что позволило депутатам не только поддерживать юридическую связь с Европарламентом, но и оставаться в курсе деятельности европейских институтов [2, с. 38; 21]. Новый этап работы Делегаций начался в 1990 г., когда они получили практически безграничные возможности для сбора и обработки информации во всех областях, зафиксированных в Договорах об учреждении ЕОУС, ЕЭС и Евратома, а также в Едином европейском акте [2, с. 46; 22]. В 1992 г. с принятием Маастрихтского договора и включением в Конституцию Франции нового раздела «О Европейских сообществах и Европейском союзе» Делегациям было предоставлено право вотировать резолюции, сообщая тем самым правительству о своем отношении к проектам актов ЕС, носящих законодательный характер, и вынуждая министров в той или иной мере считаться с позицией парламентского большинства [2, с. 58; 23].

Таким образом, именно пересмотр Основного закона, связанный с достижениями европейского строительства, стал тем путем, с помощью которого французский парламент, несмотря на противодействие правительства, добился увеличения своего влияния на решения, принимаемые исполнительной властью [2, с. 47].

Французские юристы традиционно отмечают тот факт, что основная часть работы депутатов осуществляется именно в постоянных комиссиях. Так, П. Локе утверждал, что публичные заседания палат представляют собой лишь видимость, тогда как парламентское большинство и правительство приходят к согласию по законодательным положениям, которые должны быть приняты, в рамках дискуссий, проводимых в рабочих органах [24, р. 13]. Отечественный специалист по публичному праву Франции А.Д. Керимов также констатировал, что обсуждению вопросов на пленарных заседаниях предшествует длительный период их тщательной подготовки в постоянных комиссиях, позиция которых во многом предопределяет окончательные решения [1, с. 27].

8 января 2008 г. проект закона о пересмотре Конституции стал предметом обсуждения Комиссии по конституционным законам, законодательству и общему управлению республикой [8]. Представляя законопроект от имени правительства, министр юстиции, голлистка Рашида Дати выделила три достижения нового соглашения. Первое — институциональная реформа: расширение ЕС поставило на повестку дня вопрос об изменении правил функционирования органов Евросоюза, и этим требованиям отвечали такие меры, как учреждение новых должностей, расширение сферы действия голосования квалифицированным большинством и изменение правил его подсчета [33]. Вторым достижением стала «борьба с дефицитом демократии»: расширение прерогатив Европейского парламента и введение гражданской инициативы [33]. Третьей важной характеристикой Лиссабонского договора, по словам Р. Дати, стало корректирование недостатков Конституции ЕС: в текст документа не было включено положение о символах Евросоюза, вызывавших ассоциации с «полноценным» государством [8].

Министр юстиции подчеркнула, что во время предвыборной кампании Н. Саркози неоднократно высказывался в пользу одобрения соглашения парламентом, и избрание его президентом Франции, по ее мнению, означало согласие граждан с данным способом ратификации. Более того, Р. Дати настаивала на том, что Лиссабонский договор «был скорее “техническим”, а не конституционным соглашением», и поэтому необходимости в проведении референдума не существовало [8].

В ходе последовавшей дискуссии особый интерес представляло мнение социалиста Жан-Жака Урвоа, выразившего сожаление

о том, что в Основном законе страны отсутствует положение о частичной передаче суверенитета в пользу органов ЕС, что позволило бы избежать пересмотра Конституции Франции при ратификации очередного европейского соглашения и ограничиться дебатами только по проблеме одобрения самого договора [8]. Таким образом, предложение, высказанное депутатом Французской социалистической партии (ФСП), шло дальше внесенного правительством законопроекта, однако, по мнению министра юстиции, подобное изменение Основного закона не представлялось возможным, так как в каждом отдельном случае необходимо было принимать решение в индивидуальном порядке [8]. Итогом слушания стала аргументация необходимости пересмотра Конституции Франции, голосование же было отложено до следующего заседания.

В тот же день Комиссия по иностранным делам заслушала доклад голлиста Эрве де Шаретта [7], сделавшего акцент на двух вопросах [15]. Докладчик рассмотрел, как Основной закон Франции изменялся по мере углубления европейской интеграции, и подробно показал, какую форму примет Раздел XV Конституции страны после утверждения законопроекта и каким образом будут расширены права национальных парламентов. В связи с этим Э. де Шаретт поднял вопрос о необходимости передачи депутатам всех европейских актов вне зависимости от того, носят ли они законодательный характер (это нововведение должно было повысить информированность обеих палат о ходе развития интеграции в рамках Евросоюза) [7]. Завершая свое выступление, докладчик призвал членов Комиссии одобрить правительственный законопроект.

Однако дискуссия развернулась не столько вокруг содержания Лиссабонского договора, сколько вокруг способа его одобрения. Так, раскол произошел в рядах социалистов: принадлежавший к левому крылу ФСП Марк Доле утверждал, что документ во многом напоминает Конституцию ЕС, отклоненную гражданами в 2005 г., и парламентская ратификация означала бы «пренебрежение народным волеизъявлением» [7]. Мысль М. Доле продолжил коммунист Жан-Поль Лекок, настаивавший на том, что граждане Франции имеют право повторно выразить свое мнение [7]. Депутатов оппозиции поддержал и представитель правого крыла Союза за народное движение (ЮМП; Union pour un mouvement populaire — UMP) Жак Мийяр, полагавший, в отличие от ядра своей партии, что договор, противоречащий Конституции, «не может быть даже теоретически подписан» [7]. Тем не менее заседание Комиссии по иностранным делам завершилось одобрением законопроекта.

9 января его рассмотрение продолжила Комиссия по конституционным законам, законодательству и общему управлению республикой [9]. На заседании был заслушан доклад председателя — гол-

листа Жана-Люка Варсмана [9], посвященный участию Франции в европейской интеграции и влиянию данного процесса на изменения Основного закона страны [34]. Депутат подробно проанализировал соответствующие решения Конституционного совета и последовательную передачу части национального суверенитета в пользу органов ЕС. Обсуждения доклада как такового не было, и законопроект одобрили в первоначальном виде [9].

Однако 15 января, во время следующего заседания Комиссии, посвященного рассмотрению поправок к законопроекту, последовала ожесточенная критика внесенного правительством текста со стороны как левой оппозиции, так и правого крыла ЮМП [11]. Представитель последнего Ж. Мийяр предложил более десяти поправок, касавшихся подтверждения верховенства Конституции Франции над европейским законодательством, так как, по мнению депутата, исключение принципа примата права ЕС над национальным из текста Лиссабонского договора еще не гарантировало отказа от него на практике [13]. Ни одна из поправок, однако, не была принята Комиссией, и законопроект вновь был одобрен в первоначальном виде [11]. Вероятно, ЮМП, имея подавляющее большинство в нижней палате парламента, стремилась обеспечить скорейшее принятие проекта закона. Более того, поправки Ж. Мийяра были в определенной степени направлены на ограничение частичной передачи государственного суверенитета институтам ЕС, что противоречило позиции большинства депутатов Союза за народное движение.

Одобрение Конгрессом пересмотра Конституции поставило на повестку дня вопрос о ратификации Лиссабонского договора³. 6 февраля 2008 г. премьер-министр, голлист Ф. Фийон внес на рассмотрение Национального собрания соответствующий законопроект [27]. В тот же день состоялось заседание Комиссии по иностранным делам, на котором был обсужден доклад депутата ЮМП Э. де Шаретта [16].

В докладе была рассмотрена институциональная реформа ЕС: «борьба с дефицитом демократии», пересмотр правил принятия решений, введение новых должностей. Депутат показал, каким образом новый европейский договор учитывал недостатки Конституции ЕС, а также коснулся подготовки к принятию соглашения во Франции. В приложениях к докладу Э. де Шаретт привел перечень сфер, на которые с вступлением Лиссабонского договора

³ Согласно Конституции Франции, в том случае, если законопроект о ее пересмотре не выносится на референдум, а передается президентом на рассмотрение парламента, созываемого в качестве Конгресса, проект пересмотра считается одобренным, если он получает 3/5 поданных голосов.

в силу должны были распространяться правила голосования квалифицированным большинством.

Первым из возразивших докладчику депутатов стал принадлежавший к правому крылу ЮМП Ж. Мийяр, который продолжал утверждать, что «после принятия соглашения ЕС не сможет выжить в реалиях современного мира» [12]. С ним согласился представитель левого крыла ФСП М. Доле, полагавший, что новому договору не удалось преодолеть «дефицита демократии», поскольку право гражданской инициативы в нем носило ограниченный характер [12]. Раскол в рядах ФСП отразило и выступление социалиста Ф. Лонкля, в целом поддержавшего новое соглашение, но вместе с тем считавшего, что проведение референдума обязательно [12]. С депутатом, как и следовало ожидать, не согласились голлисты — Николь Амелин и Жан-Марк Рубо, полагавшие, что парламент обладает достаточной легитимностью, чтобы ратифицировать договор (можно предположить, что, по мнению ЮМП, проведение референдума угрожало бы провалом соглашения) [12]. Работа Комиссии завершилась одобрением законопроекта. Таким образом, дискуссии показали разногласия не только между отдельными политическими силами, но и в рамках самих партий (ЮМП и ФСП). Более того, в рядах социалистов была выявлена промежуточная позиция: поддержка соглашения и одновременно отказ от парламентской ратификации в пользу проведения референдума.

В тот же день состоялось единственное заседание Комиссии по национальной обороне и вооруженным силам, на котором был заслушан доклад голлиста Мишеля Сорди [5]. Он выделил несколько достижений Лиссабонского договора в области общей внешней политики и политики безопасности. К ним докладчик относил в первую очередь расширение перечня миссий, которые мог осуществлять Евросоюз, а также подтверждение роли Европейского агентства обороны и «постоянного структурированного сотрудничества» в военной сфере [33]⁴. М. Сорди отметил и препятствия, мешавшие выработке общей политики в данной сфере: ограничения финансового характера, отсутствие согласованных целей во внешней политике ЕС, а также способ принятия решений в сфере ОВПБ (Лиссабонский договор не распространил на эту область правила голосования квалифицированным большинством) [33]. Обсуждения доклада как такового не последовало, и Комиссия одобрила ратификацию соглашения [5]. Можно предположить, что положения Лиссабонского договора, касающиеся общей внешней политики

⁴ Участвовать в этом механизме вправе государства, обладающие относительно высоким военным потенциалом и нацеленные на выполнение наиболее сложных миссий, однако без ущерба своим обязательствам в рамках Североатлантического договора.

и политики безопасности, не стали предметом широкой дискуссии, так как, несмотря на возможность «постоянного структурированного сотрудничества», сохранение принципа голосования консенсусом наравне с другими препятствиями, перечисленными М. Сорди, в значительной степени сковывало развитие ОВПБ.

Заседание Делегации Национального собрания при органах ЕС, посвященное Лиссабонскому договору, состоялось гораздо раньше, 8 января 2008 г. [6]. Предметом обсуждения стал доклад голлиста Пьера Лекийе [29]. Прежде всего, депутат приводил доказательства того, что при подготовке нового соглашения были учтены опасения перед созданием ЕС как «полноценного государства». Как и предыдущие докладчики, П. Лекийе утверждал, что Лиссабонский договор представляет собой перечень поправок к учредительным документам, а не заменяет их. Особое внимание депутата привлек вопрос о расширении прерогатив национальных парламентов: П. Лекийе предлагал своим коллегам в полной мере воспользоваться предоставленными им возможностями. Утверждая, что последнее десятилетие «парализовало» институты ЕС, он призвал депутатов голосовать за новый документ, высказавшись за парламентскую ратификацию [6]. С докладчиком согласились не только голлисты, но и представитель правого крыла ФСП Кристоф Кареш, полагавший, что новому соглашению «удалось избавиться от недостатков предыдущего и завершить паузу, вызванную провалом Конституции Евросоюза» [6]. Однако его коллега по партии Кристиан Поль, принадлежавший к левому крылу социалистов, вновь поднял вопрос о проведении референдума, настаивая на том, что «общественность находится в замешательстве и не поддерживает новое европейское соглашение» [6]. Таким образом, ФСП не удалось выработать единую позицию ни по вопросу о способе одобрения договора, ни по его содержанию. Несмотря на определенную критику, заседание завершилось рекомендацией доклада к публикации [6].

На фоне остальных обсуждений особый интерес представляет проведенная 16 января 2008 г. Делегацией Национального собрания при органах ЕС и Комиссией по иностранным делам дискуссия, в ходе которой свое мнение о Лиссабонском договоре изложил бывший президент Франции Валери Жискар д'Эстен, в 2001 г. руководивший работой Конвента, призванного подготовить рекомендации для прошедшей в 2004 г. Межправительственной конференции по пересмотру учредительных документов [10]. Голлиста П. Лекийе интересовало мнение В. Жискара д'Эстена о будущей роли Председателя Европейского совета, а также о взаимодействии этого должностного лица с Председателем Комиссии ЕС и Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности [10].

Его коллега Э. де Шаретт уточнял, достаточной ли легитимностью обладает парламентский путь ратификации (предположительно в результате постоянной критики со стороны оппозиции, обвинявшей ЮМП в том, что она противопоставляет себя народному волеизъявлению) [10]. Депутат также предлагал рассмотреть проблему включения в Конституцию Франции положения о частичной передаче суверенитета, чтобы избежать постоянных пересмотров Основного закона страны.

По мнению В. Жискара д'Эстена, содержание Конституции ЕС и Лиссабонского договора совпадало практически полностью [10]. Главные положения Конституции — введение новых должностей, придание ЕС юридической правосубъектности, институциональная реформа — были сохранены и в новом документе. Обязанностью Председателя Европейского совета руководитель Конвента полагал определение общих направлений развития ЕС, сдержанно оценивая перспективы учреждения данной должности. Касаясь вопроса о ратификации, В. Жискара д'Эстен заметил, что, согласно Основному закону Франции, парламент обладает всеми необходимыми для этого полномочиями, тем более что в 2005 г. на народное голосование было вынесено соглашение конституционного характера, тогда как Лиссабонский договор «представляет собой набор поправок к учредительным документам» [10]. В заключительной части заседания между бывшим президентом и депутатами правого крыла ЮМП Ж. Мийяром и Лионелем Люкой развернулась дискуссия: последние полагали, что отказ от проведения нового референдума противопоставит граждан страны как парламенту, так и европейской интеграции в целом [10]. Они настаивали и на том, что контроль за соблюдением принципа субсидиарности станет бесполезным, если значительное число вопросов будет отнесено к сфере исключительной компетенции ЕС и не сможет быть предметом апелляции национальных парламентов. В. Жискара д'Эстен согласился с этим, однако подчеркнул, что в сфере смешанной компетенции полномочия парламентов все же значительно расширены [10].

Мнение председателя Конвента, руководившего подготовкой Конституции ЕС, представляет особый интерес. Вопрос о сходстве данного документа с Лиссабонским договором депутаты поднимали неоднократно, особенно в связи с необходимостью аргументации выбора того или иного пути ратификации. В отношении институциональной реформы В. Жискара д'Эстен придерживался умеренной точки зрения, нехарактерной для большинства депутатов Союза за народное движение. Дискуссия отразила и раскол в ЮМП. Так, представители правого крыла партии, в отличие от ее ядра, утверждали, что потеря Францией права вето по ряду областей законодательства представляет угрозу государственному суверенитету.

Законопроект об одобрении Лиссабонского договора был принят Национальным собранием и Сенатом в идентичной первоначальной редакции [27], 13 февраля 2008 г. президент Франции Н. Саркози поставил под ним свою подпись. Таким образом, процедура ратификации была успешно завершена [19].

* * *

Проведение парламентских дебатов по законопроектам о пересмотре Конституции страны и одобрении Лиссабонского договора потребовало серьезной подготовительной работы. Анализ соответствующих заседаний комиссий нижней палаты французского парламента и Делегации при органах ЕС позволяет изучить механизм деятельности Национального собрания и выявить отношение ведущих партий Франции как к Лиссабонскому договору, так и к тенденциям строительства единой Европы в целом. Не менее важным для политических сил страны стал и вопрос о способе одобрения соглашения, тем более что его ратификация предполагала частичную передачу государственного суверенитета органам ЕС, поэтому, по мнению ряда депутатов, подобное решение могло быть принято только на референдуме. Позиции парламентариев отразили как межпартийные, так и внутрипартийные разногласия в находившемся у власти Союзе за народное движение и ушедшей в оппозицию ФСП.

Дискуссии в комиссиях Национального собрания показывают, что именно рабочие органы осуществляют предварительную работу, во многом предопределяющую принимаемые на публичных заседаниях окончательные решения, в том числе по вопросам европейской политики страны. Несмотря на то что основатели государственного строя Пятой республики, стремясь сделать рассмотрение текстов в рамках постоянных комиссий исключением из правил, отводили этим органам второстепенную роль и существенно ограничили их число, на практике произошло обратное: именно в компетентную постоянную комиссию традиционно передают законопроекты, внесенные в Бюро Национального собрания или Сената [1, с. 46]. Более того, в начале 1990-х годов на повестку дня был поставлен вопрос не только об увеличении числа комиссий, но и о делегировании им законодательной власти [1, с. 32]. С точки зрения правоведа Ж. Будана, такое решение освободило бы время для дебатирования на пленарных заседаниях палат наиболее важных вопросов, тогда как принятые рабочими органами предложения можно было бы утверждать на этих заседаниях без дальнейшего обсуждения [4, р. 1378]. Аналогичную процедуру применяют, например, в Италии в отношении «маленьких законов» [25, р. 225].

Однако если постоянные комиссии традиционно сохраняли свое влияние в рамках высшего законодательного института страны и государственного механизма Пятой республики в целом, то введение даже отдельных элементов контроля парламента над политикой правительства в ходе углубления европейской интеграции было сложно выполнимой на практике задачей, так как подобный контроль противоречил Конституции Франции, превышая определенные в ней полномочия представительного органа [2, с. 47]. Содержание Основного закона Пятой республики, закрепляющего за исполнительной властью право на единоличное проведение внешнеполитического курса, стало важнейшей внешней преградой для развития борьбы Национального собрания и Сената за увеличение своего влияния на европейскую политику Франции [2, с. 47]. Поскольку правительство традиционно противодействовало подобным попыткам, именно пересмотр Конституции позволял депутатам внести в ее текст такие положения, которые могли бы расширить полномочия парламента в сфере европейской политики [2, с. 47].

С принятием Лиссабонского договора представительные органы стран — участниц ЕС приобрели право вето на законопроекты Евросоюза, а также получили возможность инициировать обращение в Суд ЕС с исками об аннулировании законодательных актов, противоречащих, по их мнению, принципу субсидиарности. Соглашение также позволило национальным парламентам выступать против процедуры упрощенного пересмотра европейских учредительных документов. Таким образом, новые prerogatives Национального собрания и Сената стали существенным достижением по сравнению с теми возможностями, которыми французский парламента располагал в начале 1990-х годов. Тем не менее Франция относится к числу стран, в которых применяют документо-ориентированную модель парламентарского контроля, основанную на рассмотрении всех поступающих в распоряжение обеих палат европейских документов, тогда как в государствах, использующих так называемую процедурную, или мандатную, систему (Австрии, Дании), в полномочия парламента входит и определение тех границ, в рамках которых может действовать правительство в проведении европейской политики. Тем самым решения представительных органов в странах, относящихся ко второй группе, носят императивный характер, тогда как резолюции французского парламента — только рекомендательный.

Тенденция к увеличению роли законодательной власти в системе государственных институтов Пятой республики нашла отражение и в конституционной реформе 2008 г. [20]. Ее проведение стало результатом работы созданного в 2007 г. по поручению Н. Саркози Комитета по анализу и подготовке предложений по модернизации

и восстановлению равновесия между институтами под руководством бывшего премьер-министра, голлиста Эдуарда Балладюра, сформулировавшего 77 предложений, из которых около 2/3 вошли в итоговый текст конституционного закона. Так, отныне число постоянных комиссий в каждой палате парламента может быть увеличено с 6 до 8. Депутаты, как правило, самостоятельно определяют свою повестку дня и голосуют резолюции на условиях, определяемых органическим законом, тем самым оказывая влияние на позицию министров [14]. Кроме того, Национальное собрание и Сенат располагают увеличенным сроком для изучения законопроектов и, за некоторыми исключениями, обсуждают их в редакции, одобренной рабочими органами палаты, а не предложенной правительством [14]. Наиболее важным завоеванием парламента в сфере европейской политики является тот факт, что ему передаются проекты всех актов Евросоюза (а не только актов законодательного характера, как это происходило до сих пор), что усиливает связь национального представительного органа с процессом интеграции и внешнеполитическим курсом, проводимым исполнительной властью на соответствующем направлении [14].

Конституционная реформа, в частности расширение полномочий высшего законодательного органа страны, обусловила и новый виток дискуссий о переходе от Пятой республики к Шестой. Так, во Франции действует основанный социалистом Арно Монтбуром Конвент за Шестую республику, выступающий за низведение президента до статуса арбитра, действующего только в качестве гаранта функционирования системы государственных институтов, в рамках которой должна быть усилена роль парламента: основополагающие документы Конвента содержат предложение «значительно увеличить число комиссий каждой палаты и наделить их функциями, соответствующими основным функциям правительства» [18]⁵. Если предложения А. Монтбура всё же чрезмерно категоричны, то, например, идеи, высказанные во время предвыборной кампании 2007 г. кандидатами в президенты Сеголен Руаяль (ФСП) и центристом Франсуа Байру, носили более умеренный характер: было предложено расширить полномочия оппозиции в рамках парламента, предоставить гражданам право внесения законодательных пред-

⁵ Аналогичная ситуация сложилась в Третьей и Четвертой республиках (во время последней в Национальном собрании действовало 19 постоянных рабочих органов): комиссии обладали достаточно серьезным влиянием, компетенция каждой в той или иной степени соответствовала области деятельности одного из министерств, что побуждало их напрямую вмешиваться в повседневную работу администрации [1, с. 27]. Один из авторов Конституции 1958 г. и ведущих идеологов голлизма Мишель Дебре в связи с этим отмечал, что два феномена, наиболее несовместимые с новым режимом Пятой республики, — «слишком много комиссий и комиссии слишком влиятельные» [24, р. 19].

ложений путем сбора подписей, позволить Национальному собранию и Сенату самостоятельно определять свою повестку дня [3; 31].

Вопрос о расширении полномочий парламента приобрел особую актуальность и в ходе дискуссий, развернувшихся во Франции вокруг принятия закона о публичных финансах в марте—июле 2011 г. Так, во время дебатов в Национальном собрании некоторые представители ЮМП и ФСП настояли на необходимости законодательного закрепления в Конституции Франции права депутатов на обсуждение проектов программ стабильности (содержащих данные о государственных инвестиционных расходах, способах управления государственным долгом) перед передачей этих документов Совету и Комиссии Евросоюза [17; 26]. Таким образом, вопрос о пересмотре правовых основ Пятой республики традиционно играет важную роль в программах политических объединений Франции, и одним из ключевых элементов предполагаемой реформы традиционно выступает расширение полномочий французского парламента, в частности его рабочих органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998.
2. Татарчук Н.В. Проблема углубления европейской интеграции: дебаты во французском парламенте (1997—1999). М., 2008.
3. Bayrou F. Refonder nos institutions et notre démocratie [En ligne] // Bayroublog [Portail web]. 16 décembre 2005. URL: <http://www.bayroublog.com/2005/institutions-refonder-nos-institutions-et-notre-democratie> (visitée: 27.11.2011).
4. Boudan J. La crise identitaire du Parlement français // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 1992. № 5. P. 1378—1380.
5. Compte rendu n° 26 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 7 février 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/07-08/c0708022.asp> (visitée: 20.05.2009).
6. Compte rendu n° 26 de la Délégation pour l'Union européenne, 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0026.asp> (visitée: 23.05.2009).
7. Compte rendu n° 28 de la Commission des affaires étrangères, 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708028.asp> (visitée: 21.05.2009).
8. Compte rendu n° 29 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/07-08/c0708029.asp> (visitée: 21.05.2009).
9. Compte rendu n° 30 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 10 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/07-08/c0708030.asp> (visitée: 21.05.2009).
10. Compte rendu n° 31 de la Commission des affaires étrangères, 17 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708031.asp> (visitée: 21.05.2009).

11. Compte rendu n° 31 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 16 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/07-08/c0708031.asp> (visitée: 21.05.2009).

12. Compte rendu n° 39 de la Commission des affaires étrangères, 7 février 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708039.asp> (visitée: 21.05.2009).

13. Compte rendu intégral. 2 séance du 15 janvier 2008, 16 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2007-2008/20080097.asp> (visitée: 23.10.2009).

14. Constitution de la République française, 5 novembre 2011 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (visitée: 27.11.2011).

15. *De Charette H.* Avis sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution, 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0563.asp> (visitée: 20.05.2009).

16. *De Charette H.* Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne, modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, 7 février 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0691.asp> (visitée: 20.05.2009).

17. Deuxième séance du mardi 3 mai 2011, 4 mai 2011 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110169.asp> (visitée: 27.11.2011).

18. Le texte fondateur de la C6R en trente propositions [En ligne] // Convention pour la VIe République [Portail web]. 7 octobre 2010. URL: <http://www.c6r.org/spip.php?article997> (visitée: 24.01.2011).

19. Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, 15 février 2008 [En ligne] // Legifrance [Site officiel]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018117824> (visitée: 20.05.2009).

20. Loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, 25 juillet 2008 [En ligne] // Legifrance [Site officiel]. URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> (visitée: 20.05.2009).

21. Loi n°79-564 du 6 juillet 1979 adjonction d'un art. 6 bis à l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, 18 janvier 2008 [En ligne] // Legifrance [Site officiel]. URL: http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=830C2C80CBAC7432B67FF7947C35AFDA.tpdjo14v_2?cidTexte=JORFTEXT000000886673&categorieLien=id (visitée: 18.11.2010).

22. Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, 18 janvier 2008 [En ligne] // Legifrance [Site officiel]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=A0D8B9243A92BC3619C4E>

EA8EE11E3FE.tpdjo16v_3?cidTexte=JORFTEXT000000159869&categorieLien=id (visitee: 18.11.2010).

23. Loi n°92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre: «Des Communautés européennes et de l'Union européenne», 18 janvier 2008 [En ligne] // Sénat [Site officiel]. URL: <http://www.senat.fr/evenement/revision/92-554.html> (visitee: 18.11.2010).

24. *Loquet P.* Les commissions parlementaires permanentes de la Ve République. P., 1982.

25. *Meny Y.* Politique comparée, Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie. P., 1991.

26. Première séance du mardi 3 mai 2011, 4 mai 2011 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110168.asp#P560_118138 (visitee: 27.11.2011).

27. Projet de loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, 9 février 2008 [En ligne] // Sénat [Site officiel]. URL: <http://www.senat.fr/leg/tas07-061.html> (visitee: 23.10.2009).

28. Projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution, 1 février 2008 [En ligne] // Sénat [Site officiel]. URL: <http://www.senat.fr/leg/tas07-053.html> (visitee: 23.10.2009).

29. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur le traité de Lisbonne (Tome 1), 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i0562-t1.asp> (visitee: 23.05.2009).

30. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur le traité de Lisbonne (Tome 2), 9 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i0562-t2.asp> (visitee: 23.05.2009).

31. *Royale S.* Une nouvelle République [En ligne] // L'hebdo des socialistes [Portail web]. 2 novembre 2006. URL: <http://hebdo.parti-socialiste.fr/2006/11/02/203> (visitee: 24.01.2011).

32. Séance du 7 février 2008 (compte rendu integral des débats), 8 février 2008 [En ligne] // Sénat [Site officiel]. URL: http://www.senat.fr/seances/s200802/s20080207/s20080207_mono.html (visitee: 22.05.2009).

33. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [Electronic resource] // The European Union Constitution [Web portal]. December 14, 2007. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Lisbon%20Treaty/Treaty%20of%20Lisbon_12.2007.pdf (accessed: 22.11.2011).

34. *Warsmann J.-L.* Rapport sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution, 10 janvier 2008 [En ligne] // Assemblée Nationale [Site officiel]. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0568.asp> (visitee: 22.05.2009).