

СОРОКИН М.Ю., БАЙДАЛИНА Н.А. (Национальный исследовательский университет «Высшая Школа экономики») ¹

Оценка регулирующего воздействия и парламент во Франции

I. Предыстория

Термин «оценка воздействия» (франц. - *étude d'impact*) впервые был введен в лексикон французского законодательства Законом № 76-629 от 10 июля 1976 «О защите природы». Статья 2 Закона предписывала, что до выполнения разработок или работ, которые могут нанести вред окружающей среде, должна быть проведена предварительная оценка воздействия, позволяющая оценить их последствия.²

Однако сама оценка экономических, социальных, финансовых, юридических рисков во Франции – стране, которая выделяется среди западных демократий сильной бюрократией и предельно широкими полномочиями исполнительной власти – стала востребованной государством только с середины 90-х годов прошлого века. Именно тогда, на фоне затянувшейся экономической рецессии и крайне напряженными сдвигами в понимании необходимости проведения структурных реформ, высшее руководство Республики пошло на внедрение оценивания вводимого нормативного регулирования с точки зрения предполагаемых затрат и выгод для граждан и хозяйствующих субъектов, преодолевая сопротивление бюрократии, готовой, как и везде, сымитировать новаторский механизм.

Начало было положено Циркуляром премьер-министра Алена Жюппе от 21 ноября 1995 г. «Об эксперименте по сопровождению проектов законов и декретов в Государственном Совете оценкой регулирующего воздействия» (известный также как «циркуляр Жюппе»). Циркуляр не предусматривал внесения изменений в законодательную базу, но на выходе планировалось получить амбициозный результат: *«пояснительные записки к проектам законов и докладные записки к проектам*

¹ (с) авторы статьи - Максим Сорокин, студент 3-го курса факультета права НИУ ВШЭ (E-mail: max_prime_92@mail.ru) и Наталья Байдалина – студентка 5-го курса факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (E-mail: natalia-bayd@yandex.ru).

Статья подготовлена в рамках гранта ректора "Учитель-Ученики. 2010-2011" по теме "Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия" (№ 10-04-0010), руководитель гранта – директор Центра ОРВ НИУ ВШЭ к.с.н. Д.Б. Цыганков.

² Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature - http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19760713&numTexte=&pageDebut=04203&pageFin= [Проверено 28.09.2011]

декретов, в общем, должны разъяснять основные преследуемые цели и давать более или менее подробный пересказ положений, содержащихся в тексте. Специальные документы, прилагаемые к тексту, должны включать в себя детальный анализ ожидаемых преимуществ и многократные последствия от введения акта (по таким параметрам, как влияние на занятость населения, влияние на основные социальные интересы, финансовые последствия, административные барьеры и усложнение правовой системы)».³ В дальнейшем, оценка регулирующего воздействия была закреплена в качестве обязательного этапа нормотворческого процесса Циркуляром от 26 января 1998 г., подписанным уже следующим премьер-министром Лионелем Жоспеном. Оценка регулирующего воздействия определялась в нем как «оценивание *a priori* бюджетных, экономических, социальных, юридических и административных последствий от вводимых норм для того, чтобы обеспечить рассмотрение максимальной полноты возможных вариаций до принятия окончательного решения».⁴ При этом применение оценки в отношении законопроектов было весьма ограниченным (в частности, из-под нее были изъяты проекты об утверждении актов делегированного законодательства – ордонансов, о ратификации международных договоров).

В 2002 году успехи и провалы внедрения во Франции процедуры оценки регулирующего воздействия были проанализированы в аналитическом докладе межведомственной рабочей группы во главе с директором генерального секретариата Правительства Дьедонне Манделькерном⁵. В нем было отмечено, что оценка прочно вошла в нормотворческий процесс, но ее содержание «в разных случаях имело разное наполнение и разное качество, причем часто оно было недостаточно для того, чтобы прояснить решение или отложить его», а проведение оценки «постфактум», когда проект прошел все ключевые стадии согласования, резко снижало ее эффективность.

Экспертами были выработаны четыре рекомендации для комплексного реформирования механизма оценки:

- установить «временную рамку, которая оставляет пространство для проведения оценки регулирующего воздействия, и иных шагов, в том числе фазу окончательного согласования»;

³ 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'Etat - <http://admi.net/jo/PRMX9501182C.html> [Проверено 28.09.2011]

⁴ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat - <http://admi.net/jo/19980206/PRMX9802600C.html> [Проверено 28.09.2011]

⁵ Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, avril 2002 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000213/index.shtml> [Проверено 28.09.2011]

- проводить предварительные совещания по вопросам планирования и методологии для согласования графика проведения оценки с законопроектными работами, обеспечить разделение труда с назначением персонально ответственного лица за проведение оценки, и разграничить различные этапы подготовки документов с оценкой;

- поставить на первое место при реализации оценки вопрос о стоимости предлагаемого регулирования и об условиях эффективного претворения его в жизнь соответствующими административными органами;

- наконец, добиться улучшения качества подготовляемых заключений с оценкой с помощью распространения методических пособий и создание ресурсных центров, поддержка существующими административно-финансовыми органами (например, Генеральной инспекцией финансов при Министерстве финансов), а также за счет увеличения числа государственных служащих, специализирующихся на оценивании воздействия нормативно-правового регулирования.

Исходя из выводов «доклада Манделькерна», премьер-министр Ж.-П. Раффарен своим циркуляром от 26 ноября 2003 г. приостановил действие «циркуляра Жоспена» из-за того, что тот не оправдал возложенных на него ожиданий.⁶ Вместо этого Совещанию под со-председательством генерального секретаря Правительства и одного из членов кабинета при Премьер-министре было поручено определять по каждому проекту нормативно-правового акта, в том числе по проектам законов, необходимость и «охват» проведения оценки, исходя из его значимости и широты охватываемых вопросов. Таким образом, де факто было введено «ручное управление», которое лишило оценку системной основы, но - как показала практика - не решило таких поставленных перед ним задач как обуздание «инфляции» норм права, упрощение правового регулирования и улучшение его качества. Механизм оценки регулирующего воздействия во Франции стал переживать «системный» кризис.

Для преодоления кризиса потребовались свежие решения. В ежегодном докладе Государственного Совета за 2006 г. указывалось, что *«сегодня ... необходимо задуматься о том, чтобы прибегнуть к правовому инструменту, но более высокого ранга, чем Циркуляр и направленного на установление некоторых обязательных процедур, в частности, «увязки» внесения законопроекта в палаты Парламента с проведенным предварительным оцениванием (évaluation préalable) реформы»*. Эту

⁶ Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation - http://www.servicedoc.info/article.php3?id_article=109 [Проверено 28.09.2011]

задачу Государственный Совет предложил реализовать при ближайшей реформе Конституции.⁷

II. Закрепление инструментов оценивания в Конституции

Фиксация в Конституции Франции от 4 октября 1958 г. условий, обеспечивающих реализацию оценивания планируемой и проводимой государственной политики, стала возможной благодаря конституционной реформе 23 июля 2008 г., которая была проведена с целью модернизации государственных институтов V Республики.⁸ Статья 39 Конституции была дополнена новым положением, согласно которому «*условия представления законопроектов устанавливаются органическим законом*».⁹

Центральным актором оценивания государственной политики был признан Парламент, поскольку конституционной реформой 23 июля 2008 г. к его конституционным функциям отнесено «*оценивание государственной политики*» (ст. 24 (абз. 1) Конституции). Тем самым была заложена конституционная база для уже действующих многочисленных органов парламентского контроля, мониторинга и анализа состояния исполнения законов и их эффективности,¹⁰ а также дан импульс для активизации парламентской работы в этом направлении. В частности, были разработаны формы проведения оценки в обеих палатах Парламента. В Национальном Собрании был создан Комитет по оцениванию и контролю за государственной политикой (франц. - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques), координирующий контрольную и оценочную деятельность «нижней» палаты Парламента¹¹. Отныне Правительство обязано не только сопровождать внесение законопроектов оценкой их регулирующего воздействия (ст. 39), но также и создавать новые формы взаимодействия палат с другими органами государственной власти. Так, теперь Счетная палата обязывается «*оказывать содействие Парламенту в оценивании государственной политики*» (ст.47-2). Конкретизируя конституционное положение, ст.

⁷ Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », in Rapport public 2006, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 57, 2006, page 313 -

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml> [Проверено 28.09.2011]

⁸ LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République -

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> [Проверено 28.09.2011]

⁹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution -

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=> [Проверено 28.09.2011]

¹⁰ Такими органами являются: парламентские службы, целевые рабочие группы и т.д.

¹¹ Так, в Национальном Собрании был создан Комитет по оцениванию государственной политики -

http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/ [Проверено 28.09.2011]

3 Закона от 3 февраля 2011 г. устанавливает, что помощь Счетной палаты может быть запрошена с целью проведения оценивания государственной политики по любому вопросу (за исключением надзора и контроля над исполнением финансовых законов, государственных финансов и финансирования социального обеспечения). Оценка проводится председателем Национального Собрания или Сената, действующим как по своей инициативе, так и по инициативе постоянной комиссии одной из палат, либо постоянного органа по оцениванию государственной политики, созданному обеими палатами Парламента. О результатах экспертизы Счетная палата предоставляет доклад не позднее двенадцати месяцев после получения запроса. Решение об опубликовании доклада принимается председателем палаты, либо постоянной комиссией или постоянным органом, от которого исходила инициатива запроса. Кроме того, тем же законом от 3 февраля 2011 г. правовой статус постоянных органов, создаваемых палатами как самостоятельно, так и совместно, по контролю и оценке, приравнен к статусу парламентских комиссий по расследованию.¹²

III. Формат предварительных консультаций по законопроектам

В силу абз. 2 ст. 39 Конституции 1958 г., до рассмотрения проекта закона на заседании Совета министров для внесения в палаты Парламента, по нему должно быть представлено заключение Государственного Совета – высшего органа административной юстиции во Франции, одновременно предоставляющего юридическую консультацию Правительству по проектам законов и других нормативно-правовых актов. Однако – это существенный минус – заключения Государственного Совета не имеют обязывающей силы и, более того, не публикуются. Вместе с тем конституционная реформа 23 июля 2008 г. позволила парламентариям (абз. 5 ст. 39 Конституции), а не только Правительству обращаться к экспертной помощи Государственного Совета – но не по общему правилу, а в порядке исключения. С этой целью Законом № 2009-689 от 15 июня 2009 г. были внесены изменения в Ордонанс № 58-110 от 17 ноября 1958 г. «О функционировании палат Парламента» и Кодекс административного судопроизводства, необходимые для применения указанной

¹² LOI n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques - [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023513047&dateTexte=\[Проверено 28.09.2011\]](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023513047&dateTexte=[Проверено 28.09.2011])

статьи.¹³ Автору законодательного предложения, переданного в Государственный Совет для дачи заключения, предоставляется право изложить перед Госсоветом любые замечания; по его требованию, парламентарий заслушивается государственным советником-докладчиком по тексту; он вправе присутствовать с правом совещательного голоса на всех этапах обсуждения текста в Госсовете. При этом заключение не подлежит обязательной публикации: устанавливается только, что заключение Государственного Совета направляется председателю палаты, от которого поступил запрос, который доводит его до сведения внесшего законопроект депутата или сенатора.

Тем не менее, процедура предварительного рассмотрения Государственным советом законодательных инициатив парламентариев была уже применена один раз: в отношении законодательного предложения Ж.-Л. Варсмана «Об упрощении и улучшении качества норм права». Оно было передано на заключение Госсовета председателем Национального Собрания 28 августа 2009 г.; заключение получено 5 октября 2009 г. (опубликовано не было).¹⁴

Вместе с тем, во Франции достаточно часто принятию проекта законодательного акта предшествует консультации с заинтересованными представителями социальных интересов на специально созданных «площадках» – административных органах с консультативными полномочиями (могут именоваться по-разному: комитетами, комиссиями, советами). Общее число административных органов с консультативными полномочиями, созданными органами исполнительной власти, в настоящее время – 344.¹⁵ Их статус урегулирован декретом № 2006-672 от 8 июня 2006 г. «О создании, составе и функционировании административных органов с консультативными полномочиями»¹⁶. Примером такого органа может служить Высший совет по

¹³ LOI n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative - [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020740646&dateTexte=\[Проверено 28.09.2011\]](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020740646&dateTexte=[Проверено 28.09.2011])

¹⁴ Proposition de loi de M. Jean-Luc WARSMANN de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, n° 1890, déposée le 7 août 2009 - http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/amelioration_qualite_droit.asp [Проверено 28.09.2011]

¹⁵ Conseil des ministres du 3 juin 2009 - <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/commissions-administratives-a-caractere-consultatif> [Проверено 28.09.2011]; Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020691897&dateTexte=&categorieLien=id> [Проверено 28.09.2011]

¹⁶ Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative -

определению сельскохозяйственной и продовольственной политики (франц. - Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire). Консультации могут быть обязательными, в том числе обусловлены получением согласования, или необязательными – исходя из нормативных положений, создающих указанные административные органы с консультативной компетенцией или предусматривающих вид проводимых консультаций. Причем предварительное или параллельное взаимодействие государственного органа, разрабатывающего проект, с заинтересованными представителями социальных интересов официально не считаются консультациями.

Консультации являются обязательными по вопросам, когда они перечислены или определены нормативно-правовым актом, в частности, когда предусматривается, что административный орган с консультативной компетенцией «консультирует по проектам законодательных и регламентарных¹⁷ актов», либо что он должен «высказаться» по документу или «представить заключение» (если решение должно быть принято на основании заключения, то представленное заключение является обязательным). Одновременно с этим может быть предписано, что полномочный государственный орган исполнительной власти, в полномочия которого входит принятие окончательного решения, передает рассматриваемый проект текста названной консультативной инстанции.

Во французской юридической системе сложилось устойчивое понимание того, что отсутствие заблаговременного проведения консультаций по законопроекту, предусмотренное Конституцией или органическим законом, может привести к признанию его неконституционным Конституционным Советом (ст. 56, 61-1 Конституции). В свою очередь, Государственный Совет может признать недействительным проект закона, который не был предметом обязательных консультаций, предусмотренных законом или декретом, в порядке административного судопроизводства.

При этом административный орган с консультативными полномочиями, с которым госорганом-разработчиком текста проводятся консультации, должен предоставить заключение, всесторонне изучив проблему, и с жестким соблюдением

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053829&dateTexte=20110928>=[Проверено 28.09.2011]

¹⁷ Во Франции под «регламентарным актом» понимается не только подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти во исполнение закона, но и нормативно-правовые акты Правительства, по юридической силе равные законам (по вопросам, не закрепленным в ст.34 Конституции за Парламентом).

процедурных требований, предусмотренных в отношении них вышеназванным декретом №2006-672 от 8 июня 2006 г. Статья 9 декрета обязывает, по меньшей мере за пять дней до созыва, направлять их членам повестку дня в письменной форме и, по возможности, документы, необходимые для рассмотрения перечисленных в ней дел.¹⁸ Требования о регулярности проведения консультаций будут считаться нарушенными в том случае, следует из решений Государственного Совета, если члены административного органа с консультативной компетенцией высказывали мнение в «опросном» порядке, без коллективного обсуждения.¹⁹

Иными словами, требуется неукоснительное соблюдении всей совокупности процедурных требований к функционированию административного органа с консультативными полномочиями для того, чтобы соответствующий акт не был признана недействительным.

Кроме того, при проведении предварительных консультаций применяется принцип, согласно которому административный орган с консультативными полномочиями запрашивается по финальной версии проекта только это предусмотрено нормативными положениями о проведении консультаций.²⁰ Тем не менее, с ним должны проконсультироваться по каждому вопросу, лежащему в основе проекта акта²¹ и, более того, в том случае, если даже полномочный государственный орган не связан (юридически) вынесенным заключением, он не может вводить в текст новые положения, которые не были предметом консультации.

При этом необходимо отметить, что основной целью предварительных консультаций не является совершенствование нормативно-правового регулирования, предлагаемого законопроектом, или достижение консенсуса по отдельным положениям либо всему тексту за счет снижения юрико-технического качества норм или изменение редакции.

Само решение, принимаемое компетентным государственным органом, не может быть принято в условиях, сводящих на нет обязанность по обращению за консультацией. Например, в случае, когда после представления заключения и принятием решения остается слишком мало времени, чтобы оно было действительно

¹⁸ CE, 18 décembre 1991, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique.

¹⁹ CE, 17 mai 1999, Société Smithkline Beecham.

²⁰ CE, 6 juin 1979, Havey ; Ass., 10 avril 1992, Association nationale de protection des salmonidés.

²¹ CE, Ass. 23 octobre 1998, Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées.

учтено,²² или в случае, когда фактические обстоятельства или правовые предписания претерпели изменения, обязывающие провести новую консультацию.²³

Отдельную группу среди обязательных консультаций составляют консультации, по итогам которых выносятся заключения-согласования (франц. - avis conforme) – в тех случаях, когда это напрямую предусмотрено в соответствующем нормативно-правовом акте. В этом случае административный орган с консультативными полномочиями, изучив проблему, выносит заключение по всему проекту. В этом случае решение государственного органа может быть правомерным только в том случае, если согласуется с заключением-согласованием.

Наконец, по инициативе полномочного государственного органа могут проводиться необязательные консультации – но если они проводятся, то должны быть регулярными²⁴. По умолчанию, необязательные или факультативные консультации проводятся согласно процедуре, установленной для проведения обязательных консультаций вышеназванным Декретом № 2006-672 от 8 июня 2006 г. При этом сторона, проводящая консультации, выбирает вопросы, по которым должно быть предоставлено заключение, и принимает решение по своему усмотрению об их использовании в нормотворческом процессе.

IV. Оценка регулирующего воздействия законопроектов

Конституционное предписание, которое ввело оценку регулирующего воздействия проектируемых законодательных актов в законодательный процесс, было конкретизировано Органическим законом № 2009-403 от 15 апреля 2009 года.²⁵ Он установил два обязательных требования к внесению законопроектов: 1) наличие пояснительной записки; 2) сопровождение оценкой регулирующего воздействия.

Закрепление в качестве обязательного сопровождения представляемых законопроектов пояснительной запиской объясняется важностью этого документа, который, не являясь составной частью предлагаемого акта, необходим для понимания целей и задач вводимого регулирования. Как подчеркнул в 2005 г. в одном из своих решений Конституционный Совет Франции, *«пояснительная записка, которая, в соответствии с республиканской традицией, сопровождает проект закона, дает*

²² CE, Ass., 3 décembre 1971, Branger.

²³ CE, Sect., 2 janvier 1959, Union nationale des cadres de la maîtrise eau, gaz, électricité.

²⁴ CE Ass., 22 juin 1963, Albert et Ass. 9 décembre 1966, Berland.

²⁵ Во Франции, органические законы детализируют порядок и условия применения отдельных положений Конституции, и по юридической силе уступают только ей. Российским аналогом органических законов являются федеральные конституционные законы.

*объяснение причин, во имя которых предлагается его принятие, есть неделимая часть проекта».*²⁶

Далее, статьей 7 указанного Органического закона предписано, что законопроекты являются предметом предварительного оценивания регулирующего воздействия. Слова «начиная с их составления» были признаны Конституционным Советом неконституционными.

Необходимо отметить, что в первоначальном проекте органического закона предусматривалось, что вместе с законопроектом будет составлен *«один или несколько документов, дающих отчет о проведенной предварительной оценке»* (франц. - l'évaluation préalable). В свою очередь, она должна была включать в себя *«оценку действующего законодательства, определение преследуемых целей, объяснение возможных вариантов без введения в действия новых норм права, равно как и прогноз экономических, финансовых и социальных последствий»*. Также предлагалось, что в ней будут упоминаться документы о проведенных консультациях до передачи проекта закона в Государственный Совет. Исходя из принципа пропорциональности, объем предварительной оценки зависит от срочности, важности и масштабов, степени влияния на жизнь государственной администрации и граждан нового регулирования.²⁷

В ходе парламентского обсуждения, редакция указанной статьи была радикально изменена: нормативному механизму оценки было дано другое наименование, а параметры ее содержания были качественно расширены и уточнены. В первую очередь, она получила наименование «оценки регулирующего воздействия» (франц. - études d'impact), которое устоялось во французской академической и нормативной практике. Далее, для того, чтобы оценка действительно проводилась заранее, по мере проработки введения регулирования, в первом абзаце ст. 8 Органического закона уточняется, что документы с оценкой регулирующего воздействия вносятся вместе с текстом законопроекта в Государственный Совет, который выполняет правовую экспертизу проекта до его одобрения в Совете министров. Затем они вносятся в бюро палаты вместе с текстом законопроекта.

В документах с проведенной оценкой регулирующего воздействия, определяются цели, преследуемые законопроектом, перечисляются возможные

²⁶ Décision du 7 avril 2005 du Conseil constitutionnel sur une requête présentée par MM. de Villiers et Peltier du 7 avril 2005 - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/de-villiers-et-peltier/decision-de-villiers-et-peltier-du-07-avril-2005.991.html> [Проверено 28.09.2011]

²⁷ Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, n° 1314, déposé le 10 décembre 2008 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1314.asp> [Проверено 28.09.2011]

варианты без принятия новых правовых норм и приводится мотивация обращения к новому регулированию.

Они детально описывают:

- взаимодействие законопроекта с действующим или находящимся в разработке европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему;
- состояние правоприменения на национальной территории в одной или нескольких сферах, охватываемых законопроектом;
- условия применения во времени предусматриваемых положений, законодательных и регламентирующих актов, подлежащих отмене, и предлагаемых переходных мер;
- условия применения предусматриваемых положений в территориальных коллективах, определенных статьями 73 и 74 Конституции Франции, в Новой Каледонии и во французских антарктических и австралийских землях;
- оценку экономических, финансовых, социальных и экологических последствий, финансовых затрат и ожидаемой прибыли, проводимую отдельно для каждой категории публичных служб и заинтересованных физических и юридических лиц с указанием метода;
- оценку последствий применения предусмотренных положений для всеобщей занятости;
- консультации, проведенные до передачи в Государственный Совет;
- в случае необходимости – меры, которые Правительство принимает на основании заключения Экономического, Социального и Экологического Совета (введено ст. 3 Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 «Об Экономическом, Социальном и экологическом Совете»);²⁸
- примерный перечень текстов, необходимых для применения, *их основные направления и ожидаемый срок опубликования*²⁹.

²⁸ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental publiée au Journal Officiel du 29 juin 2010 - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte=> [Проверено 28.09.2011]

²⁹ Выделенные курсивом положения Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции, признаны не соответствующими Конституции Решением Конституционного Совета № 2009-579 DC от 9 апреля 2009 года - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision//2009/decisions-par-date/2009/2009-579-dc/decision-n-2009-579-dc-du-09-avril-2009.42539.html> [Проверено 28.09.2011]

Необходимо отметить, что органическим законом воспринят дифференцированный подход к содержанию оценки регулирующего воздействия различных законодательных актов.

Так, согласно ст. 11 Органического закона, оценка регулирующего воздействия не производится в отношении проектов конституционного пересмотра, проектов финансовых законов, проектов законов о финансировании социального обеспечения, проектов программных законов, указанных в двадцать первом абзаце статьи 34 Конституции, равно как и проектов о срочных ситуациях. Это объясняется сложностью и многогранностью последствий и рисков указанного правового регулирования, что затрудняет их предварительное оценивание и, во всяком случае, снижает его эффективность.

Сделаны исключения и в случае с законопроектами, с помощью которых Правительство получает разрешение у Парламента принимать меры путем принятия ордонансов (делегированные акты). Прилагаемые к ним документы не включают в себя оценку регулирующего воздействия по таким параметрам, как взаимодействие законопроекта с действующим или вступающим в силу европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему, а также примерный перечень текстов, необходимых для применения.

Наконец, от представления оценки регулирующего воздействия освобождены законопроекты о разрешении на ратификацию международных договоров. Однако указанные законопроекты вносятся вместе с документами, уточняющими цели договора или соглашения, которые оценивают их экономические, финансовые, социальные и экологические последствия. Данные документы анализируют воздействие на французскую правовую систему и содержат историю переговоров, перечень подписавших и ратифицировавших государств, равно как и в случае необходимости оговорки и предварительные декларации, выражаемые Францией (на практике материалы вносятся под рубрикой «оценка регулирующего воздействия»³⁰).

Необходимо отметить, что ст. 14-15 Органического закона реализуют положения ст. 44 Конституции об условиях внесения Правительством и парламентариями поправок к проектам законов. В них изначально предусматривалось, что в регламенты палат Парламента могут быть включены условия, в которых поправки Правительства

³⁰ См, например, *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la mobilité des jeunes*, n° 3710, déposé le 1er août 2011 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3710.pdf> [Проверено 28.09.2011]

могли быть предметом оценки регулирующего воздействия, сообщаемого палате до начала обсуждения на заседании (ст. 14). А также норма о том, что регламентами палат Парламента могут определить условия, при которых поправки членов Парламента, по требованию их автора, или поправки комиссии-исполнителя могут быть предметом предварительного оценивания, сообщаемого палате до начала обсуждения на заседании (ст. 15). Однако указанные положения, потенциально расширяющие сферу применения оценки регулирующего воздействия в парламентской деятельности, были признаны Конституционным Советом неконституционными. Таким образом, при желании органов исполнительной власти по каким-либо причинам обойти публикацию оценки регулирующего воздействия, законодательная инициатива может быть реализована в форме законодательного предложения лояльного парламентария.

Одновременно четвертым абзацем ст. 39 французской Конституции был создан защитный механизм против имитации и выхолащивания сути со стороны исполнительной власти при внесении оценки регулирующего воздействия законодательного регулирования: *«проект закона не может быть включен в повестку дня заседания, если Конференция председателей, в которую он был внесен, констатирует несоблюдение правил, установленных органическим законом»*. Соответствующая ей ст. 9 Органического закона отводит для этого десятидневный срок для проведения оценки Конференцией председателей – ключевого внутреннего органа палат Парламента, организующего их функционирование³¹. Однако «вето», налагаемое Конференцией председателей в отношении законопроекта, не является окончательным – указанным положением ст.39 Конституции предписано, что в случае разногласий председатель заинтересованной палаты Парламента или Премьер-министр могут обратиться в Конституционный Совет, который принимает по данному случаю окончательное решение в течение восьми дней. С этой целью Ордонанс № 1958-1067, регулирующий деятельность Конституционного Совета, был дополнен новой статьей 26-1, которая предусматривает, что Конституционный Совет, получивший запрос на основании четвертого абзаца статьи 39 Конституции, незамедлительно извещает Премьер-министра и председателей Национального Собрания и Сената. Принятое Конституционным Советом решение должно быть пояснено и доведено до сведения председателей Национального Собрания и Премьер-министра. Оно подлежит

³¹ Конференция председателей палаты во Франции состоит из председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, генерального докладчика Финансово-бюджетной комиссии, председателя Комиссии по европейским делам и председателей парламентских фракций – см. ст. 47 Регламента Национального Собрания.

опубликованию в официальном источнике опубликования законов и нормативных правовых актов - «Журналь Оффисьель».

С 1 марта 2010 г. все законопроекты вносятся вместе с заключением об оценке регулирующего воздействия.³² И здесь ей вновь была оказана поддержка на самом высоком государственном уровне. Так, в Циркуляре премьер-министра Франсуа Фийона от 15 апреля 2009 г. «О применении конституционной реформы» подчеркивалось: *«Министр, отвечающий за разработку реформы, несет основную ответственность за оценку регулирующего воздействия. При этом подчиняющиеся ему службы должны находиться в плотном взаимодействии с Генеральным секретариатом Правительства с двойной целью: специфицировать типовые условия оценки и определить посильную помощь, которая может быть получена от других административных служб в целях содействия в предварительной законодательной работе.*

*Законопроект может быть направлен в Государственный Совет для получения заключения только в тех случаях, если мой кабинет или Генеральный секретариат Правительства сочтет его удовлетворительным. После их утверждения, он направляются в Государственный Совет и далее, вместе с законопроектом, вносится в бюро одной палат Парламента».*³³

При этом к настоящему времени ни один проект закона не был «остановлен» Конференцией председателей палаты из-за отсутствия оценки регулирующего воздействия полностью или одного из ее обязательных компонентов. Однако необходимо отметить, что Конституционный Совет, которому законопроект для проверки передавался по запросу группы парламентариев, несколько раз высказывал замечания по поводу содержания оценки регулирующего воздействия. Так, в Решении № 2010-603 DC от 11 февраля 2010 г., Конституционный Совет указал, что *«законопроекты, не упомянутые ст. 11 Органического закона от 15 апреля 2009 г., являются предметом оценки регулирующего воздействия, что не запрещает того, чтобы оценка была общей в отношении нескольких законопроектов, имеющих сходный предмет регулирования».* Таким образом, отклоняется довод о нарушении ст. 8

³² Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative) - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151> [Проверено 28.09.2011]

³³ Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative) - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151>. [Проверено 28.09.2011] В нем также подчеркивалось: «Оценка регулирующего воздействия – это не просто развернутая пояснительная записка, но средство оценивания и помощи в принятии решения. Ее подготовка должна начинаться со стадии предварительной проработки проекта реформы. Она должна совершенствоваться по мере разработки проекта».

вышеназванного Органического закона.³⁴ Кроме того, после рассмотрения Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 «Об Экономическом, Социальном и Экологическом Совете», Конституционный Совет признал ст. 3 , дополняющую перечень параметров оценки регулирующего воздействия «мерами, которые Правительство полагает нужным принять на основании заключения Экономического, Социального и Экологического Совета», не противоречащими Конституции с учетом толкования, данного в п. 15 и 17 его Решения от 9 апреля 2009 г.³⁵

V. Эмпирический анализ функционирования системы оценивания в Парламенте

Отдельного упоминания заслуживает оценка регулирующего воздействия по отраслевому блоку вопросов, проводимая силами депутатов Национального Собрания под эгидой Комитета по контролю и оценке за государственной политикой. Так, по его поручению депутатами Ален Гест (партия «Союз за народное движение») и Филипп Туртельер (Французская социалистическая партия) был подготовлен аналитический доклад «Принцип предупреждения экологических проблем – рекомендации к доработке» (№ 2719 от 8 июня 2010 г.).³⁶ Основная работа по его написанию велась с 18 мая по 1 июня 2010 года. Актуальность исследования заключалась в том, что в это время Правительством был внесен проект закона о проведении в жизнь принципа предупреждения экологических проблем. Комитет решил выявить причины, обуславливающие необходимость и сопутствующие условия принятия данного законопроекта.

Обратившись к опыту основного партнера Франции в Европейском Союзе – Германии, было отмечено, что в ней принцип предупреждения экологических проблем стал применяться еще 40 лет назад. Он обязывает власть постоянно следить за экологическим состоянием на подконтрольной территории, даже когда нет сформированных экологических проблем. Любая деятельность человека (промышленная, сельскохозяйственная) не должна наносить заметного ущерба окружающей природе. Главная цель принципа – предупреждение экологических катастроф.

³⁴ Décision n°2010-603 DC du 11 février 2010 du Conseil constitutionnel - www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010603dc.htm [Проверено 28.09.2011]

³⁵ Décision n°2010-608 DC du 24 juin 2010 du Conseil constitutionnel - www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010608dc.htm [Проверено 28.09.2011]

³⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/s2719.pdf [Проверено 28.09.2011]

По итогам проведенной оценки депутаты пришли к выводу, что ст. 5, которую Правительство планирует включить в Устав охраны окружающей среды, требует значительных доработок. Они высказали четыре основных рекомендации для внедрения и осуществления данного принципа:³⁷

Во-первых, необходимо разработать систему выявления риска нарушения экологической безопасности. Ответственный административный орган должен подтверждать или опровергать гипотезу о риске для здоровья людей или окружающей среды. Данная инстанция должна систематически отчитываться перед правительством об экологической ситуации и также должна иметь право требовать проведения независимых научных экспертиз. Наиболее близким комитетом к этой гипотетической инстанции, по мнению экспертов, является Комитет предупреждения экологических катастроф (Le Comité de la prévention et de la précaution). Данный комитет и разработал принцип предупреждения экологических проблем. Таким образом, подчеркивалось в докладе, необходимо либо создать новую организацию, ответственную за реализацию данного принципа, либо пересмотреть устройство, функции, ответственность, сферу деятельности Комитета предупреждения экологических катастроф.

Во-вторых, нужно разработать систему проведения научных экспертиз для оценки риска экологической опасности. Данная оценка должна быть основана на достоверной информации и результатах научных исследований. Заключение экспертизы должны быть независимыми, несмотря на возможный конфликт интересов исследователей с другими лицами. Экспертиза должна проходить в два этапа: первый – технический, с описанием экологической ситуации с научной точки зрения, второй – экономический, с описанием дальнейших действий для решений выявленных проблем наиболее рациональным и экономичным методом.

В-третьих: надо сформировать систему проведения общественных обсуждений выявленных проблем. Цель данных обсуждений – проинформировать граждан об экологической ситуации в целом и выявить в ходе дискуссии наиболее оптимальные методы решения данных проблем. По факту, в стране уже есть официальные дискуссионные площадки, подходящие для этой роли – Национальная комиссия общественного обсуждения (франц. - Commission nationale du débat public, CNDP), Экономический, Социальный и Экологический совет (франц. - Conseil économique, social et environnemental), Парламентская служба оценки научных и технологических

³⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/p2719.pdf [Проверено 28.09.2011]

разработок (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - OPECST).

В-четвертых, должна быть разработана система принятия решений относительно экологических проблем. Речь идет о решениях по снижению гипотетического риска нарушения экологической безопасности и о решениях по уже выявленным проблемам.

Эксперты пришли к выводу о необходимости изменения действующего законодательства с целью укрепления принципа предупреждения экологических проблем. В частности, необходимо внести изменение в статью 5 Устава охраны окружающей среды и в статью L. 110-1 Кодекса экологической безопасности. Было установлено, что для внедрения данного принципа необходимо на уровне закона закрепить его основные начала, процедуру проведения экологической экспертизы при выявлении нарушений и ввести периодическую оценку рисков. Добавив к этому четыре отдельные стадии реализации принципа предупреждения экологических проблем: процедура подтверждения рисков нарушения экологической безопасности; научная экспертиза; общественное обсуждение; принятие решения органами государственной власти.

Также был поставлен вопрос о том, что нужно создать четкую структуру взаимодействия и координации органов власти и всех лиц, задействованных в осуществлении принципа предупреждения экологических проблем. Основная трудность для предполагаемых нововведений состоит в том, что во Франции нет обширной практики применения данного принципа, а законодательная база достаточно сильно отличается от немецкого законодательства, где данный принцип развит гораздо лучше.

Другим позитивным примером «парламентской» оценки стало исследование реализации программ социальной поддержки неблагоприятных кварталов во Франции по состоянию на конец 2010 года, изложенное в аналитическом докладе «Неблагоприятные кварталы или скрытые гетто: бессильная Республика³⁸» № 2853 от 21 октября 2010, авторами которого стали депутаты Франсуа Гулар (партия «Союз за народное движение») и Франсуа Пуппони (Французская социалистическая партия)). Необходимо отметить также, что при подготовке доклада были использованы результаты оценки 22 контрактов социальной поддержки городского уровня,

³⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/p2853.pdf [Проверено 28.09.2011]

различные работы по оценки городской политики. В ходе проведения оценки было проведено множество совещаний и дебатов, на которых присутствовали и выступали представители местных администраций, депутаты и лица, занимающиеся реализацией городской политики. Были развернуты три виртуальные дискуссии на сайтах городской политики населенных пунктов Клиши-Су-Буа, Монфернель, Орлеан, Лион.

Как выяснили авторы доклада, национальное агентство по социальной сплоченности и социальному равенству (Acsé) управляет практически всеми средствами государственной программы №147 «Городская политика» (на которую в 2009 году было потрачено 406 млн. евро, что составляет 0,11 % от общего бюджета в законе о государственном бюджете на 2009 год). Агентство поддерживает множество местных общественных ассоциаций, расположенных в неблагоприятных кварталах, действует в рамках контрактов социальной поддержки городского уровня (Cucs), которые связывают Правительство Франции и административно-территориальные образования. Таким образом, агентство влияет на главные механизмы управления городом (программы развития образования, повышения квалификации, программы развития города, повышения уровня жизни горожан и т.д.), большинство из которых создано еще до формирования агентства. В свою очередь, национальное агентство по городской реконструкции (Anru), созданное в 2003 году, способствует реализации Национальной программы реконструкции города (PNRU), которая предусматривает реконструкцию множества населенных пунктов по всей Франции. На данную программу был выделен 1 млрд. евро на реализацию мероприятий в течение около 10 лет. Работа агентства считается высокоэффективной, поэтому Национальную программу реконструкции города финансируют территориальные коллективы и частные лица.

Экономика города опирается также на налоговые и социальные поступления (693 млн. евро в 2009 году, что составляет примерно 0,4% от общей суммы налоговых и социальных поступлений). Благодаря этому существует возможность создания городских зон беспошлинной торговли, свободных от налогов на экономическую деятельность и от расходов на социальное обеспечение. Это позволяет создавать новые предприятия и формировать много новых рабочих мест. Другие налоговые и социальные поступления направляются в реконструируемые кварталы и поддерживают социальных арендодателей в неблагоприятных районах.

Одновременно с этим система пропорционального налогообложения позволяет оказывать поддержку наиболее уязвимым городским кварталам (на что в 2009 году

было выделено 1399 млн. евро). Денежные средства были получены от организаций по социальной защите горожан (на DSU-CS выделено 1 163,7 млн. евро в 2009 году, что составляет 5% от всех социальных отчислений), от отчислений средств на городское развитие и от Единого фонда поселений района Иль-де-франс.

Эти публично-правовые организации также поддерживают и развивают меры, принимаемые министерствами социальной сферы (занимающимися вопросами национального образования, жилья, трудоустройства, социальной защиты и т.д.) в пользу неблагоприятных кварталов. Помощь, предоставляемая данными организациями, очень разносторонняя. Поэтому довольно трудно выделить конкретные направления их деятельности.

Авторы доклада называют «чувствительными городскими зонами» районы предместий, нуждающихся в срочной и дополнительной поддержке. Так, в течении реализации программы «Городская политика» к их числу примкнуло достаточно много новых районов (городские зоны, нуждающиеся в реконструкции - ZRU, ZFU), а также районов, для реконструкции которых были заключены контракты социальной поддержки городского уровня. Еще в число чувствительных городских зон вступили районы, связанные с деятельностью Национального агентства по городской реконструкции. Сейчас система выявления чувствительных городских зон работает с низкой эффективностью: в ходе оценки ее работы было выявлено, что в список наиболее проблемных зон включены кварталы с минимальными социальными трудностями, а наименее благополучные зоны оставлены без внимания.

Целью выделения «городских зон» является сбор и анализ информации о неблагополучных кварталах, как-то: составление перечня неблагоприятных кварталов, выявление критериев оценки их состояния, экономических и социальных проблем в исследуемом районе.

Полученные сведения используются при принятии решений Правительством, администрациями территориальных образований и районов, чьи действия должны быть направлены на улучшение ситуации в неблагоприятных кварталах.

Такая система управления социальной сферой обеспечивает эффективное управление на национальном уровне. На уровне местного самоуправления, государство должно контролировать и совершенствовать состояние неблагополучных городских кварталов, чего не происходит в настоящее время. Тогда будет возможно выстроить диалог с выборными представителями данных неблагополучных зон, которые бы способствовали оказанию помощи и реконструкции данных поселений. Таким образом,

государство могло бы внедрять проекты местной городской политики и организовывать обсуждение населением предпринимаемых в ходе реализации проектов действий. Ведь, как было отмечено в докладе, несмотря на заметные статистические достижения в социально-экономической сфере в этих местностях, реальная картина выглядит совсем иначе, чем в рапортах чиновников. Это связано с тем, что ситуация в них может достаточно быстро меняться и применяемые меры на поверку оказываются низкоэффективными.

В заключение, в аналитическом докладе была дана попытка ответа на следующие вопросы: были ли действительно актуальны выделенные цели городской политики, станет ли конечной целью сокращение социального неравенства или оказание помощи наиболее бедному населению?

Обратившись к закону от 1 августа 2003 года, где приоритетным направлением в социальной политике выделено уменьшение социального неравенства, можно отметить, что ситуация к 2010 г. не сильно улучшилась по сравнению с 2003 г. Бедность и безработица все так же присущи проблемным кварталам и не снизились по отношению к уровню в более благополучных кварталах. Исследования чувствительных городских зон выявили, что разница между показателями в неблагополучных кварталах и средними показателями по стране довольно высока. Также был обнаружен «эффект района»: у жителей неблагополучных районов меньше шанса добиться успеха, чем у жителей благополучных районов. К тому же разница в финансовом потенциале благополучных и неблагополучных районов не только не снизилась, но возросла за последние годы, несмотря на принимаемые Правительством меры.

Результаты других исследований более оптимистичны: в некоторых чувствительных городских зонах было выявлено снижение безработицы и бедности, связанное с налоговыми льготами и освобождениями от некоторых налогов различных групп граждан. Однако интерпретация результатов данных исследований является различной, в связи с чем репутация у исследований достаточно низка. При анализе результатов программ реконструкции городских кварталов оценивают недвижимость, расположенную на исследуемой территории. В ходе реализации программ городской политики возникают различные трудности: постоянно изменяется размер инвестиций, количество инвесторов, меняются сами рынки недвижимости, останавливается строительство объектов, возникают проблемы при доставке оборудования, различные поломки. Программы должны учитывать эти возможные изменения и учитывать прогнозы ситуаций в неблагоприятных районах.

В результате данного исследования можно прийти к заключению, что, хотя до сих пор до конца не решены проблемы безработицы, бедности, незаконченного образования в неблагополучных кварталах, однако в результате реализации программ городской политики достигнуты некоторые улучшения в этих направлениях. Также можно отметить тенденцию повышения степени участия граждан в реализации мер по улучшению ситуации в неблагополучных районах, принимаемых правительством и различными общественными ассоциациями.

Таким образом, проанализировав «конечные продукты» работы оценки регулирующего воздействия, проводимой рабочими органами, хотелось бы выделить не достоинства, а недостатки, которые, как представляется, присущи французской системе оценивания в целом:

1. Подготовка разработчиков регулирующих документов, а также авторов оценки регулирующего воздействия: лица, составляющие регламентирующие документы, а также проводящие их оценку, должны иметь необходимую для этого профессиональную подготовку, понимание методологии и способов сбора информации. К сожалению, сегодня во Франции проблема профессиональной подготовки профильных специалистов задвинута на второй план;

2. Отсутствие единой, научно обоснованной, последовательной, но в то же время «гибкой» методики проведения оценки: в том числе из-за этого качество оценки во Франции сравнительно низкое. В государственных структурах отсутствуют проработанные рамки проведения оценки (напр., оценки выгод и издержек для общества);

3. Разработка и реализация стратегий сбора данных: в департаментах статистического анализа и экономических исследований министерств, а также в Национальном институте статистики и экономических исследований существуют стратегии сбора данных, позволяющие проводить количественный анализ. Но во Франции в целом отсутствует систематический регистр данных, который бы позволил применять количественную оценку в рамках комплексной ОРВ;

4. Целенаправленность оценки: усилия по проведению оценки должны быть более целенаправленными, с акцентом на те аспекты регулирования, эффект действия которых значителен. Во Франции, в принципе, оценка охватывает подавляющее большинство законопроектов (а также декретов Правительства), что приводит к распылению усилий, и за юридической важностью теряются экономические последствия вводимого регулирования. Таким образом, при ограниченности ресурсов

во отсутствует отбор законопроектов для проведения оценки с позиции интенсивности их экономического воздействия;

5. Интеграция оценки в процесс разработки политических программ: проблема Франции заключается в том, что оценка все еще проводится с опозданием – уже после того, как окончательное решение относительно акта регулирования было принято. Часто оценка производится в министерствах для защиты или же, наоборот, отклонения решения, принятого кабинетом Премьер-министра. Поэтому отчет об оценке становится лишь формальным приложением к основному документу;

6. Привлечение общественности: общественные консультации позволяют обсудить альтернативные решения и приемлемость акта регулирования, предложенного сторонами. Во Франции формально общественные консультации существуют, и отчеты о проведенном оценивании публикуются в печати и в сети Интернет, но лишь в ее завершающей стадии, перед внесением в Совет министров, что фактически делает маловероятным возможность внесения изменений. В целом во Франции процесс оценивания не систематичен и не прозрачен (пожалуй, за исключением актов регулирования, затрагивающих окружающую среду).

Здесь надо отметить ряд положительных достижений при внедрении «парламентской» оценки регулирующего воздействия. Так, помимо создания в палате Комитета по контролю и оценке государственной политики, регламентом Национального Собрания предусмотрено, что оценка регулирующего воздействия «размещается в электронном доступе» для того, чтобы «*принять все представленные замечания*» (ч. 2 ст. 83 Регламента).³⁹ Оценка регулирующего воздействия публикуется в электронном досье к законопроекту, к которому она относится, на официальном сайте Национального Собрания (в pdf-формате). Также с 17 марта 2009 на нем доступен сервис, позволяющий любому пользователю сети Интернет оставить замечание к тексту, которые могут быть учтены докладчиком, представляющим текст комиссии. Поступившие замечания также отражаются в отчете по законопроекту, вносимому докладчиком в «профильную» парламентскую комиссию, который также размещается в сети Интернет).⁴⁰

VI. Заключение

³⁹ Règlement de l'Assemblée nationale - http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P1067_119961

⁴⁰ <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/> [Проверено 28.09.2011]

Таким образом, оценка регулирующего воздействия во Франции представляет собой комплексный научный анализ политических, экономических, социальных, финансовых рисков, которые могут *потенциально* повлечь за собой положения *проекта* закона, и вообще его *влияние* на различные общественные отношения. В настоящее время только проекты законов, инициированные Правительством, в обязательном порядке должны сопровождаться заключением об ОРВ. Думается, это обусловлено тем, что в условиях «мажоритарного парламентаризма», когда стабильное и устойчивое парламентское большинство поддерживает, в общем и целом, деятельность Президента и Правительства, законопроекты, представленные исполнительной властью, как правило, и становятся действующими законами Республики. Поэтому интеграция оценки в парламентский механизм призвана сыграть двойную роль: а) сформировать систему предоставления общественности исчерпывающей информации и расчетов выгод и издержек предлагаемого законодательного регулирования, с помощью которого Правительство реализует государственную политику; б) создать дополнительное, внешнее, звено, достаточно лояльное, но при этом заинтересованное в поддержании добротного качества оценки, обладающее полномочиями по блокировке законопроектов со «слабой» ОРВ.

Одновременно с этим благодаря конституционной реформе июля 2008 г., был дан мощный стимул для собственно «парламентской» оценки регулирующего воздействия. Ее центром стал специально созданный в 2009 г., межпартийный Комитет по оцениванию и контролю государственной политики Национального Собрания, под эгидой которого силами депутатов подготавливаются публикуемые в печати доклады, анализирующие наиболее острые и актуальные проблемы для французского общества. Одним из направлений его деятельности является и совершенствование методологической основы проведения оценки. Так, уже в 2009 г. в рамках Комитета был представлен доклад, в котором подробно рассматривались достоинства и недостатки первых результатов реализации оценки регулирующего воздействия законопроектов, а также предлагались конкретные рекомендации исполнительной властью по улучшению информативности ее содержания⁴¹. Кроме того, примечателен тот факт, что исследование проблемы поручается, как правило, двум парламентариям, представляющим партию большинства и оппозиции в нижней палате Парламента.

⁴¹ Rapport d'information n° 2094 fait 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 fait par MM. Claude Goasgen et Jean Mallot, déposé le 19 novembre 2009 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp> [Проверено 28.09.2011]

Наконец, с учетом того, что Россия и Франция имеют много общего в организации национальных политических систем: полу-президентская Республика, доминирующая роль Президента в определении и проведении государственной политики, наличие «сильной» исполнительной власти и относительно «слабого» парламента, в котором есть устойчивое проправительственное большинство, французский опыт в сфере внедрения оценки регулирующего воздействия может быть творчески адаптирован для России. Так, например, с нашей точки зрения, целесообразно дополнить ст. 105 Регламента Государственной Думы, предусматривающую перечень прикладываемых к законопроекту документов, положением, раскрывающим обязательные параметры, по которым должно быть представлено финансово-экономическое обоснование. Причем издержки и выгоды должны рассчитываться не только с позиции того, потребует ли проектируемые регулирование расходов из федерального бюджета, но также и с позиции того, создает ли оно препятствия для ведения бизнеса, как оно влияет на различные социальные группы граждан, наконец, как оно артикулируется с действующим правовым регулированием. Чтобы обновленный таким образом инструмент финансово-экономического обоснования не «повис в воздухе», наделить Совет Государственной Думы, «профильные» парламентские комитеты полномочиями, позволяющими не допускать рассмотрение законопроектов с откровенно низким качеством финансово-экономического обоснования.

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Извлечение из Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. (в редакции Конституционного закона № 2008-724 от 23 июля 2008 г. «О модернизации институтов Пятой Республики»)⁴²

Статья 24. Парламент принимает законы. Он контролирует деятельность Правительства. Он оценивает государственную политику...

Статья 47-2. Счетная палата помогает Парламенту контролировать деятельность Правительства. Она помогает Парламенту и Правительству контролировать исполнение законов о государственном бюджете и законов о финансировании социального обеспечения, а также оценивать государственную политику. С помощью обнародования своих докладов, она способствует информированию граждан...

2. Извлечение из Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года «О применении статей 34-1, 39 и 44 Конституции»⁴³

Глава II. Положения, касающиеся представления законопроектов, принятые в соответствии со статьей 39 Конституции

Статья 7. Законопроекты сопровождаются пояснительной запиской.

Статья 8. Законопроекты являются предметом предварительной оценки регулирующего воздействия *начиная с их составления*. Документы, отчитывающиеся о проведенной предварительной оценке регулирующего воздействия, прилагаются к законопроектам при их передачи в Государственный Совет. Они вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектом, к которому они относятся.

⁴² Перевод М. Сорокина. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5110.html>

⁴³ Перевод М. Сорокина. См.: LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=>

Эти документы определяют цели, преследуемые законопроектом, перечисляют возможные варианты без принятия новых правовых норм и разъясняют мотивацию обращения к новому законодательству.

Они подробно разъясняют:

– взаимодействие законопроекта с действующим или находящимся в разработке европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему;

– состояние правоприменения на национальной территории в одной или нескольких сферах, охватываемых законопроектом;

– условия применения во времени предусматриваемых положений, законодательных и регламентарных актов, подлежащих отмене, и предлагаемых переходных мер;

– условия применения предусматриваемых положений в коллективах, определенных статьями 73 и 74 Конституции Франции, в Новой Каледонии и во французских антарктических и австралийских землях, оправдывающие, в случае необходимости, предлагаемые адаптации и неприменение положений в некоторых из этих коллективов;

– оценку экономических, финансовых, социальных и экологических последствий, равно как и финансовых затрат и прибыли, ожидаемые от положений, даваемую отдельно по каждой категории публичных служб и заинтересованных физических и юридических лиц с указанием метода;

– оценку последствий применения предусмотренных положений на всеобщую занятость;

– консультации, проведенные до передачи в Государственный Совет;

– в случае необходимости, меры, которые Правительство полагает нужным принять на основании заключения Экономического, Социального и экологического Совета (введено ст. 3 Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 «Об Экономическом, Социальном и экологическом Совете») ⁴⁴;

– примерный перечень текстов, необходимых для применения, *их основные направления и ожидаемый срок опубликования* ⁴⁵.

⁴⁴ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental publiée au Journal Officiel du 29 juin 2010 -

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte=>

⁴⁵ Примечание: Выделенные *курсивом* положения Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции, признаны не соответствующими Конституции Решением Конституционного Совета № 2009-579 DC от 9 апреля 2009 года.

Статья 9. Конференция председателей палаты, в бюро которой был внесен законопроект, располагает десятидневным сроком, следующим за его внесением, для констатации несоблюдения правил, установленных настоящей главой.

Когда Парламент не заседает, этот срок приостанавливается до десятого дня, предшествующему открытию следующей сессии.

Статья 10. После Главы III раздела II Ордонанса № 1958-1067, содержащего органический закон о Конституционном Совете, добавляется Глава III бис, составленная следующим образом:

Глава III бис. Рассмотрение условий представления законопроектов

«Статья 26-1. Конституционный Совет, запрошенный на основании четвертого абзаца статьи 39 Конституции, незамедлительно извещает Премьер-министра и председателей Национального Собрания и Сената.

Решение Конституционного Совета должно быть пояснено и доведено до сведения председателей Национального Собрания и Премьер-министра. Оно подлежит опубликованию в «Журналь Оффисьель».

Статья 11. Статья 8 не применяется в отношении проектов конституционного пересмотра, проектам финансовых законов, проектам законов о финансировании социального обеспечения, проектам программных законов, указанных в двадцать первом абзаце статьи 34, равно как и проектов законов, относящихся к кризисным ситуациям.

К законопроектам, с помощью которых Правительство на основании статьи 38 Конституции испрашивает у Парламента разрешение принимать меры путем принятия ордонансов, прилагаются документы, указанные со второго по седьмой и предпоследних абзацах статьи 8, при их передачи в Государственный Совет. Эти документы вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектами, к которым они относятся.

К законопроектам, предусматривающим ратификацию ордонансов, прилагаются при их передачи в Государственный Совет, прилагаются документы, указанные в восьми последних абзацах статьи 8. Эти документы вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектами, к которым они относятся.

Статья 8 не применяется в отношении законопроектов, представленными в соответствии со статьей 53 Конституции. Однако указанные законопроекты вносятся вместе с документами, уточняющими преследуемых договором или соглашением цели, оценивающими их экономические, финансовые, социальные и экологические последствия, анализирующие их воздействие на французскую правовую систему и излагающими историю переговоров, подписавшие и ратифицировавшие государства, равно как и в случае необходимости оговорки и предварительные декларации, выраженные Францией.

Статья 12.

I. Статья 51 Органического закона № 2001-692 от 1 августа 2001 года «О законах о государственном бюджете» дополняется пунктом 8), составленным следующим образом:

«8) в отношении положений, указанных в пункте 2) абзаца I и пункте 7) абзаца II статьи 34, предварительное оценивание включает в себя документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции. »

II. Статья 53 вышеуказанного Органического закона дополняется пунктом 4), составленным следующим образом:

«4) в отношении положений, указанных в пункте 2) абзаца I и пункте 7) абзаца II статьи 34, предварительное оценивание включает в себя документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции. »

III. Статья L.O. 111-4 Кодекса социального обеспечения дополняется пунктом 10), составленным следующим образом:

«10) включая, в отношении положений, указанных в абзаце V статьи L.O. 111-3, документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона №, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции. »

Извлечение из Регламента Национального Собрания Франции⁴⁶

Статья 47-1

1. Конференция председателей⁴⁷ уполномочивается констатировать очевидное нарушение условий внесения законопроектов, установленных органическим законом о применении статьи 39 Конституции. Для этого она располагает десятидневным сроком, следующим за внесением законопроекта. Между сессиями этот срок приостанавливается до десятого дня, предшествующего открытию следующей сессии.

2. При наличии разногласий между Конференцией председателей и Правительством, председатель Национального Собрания обращается в Конституционный Совет в соответствии со статьей 39 Конституции. Рассмотрение законопроекта приостанавливается до вынесения решения Конституционным Советом.

Статья 98-1

1. Поправка может быть предметом предварительного оценивания (évaluation préalable):

1) По требованию председателя или докладчика компетентной парламентской комиссии-исполнителя по проекту акта – при внесении поправки в комиссию;

2) По требованию автора поправки и с согласия председателя комиссии-исполнителя по проекту акта – при внесении поправки депутатом.

2. Трудности, возникшие при проведении предварительного оценивания, не препятствуют рассмотрению текста на пленарном заседании...

Статья 146-2

1. Создается Комитет по оцениванию и контролю за государственной политикой.

2. Членами комитета являются по должности:

1) Председатель Национального Собрания – председатель Комитета;

⁴⁶ Перевод Н. Байдалиной.

⁴⁷ Конференция председателей палаты во Франции состоит из председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, генерального докладчика Финансово-бюджетной комиссии, председателя Комиссии по европейским делам и председателей парламентских фракций – см. ст. 47 Регламента Национального Собрания

- 2) председатели постоянных комиссий и председатель Комиссии по европейским делам;
 - 3) генеральный докладчик Комиссии по финансам, экономике и бюджетному контролю;
 - 4) депутат, являющийся председателем или вице-председателем Парламентской службы по оценке выбора научного и технологического развития;
 - 5) председатель парламентской делегации по правам женщин и равенству возможностей между мужчиной и женщиной;
 - 6) председателей парламентских фракций, которые могут заменяться присутствующим от нее депутатом.
3. В состав Комитета также входит пятнадцать депутатов, избираемых согласно статье 37-1 Регламента.

Статья 146-5

Комитет по оцениванию и контролю государственной политикой может по поступившему обращению давать заключение по документам, содержащим отчет о проведенной оценке регулирующего воздействия законопроекта, внесенного Правительством. С таким обращением могут войти председатель комиссии-исполнителя по тексту или председатель Национального Собрания. Заключение комитета без промедления направляется соответствующей Комиссии и Конференции председателей.

Статья 146-6

В Комитет по оцениванию и контролю государственной политикой направляется обращение о проведении предварительной оценки поправок, вносимых депутатами или комиссии, упомянутой в статье 98-1.