



3. Білінський Д.О. Правове регулювання податкових надходжень як складової публічної фінансової системи / Д.О. Білінський // Фінансове право. – 2014. – № 2 (28). – С. 10–13.

4. Грищенко В.В. Налогообложение как комплексная категория в современной юридической науке / В.В. Грищенко // Вестник Воронежского государственного университета. – 2007. – № 1. – С. 207–215.

5. Елинский А.В. Из истории налогообложения зарубежных стран: от древних времен до XVIII века / А.В. Елинский // Финансовое право. – 2006. – № 5. – С. 5–10.

6. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII (втрапив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

7. Иванов Ю.Б. Податкова система : [підручник] / Ю.Б. Иванов, А.І. Крисоватий, О.М. Десятнюк. – К. : Атіка, 2006. – 920 с.

8. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): иконография / И.И. Кучеров. – М. : ЗАО «ЮрИнфор», 2009. – 471 с.

9. Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://base.Garant.Ru>.

10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № № 13–14, 15–16, № 17. – Ст. 112.

11. Пришва Н.Ю. Податкове право : [навчальний посібник] / Н.Ю. Пришва. – К. : ЮрІнком Інтер, 2010. – 268 с.

12. Щепкин С.С. Концепции происхождения налогов (теоретико-правовой анализ) / С.С. Щепкин // История государства и права. – 2007. – № 4. – С. 34–35.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОЛЛЕКТИВОВ ВО ФРАНЦИИ

Дарья БАТРАКОВА

соискатель кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел Украины

Summary

This article describes the administrative normative-legal acts that regulate the status of the local collectives in France: communes, departments, regions. There is also researched the process of reformation of the France' legislation in the local self-government sphere. Special attention is devoted to the questions of positive and negative aspects of the local self-government reform, provided in France, and the possibility of use of that reform in Ukraine. The attention is noted on the questions of distinction of the authorities between center, regions and local self-government bodies.

Key words: local collectives, commune, department, region, administrative acts.

Аннотация

В этой научной статье проанализированы административные нормативно-правовые акты, регулирующие статус территориальных коллективов во Франции: коммун, департаментов, регионов, исследован процесс реформирования законодательства Франции в сфере местного самоуправления. Особое внимание уделено вопросам положительных и отрицательных аспектов проводимой во Франции реформы местного самоуправления и возможности использования этого опыта в Украине. Обращено внимание на вопросы разграничения полномочий между центром, регионами и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальный коллектив, коммуна, департамент, регион, административные акты.

Постановка проблемы. Построение независимого правового демократического государства Украины является невозможным без осуществления соответствующих политико-правовых реформ. Проводимая в настоящее время в Украине реформа и системы государственного управления, и системы местного самоуправления требует пересмысления целого ряда принципов и положений, внедрения новых подходов и методов функционирования органов местного самоуправления, дальнейшего совершенствования действующего национального законодательства, изучения и обобщения международного опыта деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и изучения возможности внедрения его в Украине с учетом национальных особенностей. Особый интерес в этом контексте представляет местное самоуправление во Франции, учитывая его сходность с местным самоуправлением Украины, его административно-правовое регулирование, а также результаты проводимой во Франции реформы местного самоуправления.

Целью статьи является анализ законодательства Франции, касающегося

статуса территориальных коллективов, характеристика положительных и отрицательных сторон осуществляемой реформы местного самоуправления во Франции и определение возможностей использования положительного опыта в условиях реформирования системы и государственного управления, и местного самоуправления в Украине. Анализ специальной литературы и действующего законодательства свидетельствует о том, что этому вопросу в Украине уделялось незаслуженно мало внимания. Именно поэтому при подготовке этой статьи использовались нормативно-правовые акты и научные разработки преимущественно Франции в оригинале.

Изложения основного материала. Французский ученый Р. Давид предложил свою систему источников права, которая включает нормативно-правовые акты, прецедентное, договорное и обычное право, а также юридическую доктрину [1]. Именно нормативно-правовой акт является официальным источником права. Интерес представляет категория нормативно-правового акта как официального письменного документа, принятого компетентным



государственным органом в установленном законодательством порядке, и содержащего нормы права, которые распространяются на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение.

Из определения нормативно-правового акта можно выделить следующие признаки: во-первых, нормативно-правовой акт является закреплением воли государства; во-вторых, нормативно-правовой акт выдается компетентным органом государственной власти в четко определенном порядке; в-третьих, имеет нормативный характер; в-четвертых, имеет соответствующую сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц; в-пятых, его обязательность и выполнение обеспечены государственным принуждением.

В настоящее время урегулирование местного самоуправления в Украине осуществляется Конституцией Украины [2] и законами. При этом следует отметить, что в Украине не осуществлена кодификация законодательства о местном самоуправлении в отличие от Франции, где действует Общий кодекс территориальных коллективов [3]. Если говорить о подзаконных нормативно-правовых актах, то к ним относятся указы Президента, постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины, акты Верховной Рады АРК и Совета министров АРК.

В отличие от Украины во Франции система нормативно-правовых актов является более разветвленной. В общем различают четыре вида законов по процедуре принятия во Франции: 1) конституционные, касающиеся внесения изменений в Конституцию; 2) референдумные (принимаются исключительно референдумом); 3) органические, которые уточняют нормы Конституции или направлены на ее применение; 4) обычные.

Говоря о законах, регулирующих местное самоуправление во Франции, то их систему можно представить следующим образом:

- 1) Конституция Франции;
- 2) Общий кодекс территориальных коллективов, принятый в 1996 году (в 1996 году принята Первая часть – законодательная, в 2000 году – вторая часть (регулятивная) [3];
- 3) законы: а) конституционные (напр., Конституционный закон от

28 марта 2003 года, который касается организации децентрализации в Республике) [4]; б) органический (напр., Органический закон от 29 июля 2004 года, касающийся финансовой автономии территориальных коллективов, который был принят в соответствии со статьей 72-2 Конституции Франции и провозгласил финансовую автономию территориальных коллективов) [5]; в) обычные (напр. Закон от 16 декабря 2010 «О реформе территориальных коллективов» [6], Закон от 16 марта 2015 года, который касается улучшения режима для вновь созданных коммун, сильных и жизнеспособных коммун [7], Закон от 27 мая 2013 года, который меняет режим секций коммун [8]).

Несмотря на определенное сходство систем законодательства Украины и Франции в регулировании местного самоуправления, все же есть различия, к которым можно отнести такие:

1) кодифицированность законодательства, регулирующего местное самоуправление во Франции и большое количество нормативно-правовых актов в Украине;

2) диверсификация законов на государственном уровне во Франции путем разделения их на конституционные, органические и обычные (в Украине также существует данное разделение законов, однако он не отображается при их принятии, а существует на уровне теории). Для нормативно-правовых актов Франции не является типичным содержать определение той или иной категории, а значит ни Общий кодекс территориальных коллективов, ни законы не содержат определений местного самоуправления, территориальных коллективов. Отсутствует также и понятие коммуны, департамента или региона. Так, понимание территориального коллектива предоставляется через его компетенцию, образование органов управления [9].

Следует отметить, что к моменту принятия Общего кодекса территориальных коллективов во Франции было огромное количество отдельных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. К ним принадлежал Закон от 2 марта 1982 № 82-213, который касается прав и свобод коммун, департаментов и регионов, Закон от 7 января 1983 № 83-8, касающийся распределения компетенции между коммуна-

ми, департаментами, регионами и государством, Закон от 22 июля 1982 № 82-623 и от 22 июля 1983 № 83-663, который касается распределения компетенций между коммунами, департаментами, регионами и государством и дополняет Закон № 83-8 от 7 января 1983, Закон от 6 января 1986 года № 86-16. Кроме законов, насчитывалось огромное количество подзаконных нормативно-правовых актов Президента Республики и Премьер-министра, т.е. декретов.

После их объединения Общий кодекс территориальных коллективов стал состоять из двух частей: законодательной и подзаконной нормативно-правовой, благодаря чему он является комплексным правовым актом в сфере местного самоуправления. К сфере его урегулирования относятся вопросы имущества территориальных коллективов, формирования бюджетов, местные налоги, создания и функционирования органов местного самоуправления и их полномочия, акты органов местного самоуправления, предоставления административных услуг, регулирования местного самоуправления в коммунах с особым статусом (Париж, Марсель, Лион), создание объединений территориальных коллективов и другие. Современное состояние местного самоуправления на территории Франции является итогом длительного исторического процесса преобразований, с одной стороны, и результатом проведенных реформ – с другой.

Основы современного статуса местных органов власти регулируются, кроме Конституции и Кодекса, такими законодательными актами, как: Закон от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов; Закон от 7 января 1983 г. о распределении компетенции между государством и коммунами, департаментами и регионами; Закон от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; Закон от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов [10]; Закон от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики. Все перечисленные законы относятся к политике децентрализации, начатой французским правительством в 1982 г. и продолжающейся до сих пор.

Действительно, реорганизация органов местной власти, начатая в 1981 г., привела к фундаментальной перестройке модели управления. Так, суще-



ственно изменились отношения между центральной и местной властью. После десяти лет действия закона о децентрализации были приняты новые решения, оформленные, в частности, в Законе от 6 февраля 1992 г. о территориальной администрации Республики [11]. В связи с этим возникла необходимость пересмотреть отношения между государством и органами местного самоуправления в плане определения круга полномочий.

Положительным в праве Франции является постоянный процесс пересмотра и обновления нормативно-правового регулирования местного самоуправления.

Реформа местной администрации стала одной из первоочередных задач нового правительства, сформированного в 1981 г. Реформа входила в предвыборные обещания президента Миттерана, опубликованные под названием «110 предложений для Франции». Во исполнение этих обещаний поочередно было принято несколько законодательных актов, и уже первый из них свидетельствовал о полном уходе от старой организационно-правовой основы, поскольку новые принципы, заложенные в Законе от 2 марта 1982 г., конкретным образом изменили условия функционирования органов местного управления. Реорганизация администрации осуществлялась на основе трех совершенно новых принципах.

Во-первых, разрушается традиционная концепция организации департаментов и регионов, так как по новому Закону исполнительная власть на этих уровнях передается главам местных представительных органов. Передача исполнительной власти выборным органам местного самоуправления является одним из важнейших элементов реорганизации департаментов и регионов со времен Третьей Республики. Реформа на уровне департамента ознаменовала конец той эпохи, когда административная организация основана на тесной связи между государственным учреждением и местными интересами и на примирении местного политического представительства и общенациональных интересов под эгидой префекта. Исчезает парадоксальность статуса префекта, который практически совмещал две должности, будучи одновременно представителем и государства,

и органа местного самоуправления департамента.

Во-вторых, согласно реформе 2 марта 1982 г. регион наделяется статусом административно-территориальной единицы, на которую распространяются нормы общего права территориальных коллективов. Регион получает право на создание собственного представительного органа – регионального совета, избираемый всеобщим прямым голосованием. Вновь получила подтверждение компетенция региона по решению вопросов экономики, планирования, освоения подконтрольных территорий. В связи с выделением региона в самостоятельную единицу возникла проблема его соотношения с другими территориальными подразделениями и, прежде всего, с департаментом. Помимо прочего, регион появился именно той структурой, которая наилучшим образом приспособлена к решению задач объединения Европы и реализации общеевропейских программ развития [12, с. 70-73].

Наконец, в-третьих, опека отменена и заменена на последующий контроль уже принятых актов органом административной юстиции [13, с. 27-30].

Несмотря на ощутимые положительные сдвиги, реформа в процессе своей реализации столкнулась с инерцией министерств, в результате чего уровень адаптации государственного аппарата к новым условиям на местах нельзя считать достаточным. Назрела необходимость издания еще одного закона, который бы содержал новые решения по территориальному администрированию. Такой Закон был принят 6 февраля 1992 г. Он определяет общие контуры организации территориальной администрации на базе взаимодействия децентрализации и деконцентрации. Если основной целью предыдущих реформ было усиление единства и слаженности административного аппарата, объединение его вокруг префекта, то по новому же закону реформа приобретает более глобальный характер, так как она направлена на разграничение полномочий между центральными и территориальными эшелонами власти по принципу взаимодополняемости.

Содержание Закона устанавливает критерии разграничения полномочий между центральной администрацией и деконцентрированными службами (быв-

шими отраслевыми периферийными ведомствами). В ст. 2 Закона указывается, что «на центральную администрацию могут возлагаться только поручения общенационального характера, выполнение которых по Закону не может быть делегировано местному эшелону». В дополнение к этому положению в Декрете от 1 июля 1982 говорится, что «деконцентрация является общей нормой распределения полномочий и средств между различными звеньями гражданской власти государства». Сферами деятельности центра при этом должны быть: разработка, общая организация, ориентирование и контроль.

В текстах законов уточняется, как именно должно проходить разграничение обязанностей между регионом, департаментом и округом. В частности, на уровне региона префект должен отвечать за проведение национальной и общеевропейской политики по социально-экономическому развитию и освоению территорий. В рамках этих отраслей Закон наделяет префекта региона руководящей и управляющей функцией относительно префектов департаментов. Другими секторами, в которых префект региона выступает как организатор и координатор, являются: охрана окружающей среды, культура, развитие городов и сел. Департамент является первичным звеном государственной власти.

В 1992 г. общее количество нормативно-правовых актов составило более 300. Вносилось много изменений, что привело к кодификации. Законом от 21 февраля 1996 г. был утвержден Общий кодекс территориального коллективов (*Codes des collectivités territoriales*), точнее – его законодательная часть. Подзаконная нормативно-правовая часть Кодекса, которая состоит из актов правительства, утверждена Декретом от 7 апреля 2000г.

Сейчас во Франции продолжается реформа местного самоуправления, начатая в 2010 году. Так, именно Законом № 2010-1563 от 16 декабря 2010 года начинается реформа и вносятся изменения в территориальную организацию Франции [6]. Проанализировав положения указанного Закона, можно выделить основные его новеллы.

Вместо генеральных и региональных советов образуются территориаль-



ные советники: 3496 территориальных советников заменяют 5660 региональных и генеральных советов; упрощается сотрудничество между коммунами; создаются новые единицы для урбанистских территорий, составляющих 500 тыс. населения и более – метрополии (публичное лицо межкоммунальной кооперации с целью разработки и внедрения проектов экономического, экологического, культурного и социального развития); новые коммуны теперь могут создаваться по требованию минимум двух третей советов муниципальных коммун при условии, что они представляют более чем две трети общего населения.

27 января 2014 г. принимается Закон № 2014-58, который касается модернизации местной публичной службы и образования метрополий [15]. Этот закон определил перечень полномочий, которые должны потерять департаменты и регионы в 2015 году. Регионы, департаменты и коммуны возглавляет председатель. Закреплено, что в регионе он занимается экономическим развитием, помощью предприятиям и сфере транспорта, а к компетенции коммуны относятся вопросы комфорта и качества воздуха. Сфера туризма принадлежит департаменту, хотя при принятии закона Сенат голосовал за поправку, согласно которой компетенция в сфере туризма была бы поделена между регионами, департаментами и коммунами. Однако, эта поправка принята не была.

Закон определил новый устав для метрополий, чтобы позволить агломерациям с численностью населения более 400 тыс. в полной мере выполнять их роль в развитии экономики, инноваций, жизни и политики города. Сначала предлагалось создать метрополию Парижа, однако большинство проголосовало за создание метрополии «Большой Париж», которая будет объединять коммуну Парижа, объединения коммун департаментов Он-де-Сен, Сен-Сан-Денис и Валь-де-Марн, а также коммуны Иль-де-Франс.

Законом от 7 августа 2015 г. была введена новая территориальная организация республики и новая компетенция регионов Франции [14]. Так, этим Законом усиливается роль региона в сфере экономического развития. Именно регион становится ответственным за

политику поддержки малого и среднего предпринимательства. Введена региональная схема развития экономического, инновационного и международного сотрудничества (фр. SRDEII), которая закрепляет направления развития регионов в течение пяти лет. К компетенции региона принадлежит благоустройство территорий, комфорт, борьба с загрязнением воздуха, размещение и управление отходами.

Полномочия департаментов в сфере транспорта перейдут к регионам через 18 месяцев после провозглашения закона. Так, службы общественного и школьного транспорта будут принадлежать регионам, а делегирование полномочий по школьному транспорту департаментам станет невозможным. Именно этим Законом было предусмотрено создание метрополии «Большой Париж» 01 января 2016 года.

Для стимулирования экономического роста и с целью нивелирования отставания коммун, находящихся далеко от столицы необходимо было избавиться от экономических и транспортных границ между Парижем и его пригородами. 1 января Париж был объединен со 130 соседними коммунами в одну метрополию «Большой Париж». Так, регион Иль-де-Франс, к которому принадлежит коммуна Парижа самый богатый во Франции. На него приходится 30% валового национального продукта. Именно это и стало ключевым основанием для объединения Парижа и соседних небольших коммун для поднятия уровня их развития.

Несмотря на реформы, которые сейчас происходят во Франции, прослеживается тенденция укрупнения территориальных коллективов, в том числе коммун и регионов. Основными причинами таких процессов, по нашему мнению, являются: а) большое количество коммун во Франции; б) значительная разница в численности населения коммун, которая может начинаться с нескольких десятков жителей в небольших селах и достигать миллиона в агломерациях; в) отставание в уровне развития одних территориальных коллективов от других, их нежизнеспособность сравнению с более крупными коллективами, сказывается уровне развития всего государства.

В то же время, такие реформы, особенно на примере создания метропо-

лии «Большой Париж» и объединение регионов заставляет задуматься над угрозой чрезмерной централизации самоуправления во Франции и потерей связи между органами самоуправления и интересами населения.

Выводы. В условиях проводимой в Украине реформы системы местного самоуправления и децентрализации власти заслуживает внимания нормативно-правовой аспект решения вопроса о децентрализации власти и передаче целого ряда полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления. При этом, самым важным является четкое размежевание полномочий между этими органами с определением особенностей ответственности за выполнение предоставленных полномочий. Представляет интерес и укрупнение административно-территориальных единиц, что способствует частичному сокращению органом местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид; [пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова]. – М.: Прогресс, 1988. – 496 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Code général des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>
4. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>
5. LOI organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>
6. LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>
7. LOI n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes



fortes et vivantes [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

8. LOI n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

9. La Constitution de la Republic Francais [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // www.assemblee-nationale.fr

10. Loi № 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

11. Loi d'orientation № 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

12. Renan Le Mestre. Droit des collectivités territoriales. Paris, 2004.

13. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции. / Пер. с франц. Н. Новгород, 1999.

14. LOI n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

15. LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.legifrance.gouv.fr>

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОРЯДКА

Олег БАТРАЧЕНКО,

соискатель кафедры административного, хозяйственного права
и финансово-экономической безопасности
Сумского государственного университета

Summary

The author underlines that the police is the law enforcement agency of essentially new type that stipulates the specifics of its administrative and legal status, in particular as a subject of providing public safety and order in the country. The author of the article has characterized the concept and the structure of administrative and legal status of the National Police as a subject of providing public safety and order; has formulated definitions of the categories of “legal status” and “administrative and legal status”; has determined the features of administrative and legal status of the National Police as a subject of providing public safety and order.

Key words: National Police, administrative and legal status, public safety, public order.

Аннотация

В статье автор подчеркивает, что полиция является правоохранительным органом принципиально нового типа, что обуславливает специфику его административно-правового статуса, в частности и как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка в государстве. Охарактеризовано понятие и структура административно-правового статуса Национальной полиции Украины как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка; определены понятия «правовой статус» и «административно-правовой статус»; установлены особенности административно-правового статуса Национальной полиции Украины в качестве субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, административно-правовой статус, публичная безопасность, публичный порядок.

Постановка проблемы. Одним из субъектов обеспечения общественной безопасности и порядка в Украине выступает Национальная полиция. Данный орган, образованный в 2015 г., с вступлением в силу Закона Украины «О Национальной полиции» функционально заменил органы внутренних дел Украины. В то же время полиция является правоохранительным органом принципиально нового типа, что обуславливает специфику его административно-правового статуса, в частности и как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка в государстве.

В этой связи возникает необходимость в исследовании особенностей административно-правового статуса Национальной полиции Украины как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка с целью определения задач, полномочий, гарантий и

принципов деятельности полиции в данной сфере.

Актуальность темы. Вопросы, посвященные определению понятия и структуры административно-правового статуса органов государственной власти, исследовали такие ученые, как А.А. Бандурка, В.М. Василенко, Н.В. Ковалив, Т.А. Коломиец, А.В. Панчишин, А.В. Фомин, А.П. Хряпинский, С.В. Шестаков и многие другие. Однако на сегодняшний день отсутствуют актуальные исследования, посвященные определению понятия и структуры административно-правового статуса Национальной полиции как субъекта обеспечения публичной безопасности и порядка, что еще раз подчеркивает важность и актуальность предложенной темы.

Целью статьи является определение понятия и структуры административно-правового статуса Националь-