

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС НА СЛУЖБЕ КАЧЕСТВА ЗАКОНА

Ж. БЕРГУНЮ<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна,  
пл. Пантеона, 12, 75005, г. Париж, Франция

Исследуются отдельные аспекты законодательного процесса, связанные с качеством закона. Обращается внимание на требования ясности и открытости парламентского обсуждения в ходе рассмотрения законопроектов. Рассматриваются требования, относящиеся к тексту законопроекта: ясность, понятность, доступность. Исследование проводится на основе анализа Конституции Французской Республики 1958 г. и практики Конституционного совета Франции.

**Ключевые слова:** законодательный процесс; качество закона; ясность закона; понятность закона; доступность закона; Франция.

## THE LEGISLATIVE PROCESS AT THE SERVICE OF QUALITY LAW

G. BERGOUNOUS<sup>a</sup>

<sup>a</sup>University Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 12 Pantheon Square, Paris 75005, France

The article examines certain aspects of the legislative process related to the quality of the law. Attention is drawn to the requirements of clarity and openness of the parliamentary discussion during the consideration of draft laws. The requirements relating to the text of the bill are clarity, intelligibility, accessibility. The study is based on the analysis of the 1958 French Constitution and the practice of the French Constitutional Council.

**Keywords:** legislative process; quality of law; clarity of law; intelligibility of law; accessibility of law; France.

### Введение

Закон представляет собой итог общественного и политического обсуждения, письменный результат сложной и зачастую текстуально противоречивой и запутанной процедуры, в которой задействованы последовательные и многочисленные действия различных субъектов. Парламентская процедура рассмотрения и обсуждения закона позволяет устранить подобные дефекты.

Рационализированная парламентская процедура является продолжением поступательного строи-

тельства парламентского права и требований рационализации парламентаризма, которые характеризуют Пятую Французскую Республику. Парламентская процедура соответствует также требованиям юридической безопасности, которые являются предметом ведения конституционного судьи. В действительности данная область находится в компетенции Конституционного совета Франции, когда к нему обращаются на основании ст. 61 Конституции Французской Республики 1958 г. (далее – Конституция

### Образец цитирования:

Бергуню Ж. Законодательный процесс на службе качества закона. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;3:9–13.

### For citation:

Bergounous G. The legislative process at the service of quality law. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;3:9–13. Russian.

### Автор:

Жорж Бергуню – профессор.

### Author:

Georges Bergounous, professor.

Франции) для вынесения решения не только о соответствии рассматриваемого закона Конституции Франции, но и для установления конституционных требований принятия данного нормативного акта, относящихся к законодательной процедуре<sup>1</sup>.

Таким образом, для подтверждения качества и юридической безопасности нормативного акта должны приниматься во внимание формальные и процессуальные требования его принятия, а также требование контекстуальной ясности.

## Основная часть

**Формальные требования к процессуальной открытости.** Законодательный процесс должен проходить в соответствии с конституционными требованиями ясности и открытости парламентского обсуждения (когда речь идет об организации обсуждения), а также открытости процедуры.

Что касается *организации обсуждения*, то парламентская процедура укладывается в рамки парламентского режима, который характеризует в полной мере французскую государственную систему, несмотря на переход к президентской системе правления. Парламентская процедура предполагает прямой диалог с правительством, регулярно присутствующим на заседаниях профильных парламентских комиссий для защиты своих законопроектов, поскольку дебаты в результате конституционного пересмотра 2008 г. начинаются на открытом заседании по тексту, предложенному комиссией.

Чтобы довести до совершенства процедуру информирования парламента, законопроекты должны сопровождаться изложением причин их принятия и исследованием регулирующего воздействия нормативных актов, предусмотренного теперь органическим законом<sup>2</sup>. Отсутствие регулирующего воздействия предлагаемого закона или его недостаточность могут препятствовать включению законопроекта в повестку дня сессии парламента<sup>3</sup>. После консультации с Государственным советом Франции законопроекты также должны быть рассмотрены в Совете Министров. Участие Государственного совета Франции является гарантией юридического качества законопроекта, а его мнение подлежит официальному опубликованию. Кроме того, конституционный пересмотр 2008 г. предусмотрел, что законодательные предложения с обоюдного согласия авторов и председателя соответствующей палаты парламента могут быть представлены в Государственный совет Франции. Затем постоянная или специальная комиссия начинает экспертизу текста

предложения. Данная процедура обеспечивает качество обсуждаемого текста: в этом отношении имеет существенную важность роль докладчика в сопровождении помощников комиссии, специально отобранных парламентским персоналом.

Именно на докладчика возлагается обязанность исправлять недостатки текста и обеспечивать его согласованность путем внесения поправок, которые принимаются без учета предвзятых мнений. Сроки рассмотрения законопроектов, за исключением ускоренных процедур, теоретически гарантируют достаточное время для тщательного изучения текстов. Так, шесть недель должны отделить внесение текста в первую палату парламента от его рассмотрения на ее сессии, и четыре недели должны пройти между его передачей во вторую палату парламента и рассмотрением ею.

Следует отметить, что французский парламент бикамеральный (двухпалатный), и этот бикамерализм рационализирован, чтобы принимать тексты законов в разумные сроки. В рассматриваемой ситуации бикамерализм является равноправным, за исключением случаев, когда правительство решает встретиться со смешанной паритетной комиссией<sup>4</sup>. Если принимается согласованный текст, он передается палатам парламента. Однако на этой стадии право на внесение поправок ограничено только теми из них, в обсуждении которых принимает участие правительство. Если текст, принятый смешанной паритетной комиссией, будет отклонен или комиссия не сможет принять его, то правительство вправе требовать после нового чтения его окончательного принятия в каждой палате.

Во время законодательного челнока между палатами парламента обсуждению подвергаются лишь те положения, которые не были приняты в идентичной редакции. Это так называемое правило воронки было постепенно принято Конституционным советом Франции после 1998 г.<sup>5</sup> Оно рационализирует

<sup>1</sup>П. 1 решения Конституционного совета Франции от 23 июля 1975 г. № 75-57 DC.

<sup>2</sup>Ст. 7, 8 Органического закона от 15 апреля 2009 г. № 2009-403, относящегося к применению ст. 34-1, 39, 44 Конституции Франции.

<sup>3</sup>Ст. 39 Конституции Франции предусматривает, что Конституционный совет Франции должен принять решение в течение восьми дней в случае разногласий между Конференцией председателей первой палаты парламента и правительством.

<sup>4</sup>После двух чтений в обеих палатах или после одного чтения при ускоренной процедуре рассмотрения проекта закона.

<sup>5</sup>Постепенно сужая прения до единственных оставшихся в обсуждении положений, Конституционный совет Франции заменил объективные ограничения на предшествующие субъективные ограничения своей судебной практики на внесение изменений. Исходя из экономических аспектов ст. 45 Конституции Франции и, в частности ее абз. 1, Конституционный совет Франции постановил, что «дополнения или изменения, которые могут быть внесены после первого чтения членами парламента и правительством, должны быть в прямой связи с положением, которое все еще обсуждается». Ранее практически неограниченное право на внесение поправок имело тот же порядок реализации, что и «свобода волка в овчарне», позволяя вводить положения с опозданием без тщательного их изучения парламентариями, что обеспечивало бы их обоснованность и соответствие обсуждаемому тексту.

процедуру принятия закона и является залогом его качества, гарантируя, что положения документа не смогут быть введены в конце законодательного процесса без эффективного и тщательного рассмотрения обеими палатами парламента.

*Прозрачность дебатов* подразумевает, что принятие закона должно быть результатом общественно-го обсуждения, в котором будут высказаны различные мнения. Подобный парламентский плюрализм является гарантией качества будущего закона.

Одно из требований Конституции Франции (ст. 33) – это первоначальное представление достоверного и исчерпывающего<sup>6</sup> отчета о необходимости принятия предлагаемого законопроекта комиссией, состоящей из заинтересованных специалистов. Отчет отражает современное положение дел и дает исчерпывающий ответ о необходимости принятия предлагаемого законопроекта. Процедура принятия предполагает длительное обсуждение, в котором возможность высказать свое мнение по данному вопросу предоставляется тем или иным сторонам: правительству, которое, согласно ст. 31 Конституции Франции, может высказываться, когда пожелает, парламентариям, которые могут вмешаться в общую дискуссию, чтобы выразить свое согласие с поправкой или объяснить результаты голосования. Оппозиция также имеет возможность высказаться как о полном несогласии с законопроектом, так и об одобрении предложений по изменению. Действия оппозиции, по мнению Конституционного совета Франции, подкрепляются конституционным требованием обеспечения качества законопроекта<sup>7</sup>, которое гарантируются более длительным периодом переговоров с законодателем. В рамках процедуры, устанавливающей в Национальном собрании Франции точно определенное время для рассмотрения текста, парламентская оппозиция выигрывает от позитивной дискриминации, имея время, превосходящее время большинства<sup>8</sup>.

Далее следует прозрачное голосование за законопроект, сопровождающееся опубликованием распределения голосов. Правило тайны голосования на всеобщих выборах, которое действует для гражданина, является гарантией независимости выбора. В парламенте, наоборот, действует правило открытого голосования, поскольку избиратели должны знать, как высказались их представители. Голосование

является публичным и проводится с повышенными требованиями к участию, по крайней мере, в Национальном собрании Франции. В этом отношении судебная практика Конституционного совета Франции<sup>9</sup>, допускающая невнимательное прочтение ст. 27 Конституции Франции о личном голосовании, вероятно, не помогла обеспечить ясность законодательной работы. Но это исключение, и, к сожалению, в судебной практике, касающейся парламентских процедур, напротив, возрастают требования к юридической безопасности.

**Требование контекстуальной ясности нормативного акта.** Французский ученый П. де Монталиве в 2005 г. отметил, что «мы являемся свидетелями переноса требований, вытекающих из законодательной техники, в правовое поле»<sup>10</sup>. И обнаруженные Конституционным советом Франции конституционные требования стали служить поддержкой законодательной процедуре, требуя от законодателя правовой уверенности в уважении своей компетенции и соблюдении требования о доступности и понятности закона.

В отношении соблюдения законодателем компетенции можно начать с первого из правил, которого учредительная власть с нетерпением ожидала в 1958 г. и которое не дало предполагаемых результатов, т. е., как продемонстрировал Ж. Риверо в 1977 г., разделение области закона и регламента, задуманное как правило рационализированного парламентаризма и позволяющее правительству деквалифицировать формально законодательное положение, являющееся по правовой природе регламентирующим (ст. 37 Конституции Франции), не состоялось. Подобное правило основывается главным образом на противопоставлении факта неприемлемости, однако конституционный судья, разбирающий данную ситуацию несогласия между председателем соответствующей палаты и правительством (ст. 41 Конституции Франции), не счел данное правило убедительным. Если процедура разделения области закона и регламента еще применяется несколько раз в год, то вторая – о неприемлемости – никогда больше не была предметом обращения в Конституционный совет Франции с 1979 г. и, по-видимому, вышла из употребления, хотя это не совсем так. Установленная процедура предусматривает, что председателю сената должен быть направлен запрос от председа-

<sup>6</sup>Необходимость ясности и искренности парламентских прений, которые применяются к работе комиссий, требует, чтобы заявления, сделанные перед ними, причины предлагаемых поправок к текстам, представленным им, и поданные голоса были точно указаны внутри комиссий (решение Конституционного совета Франции от 25 июня 2009 г. № 2009-581 DC).

<sup>7</sup>Отступление, касающееся подачи и обсуждения заявления о неприемлемости, оставляет сенаторам реальную возможность оспаривать соответствие Конституции Франции положений текста, представленного законодательной процедуре в комиссии (решение Конституционного совета Франции от 16 января 2018 г. № 2017-757 DC о резолюции сената о сохранении и адаптации законодательной процедуры в комиссии).

<sup>8</sup>Парламентская оппозиция располагает косвенно фактически временем комиссии и временем правительства, которые не ограничены.

<sup>9</sup>П. 2–5. решения Конституционного совета Франции от 23 января 1987 г. № 86-225 DC о законе, касающемся различных мер социального порядка.

<sup>10</sup>Montalivet P. La confection de la loi. Paris : PUF, 2005.

телей комиссий по сущности поправок как парламентских, так и правительственных. Таким образом, эта новая проверка приемлемости в соответствии со ст. 41 Конституции Франции имеет тенденцию ограничивать количество поправок, рассматриваемых в ходе заседания. Такой контроль используется в процессе ужесточения проверки приемлемости поправок в сенате, чтобы улучшить качество закона, опираясь на экспертизу комиссий. Указанный контроль распространяется и на нормативное содержание поправок.

Существует другое конституционное требование, гласящее, что предназначение закона – устанавливать правила. Данное предназначение должно быть обличено в доступную нормативную форму. Оно было сформулировано Конституционным советом Франции в 2004 г., когда судья осуществил отмену законодательного положения, нормативная ясность которого была не определена<sup>11</sup>. До этого момента Конституционный совет Франции воздерживался от рассмотрения таких положений, предпочитая подчеркивать отсутствие их нормативного значения и, следовательно, правовых последствий. Отныне с учетом отчетов, прилагаемых к программным законам, отсутствие нормативного характера какого-либо положения может повлечь его неконституционность. Например, признание по этой причине неконституционным положения о том, что нация признает право каждого молодого человека, достигшего 18 лет, начиная с 2020 г. на получение профессионального или ассоциативного опыта за рубежом<sup>12</sup>.

Наконец, соблюдение законодателем своей компетенции предполагает, что он будет реализовывать ее в полном объеме с тем, чтобы подвергнуть отмене «отрицательную компетенцию». В действительности задачей законодателя является принятие достаточно точных постановлений и недвусмысленных формул для того, чтобы предостеречь субъектов права от интерпретации, противоположной конституции, или от риска произвола без необходимости обращения к административным органам или судебной власти для фиксации правил, определение которых было заложено конституцией в самом законе.

Недостаточность юридической точности в юридической технике также исходит из неточных постановлений, множественности интерпретации<sup>13</sup>, молчания законодателя<sup>14</sup> или двусмысленности закона<sup>15</sup>. Наконец, законодатель не может ограничиться простой фиксацией в законе неясных об-

щих правил с тем, чтобы отослать к последующим текстам нормативного акта<sup>16</sup>. Заметим в этом отношении, что, когда парламентские работы недостаточны или обнаруживают принятие положения без реального обсуждения, часто Конституционный совет Франции выбирает путь простой отмены акта. Такая судебная практика демонстрирует тесную связь между ясностью закона и ясностью парламентского обсуждения.

Тем не менее возникает проблема взаимодействия принципа ясности закона и объекта с конституционной ценностью – ясности и доступности закона. В 2002 г. Конституционный совет Франции впервые суммировал соответствующие конституционные требования, четко связав компетенцию парламента (ст. 34 Конституции Франции) с принципом ясности закона и с объектом с конституционной ценностью – доступностью закона<sup>17</sup>. И, если в результате критики доктрины, подчеркивающей сложную природу различия между принципом ясности и понятностью, принцип ясности закона был оставлен в 2006 г. в пользу единственной ссылки на ст. 34 Конституции Франции как основание санкции на отсутствие компетенции.

Таким образом именно цель предостерегать субъектов права от интерпретации, противоположной конституции, или от риска произвола, т. е. цель юридической безопасности подтверждает и усиливает требование соблюдения своей компетенции законодателем, а также соблюдение как принципа ясности закона, так и доступности и понятности закона – объекта с конституционной ценностью.

*Доступность и понятность закона выступает объектом с конституционной ценностью* с момента принятия решения Конституционным советом Франции в 1999 г., когда ему поступил запрос о принятии правительством посредством издания ординансов девяти кодексов из-за задержки в процессе кодификации в силу загруженности законодательного календаря. Конституционный совет Франции не поддержал доводы заявителей о том, что ст. 38 Конституции Франции не допускает такой процедуры, а подчеркнул общую заинтересованность в кодификации, перегруженность парламентской повестки дня; отметил, что вышеупомянутая заинтересованность отвечает цели конституционной ценности доступности и понятности закона, что равенство перед законом, установленное в ст. 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (далее – Декларация), и гарантия прав, требуемая ст. 16 этого документа, могут быть неэффективными, если граж-

<sup>11</sup>Решение Конституционного совета Франции от 29 июля 2004 г. № 2004-500 DC.

<sup>12</sup>Решение Конституционного совета Франции от 26 января 2017 г. № 2016-745 DC.

<sup>13</sup>П. 5 решения Конституционного совета Франции от 10 июля 1985 г. № 85-191 DC.

<sup>14</sup>П. 12 решения Конституционного совета Франции от 10 июля 1985 г. № 85-191 DC.

<sup>15</sup>П. 12 решения Конституционного совета Франции от 29 июля 2004 г. № 2004-499 DC.

<sup>16</sup>Там же.

<sup>17</sup>Решение Конституционного совета Франции от 12 января 2002 г. № 2001-455 DC.

дане не имели достаточных знаний о применимых к ним стандартах, что такие знания также необходимы для осуществления прав и свобод, гарантированных ст. 4 Декларации, согласно которой это осуществление не имеет ограничений, установленных законом (ст. 5 утверждает, что «все, что не защищено законом, не может быть предотвращено, и никто не может быть принужден делать то, что не установлено»<sup>18</sup>).

Конституционный совет Франции действительно считает, что усиление гарантий реализации

прав и свобод (обозначенных в ст. 4 Декларации) будет ограничено, если граждане лично не располагают достаточными знаниями о правилах, которые к ним применимы, так, как если бы эти правила были настолько сложно применимы<sup>19</sup> или как если бы принцип равенства, гарантированный ст. 6 Декларации, не имел прямого применения, поскольку опять же из-за правовой неграмотности граждане не знали бы о применимости данного принципа к ним. Подобная логика возможна и по отношению к праву граждан на обращение<sup>20</sup>.

## Заключение

Таким образом, доступность и понятность закона представляются как «заповеди, основанные на формальном легализме, состоящие из принципов и знаний, которые имеют тенденцию улучшать законодательную коммуникацию и понимание законодательных текстов. <...> Их качество объекта с конституционной ценностью означает, что они представляют собой не субъективные права, а объективные условия эффективности конституционных прав и свобод, а также средства их ограничения. Они относятся к разряду конституционных норм, которые адресованы законодателю»<sup>21</sup>. Хотя это не исключает того факта, что закон мог бы быть сложным, и Конституционный совет Франции признает, что достаточные причины общего интереса могут оправдать его сложность, однако закон должен оставаться понятным<sup>22</sup>. Бывает даже так, что в технических вопросах эта сложность является залогом

разборчивости нормы, «всегда оценивается в соответствии с адресатами законодательной нормы»<sup>23</sup>. Но, каким бы сложным и легальным ни был закон, если он оправдан мотивом общего интереса и если он компенсируется информационными мерами, его доступность и понятность – гарантии юридической безопасности, основа которой коренится в сущности верховенства закона.

Только парламентское обсуждение, основанное на строгих правилах процедуры, известных всем участникам законодательного процесса и позволяющих публично выражать различные точки зрения, т. е. живая представительная демократия, может служить гарантией качественного законодательства. Следует согласиться со справедливым утверждением профессора Б. Матье, что «соблюдение права – это демократическое требование, но это право должно быть продуктом демократической легитимности»<sup>24</sup>.

*Статья поступила в редколлегию 27.05.2019.  
Received by editorial board 27.05.2019.*

*Перевод Т. С. Масловской<sup>25</sup>*

<sup>18</sup>Решение Конституционного совета Франции от 16 декабря 1999 г. № 99-421DC.

<sup>19</sup>Решение Конституционного совета Франции от 26 июня 2003 г. № 2003-473 DC.

<sup>20</sup>Решение Конституционного совета Франции от 29 декабря 2005 г. № 2005-530 DC.

<sup>21</sup>Montalivet P. La confection de la loi. Paris : PUF, 2005.

<sup>22</sup>См., например, решение Конституционного совета Франции от 29 июля 2004 г. № 2004-499DC.

<sup>23</sup>Как подчеркивается в исследовании сената о качестве закона [Электронный ресурс]. URL: [www.senat.fr/ej/ej03/ej030.html](http://www.senat.fr/ej/ej03/ej030.html) (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>24</sup>Mathieu B. Le droit contre democrate? Paris : LGDJ, 2017. P. 103.

<sup>25</sup>Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law, Belarusian State University.

E-mail: [maslovskayat@rambler.ru](mailto:maslovskayat@rambler.ru)