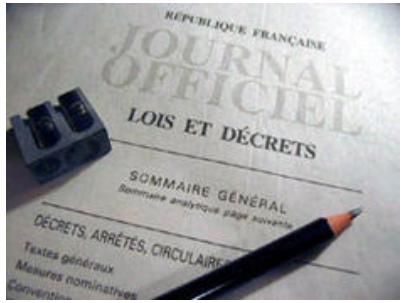
Задачи и трудности написания нормативных актов во Франции

Применение принципов Better Regulation



Душанбе, 2 июля 2013 г.

Шарль-Анри Монтин, старший эксперт по законодательству*

Министерство экономики и финансов, Париж

http://smartregulation.net

* Отражённые мнения принадлжат автору и не всегда совпадают с позицией Европейской Комиссии, Представительства Европейского Союза, или какого-либо из министерств Франции.

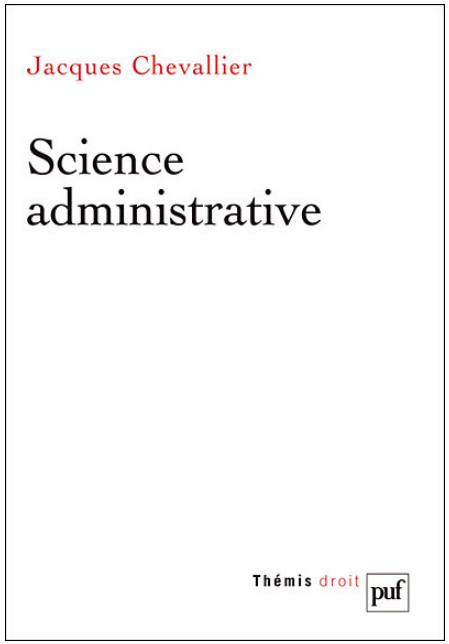
Основы данного экспертного мнения

- Опыт ‘практического’ написания норм
  - Составитель нормативных актов для многих министерств и тренер по вопросам «составления нормативных текстов» (Франция)
  - Делегат при О.Э.С.Р. и эксперт по «качеству и соответствию подзаконных актов» (политический комитет по регламенту)
- Передовая международная практика (smart regulation), Европейской Комиссии и О.Э.С.Р.
  - «Принципы»: см. «Рекомендации о политике с сфере подзаконных актов» О.Э.С.Р. 2012 г.
  - А также их применение во Франции: http://montin.com/archive/documents/policy.pdf

План презентации

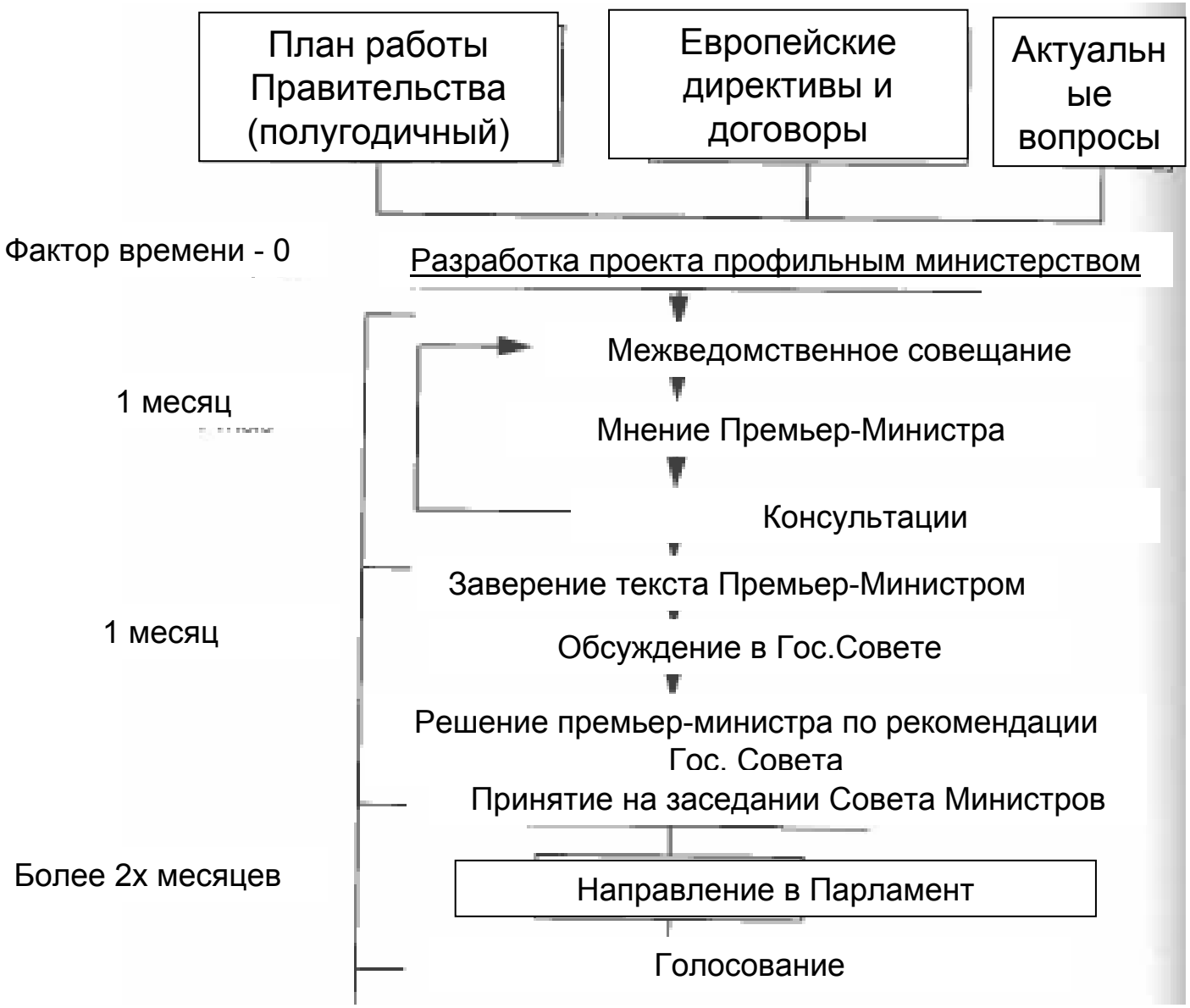
- Сведения о положении дел во Франции
- Континуум от формулировки государственной политики до составления нормативных актов: две фазы, один результат
- Стандарты, общие для обеих фаз
- Структурные аспекты (организационные)
- Качество составления норм (юр. аспект)
- Качество процессов
- Формирование компетентности

Три основных труда по данному вопросу (Франция)



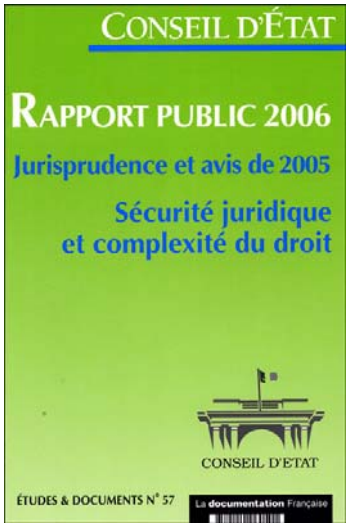
Цикл от государственной политики к формированию права (Франция)

- Полное описание по ссылке: http://www.montin.com/documents/policy.pdf
- Критический анализ по ссылке: http://www.montin.com/documents/legistics.pdf
- Отчёт О.Э.С.Р. Mieux Légiférer en Europe: France (С
  более совершенное законодательс


План работы Правительства (полугодичный)
Европейские директивы и договоры
Актуальн ые вопросы
Фактор времени - 0
Разработка проекта профильным министерством
Межведомственное совещание
1 месяц
Мнение Премьер-Министра
Консультации
Заверение текста Премьер-Министром
1 месяц
Обсуждение в Гос.Совете
Решение премьер-министра по рекомендации Гос. Совета
Принятие на заседании Совета Министров
Более 2х месяцев
Направление в Парламент
Голосование

Что имеется в виду под качеством нормативных актов во Франции

- Борьба с «инфляцией нормативных актов»
- Циркуляры о качестве права (2003, 2011)
- Отчёт Европейской Комиссии 2006 г.: «юридическая безопасность и сложность права»
- Развитие реформы государства:
  - Общий пересмотр государственной политики затрагивает качество всех услуг (2007 г.)
  - Конституционная реформа 2008 г. (les RIAs)
  - «Модернизация функционирования государства» (2012 г.)
  - Новая территориальная политика (против чрезмерного расширения нормативной базы)



Трудности качественного составления

- Политика – это поиск компромисса, но качество составления требует избегать неточности
- Три основных причины усложнённости:
  - Компромисс и поиск равновесия
  - Наложение
  - Перегруженность техническими деталями
- Дополнения в ходе парламентской процедуры
- Не принятие «альтернатив»: не всякая политика требует принятия новых норм

Качество государственной политики

- **Выводы из принципов** Better Regulation
  - Чёткое понимание цели разрабатываемой политики, результатов
  - Полное знание изначальной ситуации («доказательная основа”)
  - Предвидение возможных проблем в процессе принятия и применения
  - Разграничение фаз разработки политики и составления нормативного акта
  - Сознательный выбор методов (не обязательно составление новой нормы)

К специализации составителей юридических норм? Примеры

- В Великобритании после разработки политики, редактор обращается к юристам
  - Команда разработчиков профильного министерства
  - Комитет при Совете Министров
  - Парламентские чтения
- Во Франции, бюро разрабатывает норму
  - Обсуждение процедуры
  - Предоставление законотворческой поддержки и процесс работы по системе Solon
  - Контроль юридического качества со стороны Гос.Совета и аппарата Правительства
  - Обсуждение в Парламенте при участии администраторов

Обзор вопроса специализации

- Необходима для рассмотрения требуемого законодательства
  - Соответствует ли предложение Конституции?
  - Каков юридический контекст, нужны ли новые положения законодательства
  - Позволит ли предлагаемая норма провести реформу в жизнь?
  - Можно ли добиться соответствию духу реформы?
- Укрепляет связность законодательства и формальное качество текстов
- Однако опыт показывает, что у юристов своё видение мира, и им трудно уловить суть вопросов государственной политики

Практичное решение

- Не усиливать равзветвлённость
  - Необходимо детально изучить юридический контекст для оценки обстоятельств осуществления и того, какие гарантии необходимо обеспечить
  - Необходимо понять суть вопроса для составления хорошего текста
- Практичное решение: предоставить составителям точные указания и обеспечить обучение, а также снабдить соответствующим программным обеспечением

Критерии качества, общие для обеих фаз

- “Доказательная база”: (знание положения на местах)
- Учёт соответствующих научных данных
- Объективная оценка вариантов выбора методики
- Понимание и поддержка со стороны участников, вовлечённых в процесс
- Предоставление детального плана реформ
- Информирование общественности о глубинных процессах реформирования и разработки политики
- Проведение действительных консультаций

Обеспечение качества с помощью норм

- Как обеспечить контроль за процессом составления?
  - Публикация законодательства, определяющего процедуру и методику создания нормативных актов?
  - Необходимо ли разработать закон об интерпретации законодательных текстов?
  - Нормы составления и методики (учебники законотворчества)

Обеспечение качества с помощью совершенствования процесса

- На что сосредоточить внимание при обеспечении качества
  - Реальные аналитические и исследовательские качества
  - Стандартизация процесса консультаций
  - Стандартный интегрированный процесс исследования эффективности (в т.ч. анализ затрат и достоинств)
  - Формализованный процесс наладки, при наличии или отсутствии контроля или проверки со стороны внешней организации (oversight)
- В чём роль Гос.Совета (Франция)? См. отчёт О.Э.С.Р. 2010 г.

Формирование требуемых компетенций

- Многодисциплинарный подход:
  - Менеджмент и экономика
  - Связи с общественностью и ведение переговоров
  - Статистика
  - Юриспруденция
- А также общая приверженность профессиональной этике (высказанная или подразумевающаяся)

Обучение редакторов юридических текстов

- Включить изучение контекста, принципов и сравнительного опыта
- Разработать учебник на национальном уровне
- Привлекать составителей из числа практиков, нежели из ВУЗов (из Высшей Школы Администрации, напр.)
- Исследовать реальные конкретные случаи, для пояснения:
  - Различных типов текстов (проекты, поправки, и т.д.)
  - Контекста (парламентская процедура, решение споров, и т.д.)

Практические выводы

- Разграничить два этапа…
- … но правильно их координировать, используя необходимые знания на каждом из этапов
- Уравновесить юридическое качество и уровень экономической ответственности
- Составить оценку существующего уровня технических знаний и требуемого
- Учитывать процедуру соблюдения качества в структуре

Для продолжения исследования…

- Документы, упомянутые в данной презентации
- Текст, доступный в сети Интернет (гипер-ссылка) : http://www.montin.com/documents/dushambe.pps
- Связаться с экспертом:
  - charles-henri.montin @ finances.gouv.fr