

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

А.Н. Пилипенко

ФРАНЦИЯ: ЕЩЕ РАЗ О КАЧЕСТВЕ ЗАКОНА

Аннотация. Снижение качества закона — факт очевидный не только для тех, на кого он распространяется, но и для тех, кто его разрабатывает, принимает, исполняет и применяет. Опыт Франции, где качество права вызывает озабоченность не только управляемых, но и управляющих, дает пример комплексного подхода к решению задач, направленных на его улучшение. В предлагаемой читателю статье сделана попытка анализа основных направлений работы по улучшению качества закона во Франции, где эта деятельность в последние годы носит не спонтанный и эпизодический, а целенаправленный и комплексный характер. Учитывая состояние российского законодательства, думается, что статья представляет далеко не умозрительный интерес для российского законодателя, а также для тех, на кого возложена задача по разработке, исполнению и применению закона.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, право, закон, качество, контроль, оценка, парламент, правительство, администрация, безопасность.

«Закон что паутина — сильный вырвется,
слабый запутается»
Царь Соломон

Проблема качества закона, очевидно, возникла с появлением самого закона. «Смерть моему Кодексу!» — по легенде воскликнул император Наполеон I, узнав о первых комментариях к Гражданскому кодексу французов, справедливо узрев в этом нарушение одного из основных требований к закону — ясность и внятность, не нуждающегося ни в каких комментариях.

Современное состояние права во Франции дает все меньше оснований для удовлетворенности действующим законодательством. Низкое качество закона — очевидный факт общественного сознания. «Законодательная инфляция», «болтливый закон», «деградация закона» — это слова из лексикона не только специалистов, но и тех, кто непосредственно связан с подготовкой, принятием и исполнением закона: Государственного Совета, парламентских палат, судебной практики.

С 1991 г. Государственный Совет отводит особое место в своих ежегодных докладах теме юридической безопасности, обращая внимание власти и общественного мнения на усложнение законов и разрастание законодательства. Ему принадлежат не только слова «болтливый закон», но и выражения: «дряблое право», «мутное право», «газообразное право», что достаточно красноречиво свидетельствует об оценке современного качества законодательства в стране. Качество закона рассматривается Государственным Советом с точки зрения юридической безопасности. Согласно французской доктрине, *юридическая безопасность является принципом права, цель которого состоит в защите граждан от вторичных негативных последствий права, в частности, непосле-*

довательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частным изменениям (юридическая небезопасность). Нарушение принципа юридической безопасности означает отклонение от ряда требований, предъявляемых к закону, а именно: последовательность, предсказуемость, нормативность, компетентность законодателя (во Франции сфера закона определена ст. 34 Конституции). Принцип юридической безопасности вытекает из естественного права на безопасность, который в числе других естественных прав (свобода, собственность, сопротивление угнетению) зафиксирован Декларацией прав человека и гражданина 1789 г. В этом контексте принцип юридической безопасности носит конституционный характер.

Между тем, теми же недугами, что и нормы обычного закона, поражены и конституционные нормы. «Конституция все больше и больше перенимает черты обычного закона, в частности, в том, что касается недостатков и сложности её редакции», — справедливо отмечает проф. Пьер де Монталиве. И проводит весомые аргументы в пользу своей позиции¹.

Юридической безопасности и сложности закона полностью посвящен ежегодный доклад Государственного Совета 2006 г.² В нем Совет отмечает, что увеличивающаяся сложность норм угрожает правовому государству и последствия этого процесса столь же пагубны как для законодателя, который находится в «скованном», «подтопленном», «искореженном состоянии», так и для общества,

¹ Pierre de MONTALIVET. La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la V République // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 2012. № 4 page 925–946.

² Le Conseil d'Etat: le rapport public annuel 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit.

вконец «заблудившегося» потребителя, участников экономической жизни, сталкивающихся с отсутствием реальной безопасности, и «растерянных» судей в применении права. Вывод, сделанный вице-председателем Совета Р.Д. Марком во вступительном слове к докладу, неутешителен: «Франция законодательствует слишком много и законодательствует плохо». Однако основная опасность видится не столько в количестве законов (их в среднем парламент принимает немногим более 60), сколько в их объеме.

Исполнительная власть вовсе не равнодушна к этим процессам, что можно заметить по ряду циркуляров Правительства, направленных на улучшение качества вносимых в Парламент законопроектов, а также своевременном принятии декретов по их исполнению. Государственным Советом и Генеральным секретариатом правительства подготовлен «*Путеводитель по разработке законодательных и подзаконных актов*» («*Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*»), который представляет собой совокупность правил, принципов и методов подготовки нормативных актов: законов, ордонансов, декретов и постановлений. Озабоченность качеством права разделяется и на уровне Европейского Союза. 23 апреля 2003 г. Европейский парламент, Совет и Комиссия заключили межинституциональное соглашение под заглавием «Лучше законодательствовать», которым взяли на себя обязательство контролировать качество законодательства, а именно его ясность, простоту и эффективность.

Ведущая роль исполнительной власти в законотворческой деятельности нашла свое обоснование в доктрине «рационализованного парламентаризма», получившей закрепление в действующей конституции Франции 1958 г. Действительно, определяющая роль исполнительной власти во Франции в нормотворческой деятельности по существу зафиксирована в основном законе. Достаточно сослаться на ряд его положений, чтобы убедиться в этом. Во-первых, Конституция исчерпывающе установила сферу законодательной деятельности (ст. 34) и все, что в нее не входит, составляет область регулирования исполнительной власти (с. 37). Во-вторых, законопроекты, исходящие от Правительства рассматриваются парламентом в первоочередном порядке (ст. 48 о приоритете и 45 о срочном рассмотрении правительственных законопроектов). В-третьих, в случае несвоевременного принятия парламентом бюджета, правительство может принять его своим ордонансом (ст. 47). Эта процедура применима и к законам о финансировании социального обеспечения (ст. 47-1). Что касается законопроектов, вносимых Правительством, то процедура их подготовки детально регламентирована исполнительной властью³.

³ Во Франции наиболее значимые законы принято называть именем их инициатора. Например, закон Дефферра (Гастон Дефферр – министр внутренних дел и децентрализации, внес-

Организационно-техническая сторона законопроектной работы возложена на Генеральный секретариат Правительства (далее — ГСП). Через ГСП проходят все документы, связанные с деятельностью Совета Министров. На рассмотрение Совета Министров в обязательном порядке выносятся законопроекты, ордонансы и некоторые нормативные декреты. Обычно эти вопросы фигурируют первыми в повестке Правительства.

Основную ответственность за защиту правительственного законопроекта в Парламенте несут министр по связям с Парламентом и, главным образом, министр, которому Правительство поручило выступить в Парламенте по этому вопросу. Тем не менее, роль ГСП на стадии обсуждения в Парламенте достаточно важна:

- во-первых, ГСП готовит, совместно с министром по связям с Парламентом, декрет о внесении законопроекта в Парламент — декрет, в котором министр указывает, в какую из палат (Национальное собрание или Сенат) будет передан законопроект после первого обсуждения, и какой министр будет уполномочен его защищать;
- ГСП играет также активную роль на этапах рассмотрения законопроекта палатами, поскольку Премьер-министр отвечает за движение законопроекта (с поправками) из Национального собрания в Сенат и в обратном направлении, созыв смешанной паритетной комиссии, и, в случае необходимости, заявляет об ускоренной процедуре принятия законопроекта.

За последние годы ГСП провел большую работу с тем, чтобы нормативные акты по применению законов принимались своевременно, с соблюдением разумных сроков. В 1984 г. был введен в действие механизм «контроля над подготовкой декретов по применению законов». Он изложен в циркулярах Премьер-министра от 23 ноября 1984 г. и 1 июля 1990 г., 30 января 1997 г. и 6 июля 1997 г.

Правительственный циркуляр от 30 января 1997 г. «О правилах подготовки, подписания и публикации правовых актов в Журнале офисьель и применении особых процедур, возлагаемых на Премьер-министра»⁴, обращает внимание разработчиков законопроектов на строгое соблюдение Конституции и принципов, выработанных Конституционным советом. Проекты не должны содержать положений ненормативного характера. Положения декларативного характера могут иметь место только в мотивировочной части законопроекта. Подчеркивается, что «за-

ший в парламент законопроект, известный в печати как «закон о децентрализации», ставший основой административно-территориальных реформ с начала 80-х гг.). Весьма поучительная практика. Как говорится – страна должна знать своих героев.

⁴ Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre Journal officiel du 1 février 1997 page 1720.

коны имеют целью разрешать, предписывать и запрещать, учреждать права и обязанности». Разработчики законов должны помнить «о правиле экономии средств». Авторы законопроектов должны строго соблюдать определенные правила, касающиеся структуры правовых актов.

Особое внимание уделяется Правительством обеспечению действия законов, т.е. своевременному изданию правительственных декретов по их применению. В циркуляре от 29 февраля 2008 г. о применении законов премьер-министр Франсуа Фийон отмечает, что «любое, оставшееся непримененным, законодательное предписание является знаком неуважения к национальному представительству и пренебрежительного отношения к согражданам»⁵. В соответствии с циркуляром в каждом министерстве назначается лицо, ответственное за применение законов — чаще все это генеральный секретарь или директор по юридическим вопросам.

В 2011 г. министром по связям с Парламентом П. Олле был учрежден комитет под его председательством, ответственный за отслеживание исполнения законов. В комитете представлены все министерства и уже первые результаты его деятельности достаточно показательны. К 31 декабря 2011 г., с начала легислатуры Национального собрания (июнь 2007 г.), было принято 202 закона, из которых 71 — прямого действия. Оставшиеся 131 закон требовали принятия 2324 мер, из которых было принято 1967 — т.е. 84%. А к концу легислатуры (июнь 2012 г.) эта цифра достигла 90%. Результаты довольно существенны, если учесть, что этот показатель только стремился к 80% в начале 2000-х гг. Улучшению нормотворческой работы Правительства, как в части подготовки законопроектов, так и декретов по их исполнению, посвящен циркуляр премьер-министра от 7 июля 2011 г. о качестве права⁶.

Таким образом, в настоящее время во Франции выработан четкий алгоритм разработки и исполнения нормативных актов. Правительственный законопроект не может быть внесен в повестку дня Совета Министров, если к нему не приложен черновой вариант декретов по его применению и график их разработки. После принятия закона руководитель ГСП следит за соблюдением этого графика, принимает меры по ускорению работы, переносит сроки в случае отставания от графика, информируя обо всем Премьер-министра.

Что касается законодательной власти, представляется оправданным более подробно остановиться на роли оппозиции в законодательном процессе в рамках конституционных новелл конституционной реформы 2008 г.,

⁵ Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois Journal officiel du 7 mars 2008 page 4233. Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit Journal officiel du 8 juillet 2011 page 11835.

затрагивающих данную тему. Рационализированный парламентаризм, на котором строятся отношения законодательной и исполнительной власти с момента утверждения V республики, практически не оставляет места для законодательных инициатив оппозиции.

Невозможность реализовать себя в этой части компенсировалась оппозицией правом внесения поправок, которое приобрело в последние годы фантастические масштабы. Чтобы убедиться в этом, достаточно сослаться на цифры, приведенные в упомянутом докладе Ж.-Л. Варсмана. Так, к законопроекту о выборах региональных советников было внесено 12 805 поправок. 14 888 поправок было внесено на законопроект о регулировании почтовой деятельности и 137 665(!) — на законопроект об энергетическом секторе⁷. Массированное вбрасывание поправок, с одной стороны, значительно удлиняло время дебатов с целью затормозить принятие закона, с другой — позволяло привлечь общественное внимание к обсуждаемым проблемам.

Та же мотивация стоит, очевидно, и за увеличением времени дебатов по законопроектам. Так, дебаты по проекту закона о пенсионной реформе и проекту закона о страховании по болезни (2003 г.) длились соответственно 157 и 142 часа. Таким образом, обструкция стала неотъемлемой частью парламентской жизни. Попытки борьбы с нею путем ограничения права на внесение поправок не встретили поддержки Конституционного совета, который усмотрел в этом покушение на «право поправок, гарантированное статьей 44 Конституции».

Правящему большинству, к неудовольствию оппозиции, частично удалось решить эту проблему. Органический закон № 2009-403 от 15 апреля 2009 г. о применении ст. 34-1, 39 и 44 Конституции, принятый в рамках конституционной реформы 2008 г., предусматривает следующее. В соответствии со ст. 13 Органического закона поправки парламентариев не принимаются с началом обсуждения текста законопроекта в пленарном заседании. Регламенты палат могут определять условия, на основании которых устанавливается предельная дата внесения поправок. После этого срока принимаются только поправки, исходящие от Правительства и компетентной комиссии. Эти

⁷ Для сравнения: в первую легислатуру (1959–1962 гг.) было внесено 5 000 поправок. Их число удвоилось в четвертую легислатуру (1968–1972 гг.). В одиннадцатую (1997–2002 гг.) оно превысило 50 000, а в предпоследнюю, двенадцатую — число поправок достигло рекордной цифры — 240 000. Более того, это ведет к увеличению объема принимаемых законов. Так, закон № 2005-157 от 23 февраля 2005 г. о развитии сельскохозяйственных территорий в редакции правительства содержал 76 статей, в окончательном варианте 240 статей. Еще более примечателен в этом отношении закон № 2006-872 от 13 июля 2006 г. о национальном вкладе в жилища, который от первоначальной версии увеличился более чем десятикратно — с 11 до 112 статей. Как говорится, информация к размышлению.

сроки могут быть вновь открыты для членов парламента на условиях, предусмотренных регламентами палат. Кроме того, время выступлений депутатов ограничивается рамками общего времени дебатов (правило «гильотины»). По-существу, данный закон направлен на ускорение парламентских дебатов и ограничение возможностей obstruction со стороны оппозиции. Представители оппозиции бурно выступили против, усматривая в этом покушение на право поправок и, требуя отставки Председателя Собрания, отказались голосовать за предложенный законопроект. В итоге закон был принят только депутатами правящего правоцентристского большинства.

Восстановление баланса между конституционно-правовыми институтами в пользу парламента авторам реформы видится в реформировании не только законодательной процедуры, но и в придании оппозиционным политическим группам статуса реальной оппозиции.

На уровне Конституции это выразилось в следующих нововведениях:

- в появлении новой ст. 34-1, наделяющей Парламент, по примеру подавляющего большинства иностранных парламентав, правом принятия резолюций, не имеющих юридической силы. Однако закон может придать им нормативный характер;
- в увеличении числа постоянных комиссий палат с шести до восьми (ст. 43);
- в новой редакции ст. 42, устанавливающей, что требование срочности рассмотрения правительственного законопроекта может сопровождаться рассмотрением альтернативного проекта, исходящего от Парламента;
- в усилении самостоятельности палаты при установлении повестки дня (ранее правительственные законопроекты рассматривались в приоритетном порядке, т.е. Правительство, по существу, устанавливало повестку дня). Новые правила фактически ограничивают правительство в этой части;
- назначение Президентом ряда высших чиновников на основе заключения специальных комиссий обеих палат Парламента, состав которых определяется Органическим законом (ст. 13).

Органический закон № 2010-837 от 23 июля 2010 г. предусматривает 51 должность, назначение на которые проводятся Президентом на основании заключений комиссий палат Парламента⁸.

Расширение прав оппозиции. В новой редакции ст. 48 Конституции по одной неделе предоставляется на рассмотрение правительственных законопроектов и проектов законов, исходящих от Парламента, и одно заседание отведено на обсуждение законопроектов оппозиции.

Последнее, именуемое «хартией» прав оппозиции, нашло отражение в регламентах палат. Конкретное выражение этих прав проявилось в следующем:

- трехкратное увеличение числа заседаний, проводимых по инициативе оппозиционных политических групп;
- возможность председателей оппозиционных политических групп воспротивиться применению «запланированного законодательного времени» («temps legislatif programmé») в случае обращения Правительства о введении ускоренной процедуры, если шестинедельный срок между внесением и рассмотрением законодательного текста не соблюден;
- предоставление председателям оппозиционных политических групп права добиваться «продления запланированного времени» и «исключительного планируемого времени»;
- закрепление регламентом Национального собрания правила, предусматривающего право оппозиции на председательство в комиссии по финансам;
- расширение состава бюро комиссий, комиссий по расследованию и контролю, с целью гарантировать в них представительство всех политических групп.

В части контрольной функции палаты предусматривается:

- создание *Комитета по оценке и контролю*, состав которого должен отражать политический состав палаты, и одним из двух вице-председателей в котором должен быть депутат от оппозиции;
- предоставление равного времени большинству и оппозиции при реализации такой формы контроля как вопросы Правительству и министрам;
- право оппозиции на первый устный вопрос Правительству;
- включение одного депутата от оппозиции из двух депутатов-докладчиков по докладам комиссий по применению закона;
- аналогичное правило — и по докладам Комитета по оценке и контролю;
- признание за оппозиционными политическими группами неоднократного права («droit de tirage») добиваться создания комиссий по расследованию;
- признание аналогичного права за каждой политической группой в проведении аналитических исследований комитетом по оценке и контролю.

Усиление прав оппозиции расширяет ее возможности влияния на законотворческий процесс, что, будучи направлено на улучшение качества принимаемых законов, объективно ведет и к возрастанию ее ответственности за результаты законодательной работы.

Кроме того, за председателями палат парламента признано *право обращения в Государственный Совет о предоставлении заключения на предлагаемые парламента*

⁸ Loi organique № 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution // Journal Officiel, 24 juillet 2010, p. 13642.

тариями предложения законов, в чем им было отказано с 1875 г. Новелла, заслуживающая особого внимания, если учесть роль Государственного Совета в законотворческой деятельности Франции. Если ранее Государственный Совет давал заключения только на правительственные законопроекты, согласно своему положению консультанта Правительства, то отныне Совет может выступать в известной степени как консультант Парламента. Итак, «в соответствии с условиями, предусмотренными законом, председатель каждой из палат может передавать для заключения в Государственный Совет, до рассмотрения в комиссии, предложение закона, внесенное одним из членов этой палаты, если последний не возражает против этого» (ст. 39 Конституции).

Новелла тем более любопытна, если иметь в виду инициативу бывшего российского Президента (ныне Председателя Правительства) об изменении статуса Государственного Совета, более того — придании ему статуса конституционного органа. В этом контексте опыт участия французского Государственного Совета в законопроектной работе имеет далеко не умозрительный интерес. Как отмечалось в упомянутом докладе Ж.-Л. Варсмана, превращение Государственного Совета в консультанта Парламента не только усиливает роль парламентариев в законотворческой работе, но и направлено на улучшение ее качества. Опыт Франции в этой части, безусловно, полезен, если учесть качество продукции российского парламента.

Еще одна новелла конституционной реформы 2008 г., касающаяся законопроектной работы. Статья 8 упомянутого Органического закона от 15 апреля 2009 г., принятая в дополнение ст. 39 Конституции, обязывает Правительство сопровождать любой вносимый в парламент законопроект исследованием его воздействия (*l'étude d'impact*), обосновывающим необходимость принятия нового закона и последствия его применения.

Впервые понятие «исследование воздействия» при реализации законодательных положений было введено законом № 76-629 от 10 июля 1976 г. о защите природы. Статья 2 закона обязывала проведение комплексного исследования перед работами по обустройству, сооружением новых объектов, которые своим размерами или воздействием на окружающую среду могут нанести ей ущерб.

Термин «исследование воздействия» используется для обозначения пояснительных документов, сопровождающих законопроекты и проекты декретов, был введен в правовой лексикон исполнительной власти циркуляром Премьер-министра от 26 июля 1995 г. о подготовке и проведении реформы государства и публичных служб. В циркуляре Премьер-министра от 21 ноября 1995 г. об эксперименте в части исследования воздействия, как документе, сопровождающем законопроекты и проекты декретов в Государственном

Совете, указывалось, «что в отличие от изложения мотивов или презентационных докладов, «исследование воздействия» должно содержать точный анализ ожидаемых преимуществ и множества случайностей, подстерегающих законодательный акт».

Циркуляр Премьер-министра от 26 января 1998 г. об исследовании воздействия проектов законов уточняет, что «цель исследования воздействия состоит в том, чтобы аргументированно оценить административные, юридические, социальные, экономические, бюджетные последствия намеченных мер и аргументированно убедить в том, что заранее оценена вся совокупность последствий публичного решения». Далее. Рядом рабочих групп (Б. Лассера, Д. Манделкерна) определены критерии, методология и иные требования к исследованию воздействия закона. Требование исследования последствий действия закона не распространяются на проекты конституционных законов, финансовые законопроекты, законопроекты о финансировании социального страхования, проекты программных законов, законопроекты о продлении кризисных состояний, а также проекты ордонансов, принимаемых в порядке делегированного законодательства.

В исследовании воздействия Правительство излагает преследуемые цели, мотивы принятия нового законодательства, состояние правового регулирования в указанной области, связь проекта с европейским правом, дает оценку экономических, финансовых, социальных и экологических положений проекта, способы его применения, а также последствия его реализации (ст. 8 закона). Требования, предъявляемые к данному документу, детально описаны в информационном докладе о критериях и контроле исследований воздействия, сопровождающих законопроекты, представленном Национальному собранию депутатами К. Гоасгноаном и Ж. Малло от имени Комитета по оценке и контролю публичной политики.⁹ Любое лицо может ознакомиться с этим исследованием на сайте Национального собрания и высказать свои замечания и предложения, которые передаются депутатам-докладчикам, ответственным за рассмотрение законопроекта, и могут быть представлены в обобщенном виде в приложении к докладу об исследовании.

Таким образом, идея сопровождения законопроектов исследованием воздействия их реализации, по существу, рождена и получила свое воплощение в недрах Правительства. Но если ранее эта деятельность носила факультативный характер, то с принятием Органического закона от 15 июля 2009 г. она становится обязательной. Первый информационный доклад о критериях

⁹ Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi. 2009. Bibliothèque des rapports publics – La Documentation française.fr

и контролю исследований воздействия, сопровождающих законопроекты, был подготовлен *Комитетом по оценке и контролю публичной политики* Национального собрания — новым структурным подразделением нижней палаты Парламента.

Комитет по оценке и контролю публичной политики был создан в 2009 г. по инициативе Председателя Национального собрания. Комитет призван преодолеть ограниченность постоянных комиссий в вопросах, которые носят комплексный характер. Статус комиссии определяется положениями регламента Национального собрания, которые прошли цензуру Конституционного совета на предмет соответствия Конституции.

В состав Комитета входят девятнадцать членов по праву: председатель, которым является Председатель палаты; председатели восьми постоянных комиссий и комиссии по европейским делам; генеральный докладчик комиссии по финансам; председатель или первый вице-председатель парламентской службы по оценке научных и технологических альтернатив; председатель парламентского представительства по правам женщин и равенства шансов между мужчинами и женщинами; председатели партийных групп. В его состав входят также шестнадцать депутатов, назначаемых партийными группами, в количестве, отражающем политическую конфигурацию палаты. Учитывая преобладание представителей большинства среди членов по праву, из пятнадцати назначаемых членов десять представляют оппозицию и пять — большинство.

На Комитет возлагается решение трех основных задач. *Во-первых*, в части оценки Комитет может по собственной инициативе или по требованию постоянной комиссии провести работы по вопросам межотраслевого характера. Ежегодная программа Комитета предусматривает участие оппозиции в его работе. Это выражается в том, что каждая партийная группа может подготовить оценочное исследование. Кроме того, каждое исследование представляется двумя докладчиками, один из которых — от оппозиции. При подготовке доклада докладчики опираются на службы Собрания, постоянный секретариат Комитета, секретариаты постоянных комиссий. К работе Комитета могут привлекаться внешние эксперты Собрания, а также Счетная палата, которая, согласно ст. 47-2 Конституции, оказывает содействие Парламенту в его контрольной деятельности и должна «оценивать все направления деятельности органов власти в интересах населения».

Во-вторых, Комитет по просьбе председателя комиссии, куда направлен правительственный законопроект, или Председателя Собрания может дать заключение на доклад по исследованию последствий принимаемого закона, которое сопровождает законопроект. Комитет также вправе дать оценку внесенных поправок к законопроекту по просьбе их авторов и с согласия председателя постоянной комиссии.

В-третьих, Комитет призван играть роль «сторожевой башни» (*tour de contrôle*) Национального собрания в его оценочной и контрольной деятельности. В этом качестве он может представлять свои рекомендации информационным службам, создаваемым комиссиями, или Конференции Председателей, координировать подготовку повестки дня и проведение ежемесячной недели публичных заседаний, посвященных в приоритетном порядке вопросам оценки и контроля.

Еще одним направлением улучшения качества законов в 2000-е гг. становится *работа по упрощению права*. Законодательную основу этой деятельности составляют ряд законов, принятых парламентом, а именно:

- Закон от 9 декабря 2004 г. об упрощении права;
- Закон от 20 декабря 2007 г. с одноименным названием;
- Органический закон от 15 апреля 2009 г. о применении ст. 34-1, 39 и 44 Конституции;
- Закон от 12 мая 2009 г. об упрощении и ясности права и облегчении процедур;
- Закон от 17 мая 2011 г. об упрощении и улучшении качества права;
- Закон от 22 марта 2012 г. об упрощении права и облегчении административных действий¹⁰.

Большинство этих законов были инициированы депутатом от Союза за Народное Движение Ж.-Л. Варсманном. Закон 2007 г. обязывает административный орган отменить по собственной инициативе или по требованию заинтересованной стороны любое незаконное или беспредметное решение, с момента публикации административного акта либо ситуации, возникшей в результате последующих юридических или фактических обстоятельств.

Принятые законы и акты Правительства в их исполнении затрагивают практически все сферы социальной, экономической и политической жизни личности — от упрощения процедур по регистрации ребенка до оказания ритуальных услуг по погребению — и позволили отменить большое количество устаревших нормативных актов, осветить многочисленные грани законодательства, а также упразднить некоторые обременительные административные процедуры.

¹⁰ Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit // Journal Officiel du 10 décembre 2004 page 20857, loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit // Journal Officiel du 21 décembre 2007 page 20639, loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution // Journal Officiel du 16 avril 2009 page 6528, loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures // Journal Officiel du 13 mai 2009 page 7920, loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit // Journal Officiel du 18 mai page 8537, loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administrative // Journal Officiel du 23 mars 2012 page 5226.

В заключение можно констатировать, что работа по улучшению качества закона во Франции носит многоплановый характер и направлена не только на совершенствование качества права с формальной точки зре-

ния — ясность, понятность, доступность для населения, но и материальной — необходимость, реальность и эффективность закона. Сама по себе эта деятельность и ее результаты, безусловно, заслуживают внимания.

Библиографический список:

1. Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administrative // Journal Officiel du 23 mars 2012 page 5226 Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. // Journal Officiel du 18 mai 2011 page 8537.
2. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. // Journal Officiel du 13 mai 2009 page 7920.
3. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. // Journal officiel du 16 avril 2009 page 6528.
4. Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit // Journal Officiel du 21 décembre 2007 page 20639.
5. Loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit // Journal officiel du 10 décembre 2004 page 20857.
6. Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi. 2009. Bibliothèque des rapports publics — La Documentation française.fr
7. Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 relative à la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Conseil constitutionnel.
8. Le Conseil d'Etat: le rapprt public annuel 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit.
9. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État // Journal Officiel du 1 décembre 1995 page 17566 Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre. // Journal Officiel du 1 février 1997 page 1720.
10. Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat. // Journal Officiel du 6 février 1998 page 1912.
11. Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois. // Journal Officiel du 7 mars 2008 page 4233.
12. Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative) // Journal Officiel du 16 avril 2009 page 6546 Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit // Journal Officiel du 8 juillet 2011.
13. Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales // Journal Officiel du 18 février 2011 page 3025.
14. Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. // Journal Officiel du 24 août 2012 page 13760.
15. Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, élaboré conjointement par des membres du Conseil d'Etat et le Secrétariat général du gouvernement.
16. «Mieux légiférer». Un accord interinstitutionnel le 16 décembre 2003 conclu le Parlement européen, le Conseil et la Commission.
17. M. Etienne Grass «L'inflation législative a-t-elle un sens?» // Revue du droit public. 2003. № 1.
18. René Savatier. «L'inflation législative et l'indigestion du corps social». Dalloz. 1977. Chron., page 43.
19. La loi. Dalloz (2^e édition) 1994.
20. G. Hispalis (pseudonyme). «Pourquoi tant de loi(s)?» // Pouvoirs . 2005. № 114.
21. G. Carcassonne. «Penser la loi» // Pouvoirs. 2005. № 114
22. Actes du colloque «La réforme du travail législatif» // Cahiers constitutionnels de Paris I. Dalloz 2006 — Cf. également, sur le thème de «La qualité de la loi», l'intervention de M. Jean-Louis Héryn dans ce colloque.
23. Borzeix, Arnaud. La question prioritaire de constitutionnalité: quelle confiance légitime, quelle sécurité juridique? // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 2010. № 4, p. 981-1002.
24. Pierre de MONTALIVET. La dégradation de la qualité de la norme constitutive sous la V République // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 2012 . № 4, p. 928.