

Фролков М.В. Понятие и особенности административно-правового обеспечения защиты прав потребителей. – Статья.

В статье характеризуется словарное и научное толкование термина "обеспечение", уточняются понятие "правовое обеспечение" и "административно-правовое обеспечение", предложено определение понятия "административно-правовое обеспечение защиты прав потребителей", рассмотрены особенности административно-правового обеспечения защиты прав потребителей.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, права потребителей.

Frolkov M.V. A concept and features are administrative legal providing of protection of consumers. – Article.

Dictionary and scientific interpretation of term "providing" is characterized in the article, a concept "legal providing" and "administrative legal providing" are specified, determination of concept "administrative legal providing of protection of consumers" is offered, features are considered administrative legal providing of protection of consumers.

Key words: administrative legal providing, rights consumers.

УДК 342.95

*Р.С. Харчук,
кандидат юридичних наук,
нотаріус, Київський міський нотаріальний округ*

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У ФРАНЦІЇ**

Стаття присвячена дослідженню окремих питань правового регулювання нормотворчої діяльності виконавчої влади у Франції, вивченню загальних та спеціальних норм національного законодавства, що регламентують правову природу та особливості правотворчої компетенції президента та уряду. Розглядаються окремі правові аспекти прийняття та скасування нормативно-правових та правових актів, що приймаються центральними органами виконавчої гілки влади в республіці.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, правотворчість, президент, уряд.

Метою статті є вивчення проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади у Франції. Актуальність обраної теми є очевидною з огляду на три чинники: по-перше, регламентація нормотворчої діяльності органів виконавчої влади у Франції є мало вивченою вітчизняними вченими в галузі адміністративного права, по-друге, право-

творчість виконавчої гілки влади класичних держав західної демократії заслуговує особливої уваги, так само як і регламентація таких повноважень, головним чином тому, що діяльність і нормотворчість органів державної виконавчої влади є прямим показником розвитку демократії та барометром законності, верховенства права і, найголовніше - свідченням стану дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. А, по-третє, вивчення зарубіжного досвіду правотворення органів виконавчої влади дозволить оптимізувати таку діяльність вітчизняної виконавчої гілки влади.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору спеціалістів, науковців з цього питання (Г. Бребан, В.М. Дубовицький, М. Єрмаков, Д. Золина, О.Н. Козирін, О. Смирнова), вивчення положень нормативно-правових актів.

Особливо важливим в нашому дослідженні також є питання правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади у Франції, яка, серед іншого, є однією з перших в світі президентських республік та першою (разом із Швейцарією) у Європі.

Сучасна концепція президента у Франції була обґрунтована й викладена Шарлем де Голлем, і була підставою для її реалізації в Конституції Франції [1], прийнятої на референдумі. Зокрема, Ш. де Голль заявляв, що на його думку, необхідно, щоб держава мала главу, іншими словами: керівника, в якому французька нація може бачити лідера, що «стоїть над течіями людей, уповноваженого вирішувати головне, і гарантувати долі громадян» [Цит. за 2, с. 16]. Так, в результаті реформ, президент Франції з 1962 року знову обирався на всенародних виборах.

Вже відповідно до Конституції де Голля, президент став фактичним головою виконавчої влади, а голова уряду Франції (*le Premier Ministre de la République Française*) – виконавцем його власної волі. Разом з цим, вже при президентстві Ж. Помпіду главою республіки були створені прецеденти коли президент став приймати принципи рішення у всіх галузях (і тих, що входять до відання окремих міністерств чи уряду загалом), залишаючи їх виконання Голові Ради міністрів.

Варто зазначити, що сучасним законодавством Франції не передбачено, що президент очолює виконавчу гілку влади, як таке, наприклад, закріплено конституцієдавцями в ряді держав, однак, як відзначають вчені, роль глави держави в якості голови виконавчої влади може безпосередньо і не фіксуватися в основному законі, втілюючи за задумом його творців насамперед єдність держави і державної влади, а не конкретної гілки цієї влади. Аналіз його реальних положень (особливо це стосується президентських і змішаних різновидів форм правління) свідчить про участь, в першу чергу, у здійсненні саме виконавчої влади, а логіка концепції поділу влади, що отримала поширення в більшості держав світу, в свою чергу, диктує розуміння глави держави як елементу системи державної виконавчої влади [Див. напр. 3, с. 173-174].

Щодо питання правового змісту природи нормотворення президента Франції та його ролі в законодавчому процесі, то, зокрема, варто зауважити, що його нормативно-правовими актами відкриваються та закриваються надзвичайні засідання парламенту, своїми декретами президент також може вимагати повторного розгляду проектів законів, які було відхилено законодавцем, або перегляду частин таких проектів, тоді коли їх виключили в процесі читання.

Слід також наголосити на тому, що президент Франції не володіє у повному сенсі правом вето, як таке має місце в ряді держав світу. Так, не підписання законом президентом (відкладальне вето) не означає, що закон обов'язково повинен повторно бути розглянутий парламентом. Специфічним для нормотворення у Франції, а саме впливу виконавчої гілки влади на законотворчий процес, можна назвати наступне: щоби закон набув юридичної сили потрібно щоби «заветований» закон був повторно розглянутий в парламенті в такій же процедурі, що і перший раз був повторно прийнятий. Тоді, законодавчий акт, якщо він не відрізняється від «заветованого» президентом варіанту набере законної сили (після обов'язкового підписання головою держави – протягом 15 днів услід передачі до уряду) [Див. напр. 4].

Більш складна ситуація складається із обов'язком підписання нормативно-правових актів уряду. Президент як головуючий в Кабінеті міністрів Франції визначає не лише порядок денний та програми уряду, але й підписує нормативно-правові акти уряду. Проте, ні конституцієдавцем, ні законодавцем в жодній нормі не закріплено правило широти свободи президента у цьому питанні, а саме: підписання актів уряду є його правом чи обов'язком? І якщо обов'язком – то чи може він ветоувати акти Кабінету міністрів.

Що ж до повноважень уряду Франції, який представлений Кабінетом міністрів (*cabinet ministériel*), то потрібно в першу чергу відзначити, що цей орган – є центральним органом виконавчої влади у всій республіці. Поряд з цим, у Франції відсутнє конституційне визначення природи та компетенції кабінету міністрів Франції, а починаючи з проголошення Четвертої республіки, відсутнє також законодавче регулювання системи міністерств та їх широти компетенції, оскільки повноваження щодо нормативного визначення даних питань були передані самому уряду, який їх повинен самостійно врегульовувати через прийняття спеціальних декретів. Таке правило також підтверджене і самими актами центрального органу виконавчої влади: приміром, ст. 1 Декрету N 59-178 від 22 січня 1959 року передбачається правило, за яким повноваження міністра встановлюються виключно декретом, який було обговорено в Раді міністрів після його укладення Державною радою.

Кожне міністерство (міністерський кабінет) формується міністром, відповідальним за міністерство, апарат кабінету якого (начальник кабінету, директор, глава секретаріату, радники з особливих доручень, аташе) під-

звітний, відповідальний особисто перед міністром і відправляються у відставку тоді, коли йде він.

Основою нормотворчої діяльності уряду є розроблення та прийняття ордонансів та декретів. Ордонанси й декрети Кабінету Міністрів Франції є підзаконними нормативно-правовими актами, найважливішими в рамках адміністративного права, оскільки саме вони регламентують всі правовідносини даної галузі науки у Франції.

Особливою в сфері правотворчості уряду Франції є процедура розроблення та прийняття Кабінетом Міністрів нормативно-правових актів, що мають силу закону (*executive orders*). Така особливість полягає у наступному: відповідно до ст.ст. 13, 38 Конституції екстраординарний документ приймається урядом та набуває легітимності лише після контрасигнації президентом республіки. Також варто звернути увагу на регламентарність декотрих документів уряду Франції (декретів), прийняття яких пов'язано із принципом «всі питання, що не врегульовані законом, врегульовуються регламентами». Більш того, якщо парламент республіки прийме законодавчий акт з приводу предмету, що входить до галузі, яку врегульовує уряд – то, після складання висновків з цього питання Конституційним судом чи Державною радою такий закон може бути змінений декретом уряду (ст. 37 Конституції).

Слід відзначити, що ордонанси й декрети Кабінету Міністрів можуть розроблятися і подаватися спеціальними міністерствами, компетентну сферу правовідносин яких зачіпає документ. Проект нормативно-правового акта подається на розгляд уряду, під час якого, в даний документ (за колективним погодженням) вносяться поправки, після чого Кабінет Міністрів приймає декрет, який володіє, крім вище зазначалось, регламентарною правовою природою. Однак, і після прийняття документа, міністерство має право подавати проекти поправок до нього, які вносяться за такою ж процедурою як і проекти самих декретів.

Поряд з цим, провідна роль уряду в формуванні адміністративного права республіки може обмежуватись у випадках застосування так званих «зовнішньополітичних рішень держави». Зокрема питання схвалення міжнародних договорів та угод, навіть тоді коли вони прямо стосуються адміністративно-правових правовідносин в державі, є виключною прерогативою парламенту. Однак, правотворча суть уряду в такому процесі є також важливою: в питанні ратифікації міжнародних договорів і угод парламент позбавлений будь-якої ініціативи і права вносити поправки (за пропозицією уряду голосується закон про ратифікацію, а не текст міжнародного договору), та й саме число міжнародних договорів, які потребують ратифікації, невелика в порівнянні з тими, які, минаючи парламент, підписуються урядом і вступають в силу декретом президента [5, с. 92].

В свою чергу, варто зазначити, що міністерства як органи державної виконавчої влади в рамках адміністративного права Франції уповноважені виконувати:

а) владно-управлінські функції. Будь-яке міністерство Кабінету міністрів Франції, серед іншого, компетентно: давати вказівки підзвітним органам та їх посадовим особам; створювати відомства, змінювати структури і ліквідувати підзвітні органи за попереднім погодженням з прем'єр-міністром республіки (якщо суб'єкт реформи є стратегічним для всього уряду);

б) нормотворчі повноваження. Міністерство повноважне приймати нормативно-правові акти, які конкретизують акти уряду в тій сфері, що охоплюється міністерством. Разом з тим, міністерства є суб'єктами створення та подання до розгляду законопроектів та проектів декретів (тобто, нормативно-правових актів, що можуть мати регламентарну силу чи силу рівну законам), що вказує на те, що не в повній мірі об'єктивно вважати міністерства у Франції лише органами, які виконують рішення уряду, оскільки вони також активно беруть участь в створенні та формуванні політичного курсу республіки, головним чином, розробкою законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Також варто зауважити, що функція нормотворчості міністерств Франції не обмежується лише розробленням проектів урядових рішень, оскільки, після того як урядове рішення приймається, за міністерством залишається право вносити в нього зміни і доповнення через розробку проектів відповідних актів уряду (проекти поправок), а також контролювати виконання прийнятого урядового акта. Завдяки такій нормотворчій функції, на думку О.М. Козиріна, «міністерство перетворюється на орган, який бере участь у проведенні політики уряду на всіх етапах її реалізації виконання прийнятого урядового акта». Тобто, міністерство «трансформується в орган, який бере участь у проведенні політики уряду на всіх етапах її реалізації» [4].

Також необхідно відзначити, що міністр, як член уряду, виконуючи політичну функцію, несе відповідальність перед главою держави, прем'єр-міністром, парламентом і є суб'єктом конституційного права, а як керівник міністерства – суб'єктом адміністративного права. Разом з тим, будучи відповідальним перед главою держави, прем'єр-міністром, а також парламентом, виходячи з норм Постанови Державної ради від 12 листопада 1965 року по справі Туніської торгової компанії, така відповідальність не означає, що ці відносини засновані на принципі підвладності. Даний документ надає міністрам вищу владу у ввіреній йому сфері державної політики. Однак, як зазначає Г. Бребан, на практиці прем'єр-міністр може впливати на рішення своїх міністрів, наприклад, через реалізацію наданого йому права «арбітражу» (варто відмітити, що такою функцією в більшості країн світу наділений президент держави): в останній інстанції він має право відхилити ті рішення міністерств та міністрів, які, на його думку, можуть поставити під загрозу загальну політику уряду [6, с. 70].

Міністр як суб'єкт адміністративного права Франції, за загальними правилами наділяється:

1) загальними повноваженнями: а) адміністративна компетенція. Міністр, серед іншого, повноважений: представляти державу з усіх питань, які відносяться до сфери його віддання; призначати, просувати по службі і змішувати з посади державних службовців; давати інструкції своїм підлеглим; контролювати і скасовувати нормативно-правові акти своїх підлеглих; готувати проект бюджету міністерства; б) пряма правотворча компетенція. За загальним правилом, більшість актів, що приймаються міністрами, не є регламентарними. Міністр компетентний прийняти підзаконний нормативно-правовий акт лише тоді, коли на таке він прямо уповноважується законодавством, або відповідним декретом. Однак, якщо виходити із квазісудової практики, а саме з постанови Державної ради від 07 лютого 1936 року по справі Екамара, можна зробити висновок, що відсутність повноваження на вільне створення підзаконної нормотворчої бази у ввіреній йому галузі політики держави не виключає його право приймати акти, що не носять індивідуального характеру, головним чином, для того, щоб найбільш оптимально організувати публічну службу, що йому підконтрольна.

Отже варто зазначити, що у Франції міністр правомочний приймати:

- постанови (*arrêté*) та циркуляри (*circulaire*) – є нормативно-правовими актами, що спрямовуються на врегулювання будь-яких правовідносин, які охоплюються сферою компетенції міністерства (наприклад, в сільському господарстві, енергетиці, науці та освіті тощо) і, не будучи повністю рекомендаційними, не мають у собі регламентарної правової природи. За своєю юридичною природою, вказані нормативно-правові акти міністерств є безумовними та обов'язковими для виконання всіма підзвітними йому органами та їх посадовими особами, а також усіма громадянами та їх об'єднаннями, юридичними особами, які вступили з державою в публічні правовідносини;

- індивідуальні адміністративні рішення як заходи загального характеру (*mesures de portée générale*). Окрім нормативно-правових актів, міністерства також, в рамках своїх повноважень, приймають ненормотворчі акти. Такі ненормотворчі акти міністерств Франції можуть бути внутрішнього характеру (стосуватись внутрішньої роботи міністерства – приміром, рішення про підвищення, переведення, звільнення чи про нагородження або позбавлення певних відзнак міністерства) або загального характеру (направлені на певні групи осіб або правовідносин, регламентація статусу яких може прямо чи побічно впливати на громадськість).

2) спеціальними повноваженнями, тобто такими, що реалізуються при здійсненні публічного управління у відповідній галузі економіки чи сфері суспільного життя. Конкретні повноваження міністра визначаються в: а) законодавчих актах. Як правило, такими актами є спеціальні галузеві закони (приміром, органічний закон «Про фінансові закони» N 2001-692 від 01 серпня 2001 року) чи кодекси (наприклад, Кодекс фінансових процедур, Кодекс публічного охорони здоров'я); б) спеціальному декреті, яким і документально оформляється уповноваження міністра певними функціями

(як правило, у знову утвореному уряді). Головним чином, в такому декреті зазначаються: структурні підрозділи, служби, консультативні та інші органи, що підвладні міністру чи до яких він може звертатись з метою реалізації закріплених за ним повноважень. Так, наприклад, декретом N 2007-1002 від 31 травня 2007 року про повноваження міністра охорони здоров'я, молоді та спорту встановлюється (ст. 1), що міністр розробляє і реалізує політику уряду в сфері охорони здоров'я, соціального страхування на випадок хвороби та догляду за дитиною, сприяння молоді, розвитку фізичної культури і спорту та діяльності громадських організацій.

Окремі сфери державного управління можуть закріплюватися одночасно за кількома міністрами. Наприклад, при визначенні сфери діяльності міністра праці, соціальних відносин і солідарності в декреті N 2007-1000 від 31 травня 2007 року вказується (ст. 1), що в галузі соціального захисту такий міністр діє спільно з ще трьома (відповідно до закріплених за кожним з них повноважень), а саме: міністром з охорони здоров'я, молоді та спорту; міністром з питань бюджету, публічних рахунків та публічної служби; міністром з питань житла та урбанізму. Спільне виконання окремих повноважень також відображається і на правотворчості міністерств. Приміром, відповідно до положень вищезазначеного декрету N 2007-1002, міністр охорони здоров'я, молоді та спорту Франції в галузі соціального захисту громадян розробляє і здійснює у взаємодії з іншими компетентними міністрами відповідні правила.

Також в рамках нашого дослідження важливо розглянути компетенцію міністра з делегованими повноваженнями. Конституція Франції 1958 року не містить згадки про різні категорії міністрів, однак подальша практика державного будівництва ввела звання «державних міністрів», «міністрів-делегатів» (міністр з делегованими повноваженнями), «державних секретарів». Якщо звання державного міністра (*ministre d'Etat*) має скоріше протокольне значення і не впливає на адміністративну практику, то звання міністра-делегата та державного секретаря породжують відомі наслідки в сфері публічної адміністрації. Так, посада міністра з делегованими повноваженнями (міністр-делегат) може створюватись при прем'єр-міністрі або при конкретному міністрі-члені уряду. Ця категорія осіб очолює самостійну сферу політики, яка визначається в спеціальному декреті про запровадження конкретного міністра-делегата. Іноді міністри з делегованими повноваженнями фактично стають заступниками міністрів, які очолили міністерство. Приміром, у складі уряду Ф. Фійона посади міністрів з делегованими повноваженнями не були передбачені: міністри делегували свої повноваження виключно державним секретарям. У колишніх складах уряду, наприклад, міністрами, делегованими при міністрі зайнятості та солідарності, були міністри: 1) у справах сім'ї та дитинства, 2) у справах урбанізації, 3) охорони здоров'я; в міністерстві закордонних справ створювалися пости міністрів з делегованими повноваженнями, що відповідають за європейські справи і за співпрацю з франкомовними країнами (у справах франкофонії) [Див. 4, с. 75-77].

Пост державного секретаря також може бути заснований при прем'єр-міністрі або в ряді міністерств. Як і у випадку з міністром-делегатом, державний секретар здійснює керівництво певною ділянкою в конкретній сфері державного управління на основі делегованих йому повноважень. Щодо питання правотворчості, то державні секретарі як і міністри-делегати повноважні розробляти та приймати нормативно-правові акти лише у випадках, коли це передбачається законодавством та тоді, коли на таке їх уповноважує уряд чи парламент Франції.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, варто відмітити наступне:

1. Президент Франції стежить за дотриманням конституції, своїм арбітражем забезпечує нормальне функціонування органів державної влади, є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та дотримання міжнародних договорів. Голова держави у Франції в рамках нормотворчих повноважень, на рівні уряду, уповноважений створювати екстраординарні нормативно-правові акти законодавчого характеру (executive orders).

2. Уряд, окремі міністерства та міністри Франції володіють широкими адміністративно-владними та правотворчими повноваженнями. Зокрема, ці органи центральної виконавчої влади правомочні приймати регламентарні та ненормотворчі правові акти, приймати індивідуальні адміністративні рішення як заходи загального характеру, розробляти законопроекти та подавати їх до парламенту, відмінити акти повністю чи в частині підконтрольних органів. Окремі нормативно-правові акти для того, щоб набрати законної сили, обов'язково повинні бути погоджені із парламентом чи президентом.

3. Підзаконні нормативно-правові акти уряду та міністрів й урядові акти, які наділяються (конституційним законом чи звичайним законом парламенту) певними рисами законодавчих актів, у Франції можуть скасовуватись вищими судами загальної юрисдикції чи конституційними судами.

Література:

1. *Constitutionnel de la République Française: à partir de 04.10.1958 année // Journal officiel de la République Française, 1958.*
2. Ермаков Н. Парламентаризм по-французски. / Н. Ермаков // Столица, 1993. – N 3. – С. 16.
3. Дубовицкий В.Н. Проблемы совершенствования системы органов исполнительной власти в Республике Беларусь / В.Н. Дубовицкий // Право в современном белорусском обществе: сборник научных трудов; Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2010, Вып. 5. – С. 172-181.
4. Козырин А.Н. Публичная администрация в зарубежных странах. Министерское звено управления во Франции. / А.Н. Козырин. // Институт публично-правовых исследований, 2008. – N 3 – С. 70-79.

5. Смирнова О. Исполнительная власть во Франции и ее роль в формировании внешнеполитического курса страны. / О. Смирнова, Д. Золина. // Власть, 2011, N 03. – С. 90-95.
6. Брэбан Г. Французское административное право. / Пер. с фр.; Брэбан Г.; Под ред. С. В. Боботова. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.

Харчук Р.С. Отдельные вопросы правового регулирования нормотворческой деятельности органов исполнительной власти во Франции. – Статья.

Статья посвящена исследованию отдельных вопросов правового регулирования нормотворческой деятельности исполнительной власти во Франции, изучению общих и специальных норм национального законодательства, которые регламентируют правовую природу и особенности правотворческой компетенции президента и правительства. Рассматриваются отдельные правовые аспекты принятия и отмены нормативно-правовых и правовых актов, которые принимаются центральными органами исполнительной ветки власти в республике.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, нормотворческая деятельность, правотворчество, президент

Harchuk R.S. Separate questions of the legal adjusting are a norm of creative activity of executive bodies in France. – Article.

The article is sanctified to research of separate questions of the legal adjusting norm of creative activity of executive power in France, to the study of general and special norms of national legislation, that regulate legal nature and features right for the creative competence of president and government. The separate legal aspects of acceptance and abolition of normatively-legal and legal acts that is accepted by the central organs of executive branch of power in a republic are examined.

Key words: normatively-legal act, norm creative activity, right work, president.

УДК 349.2

*В.В. Чечоткін,
здобувач Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

**ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ТА СИСТЕМАТИЗАЦІЮ
ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЙМАНОЇ ПРАЦІ**

У статті здійснено комплексне науково-теоретичне дослідження правової природи та систематизації правовідносин у сфері найманої праці на сучасному етапі розвитку трудового права України.