

ISSN 2617-9660

DOI: 10.32689/2617-9660-2018-1-1

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР
СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ПИТАНЬ
ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ЕКСПЕРТ: ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

EXPERT: PARADIGM OF LAW
AND PUBLIC ADMINISTRATION

№ 1 (1) – листопад 2018



*Електронне наукове видання
підготовлене у науковому партнерстві
із Всеукраїнською Асамблеєю
докторів наук з державного управління*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2018

Редакція

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України

Заступники головного редактора:

Федоренко Владислав Леонідович,
доктор юридичних наук, професор,
DrHb-доктор хабілітований наук правничих,
заслужений юрист України

Кислий Анатолій Михайлович,
доктор юридичних наук, професор

Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління,
доцент

Видається з листопада 2018 року

Періодичність: 12 разів на рік + спецвипуск

Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 10 від 31.10.2018)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії:
вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039

E-mail: irina_pravo@ukr.net <http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief

Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editors:

Fedorenko Vladislav Leonidovich,
Doctor of Law, Professor, DrHb-Doctor
Habilitated Law Sciences, Honored Lawyer
of Ukraine

Kisly Anatoly Mikhailovich,
Doctor of Law, Professor

Iryna Vitaliivna Chaplay,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor

Published from november 2018

Pereodisity: Pereodisity: 12 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 10 from 31.10.2018)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board:
street Frometovskaya, 2, Kiev, 03039

E-mail: irina_pravo@ukr.net <http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Addres of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. — 2018. — № 1 (1) — листопад. — Київ : ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2018. — 122 с.

ЗМІСТ

Бортник В. А.

Організація місцевої влади
у Французькій республіці:
досвід децентралізації..... 9

Дегтяр А. О., Калюга О. О.

Механізми державного управління
розвитком ринку іпотечного
кредитування в Україні..... 22

Кісілевич-Чорнойван О. М.,

Шашкова-Журавель І. О.

Правові аспекти протидії корупції
на міжнародному рівні 31

Козаченко О. І.

Закордонний досвід та національне
правове регулювання забезпечення
безпеки суб'єктів системи негласних
слідчих (розшукових) дій 43

Лісовська Ю. П.

Творча праця як інвестиційна
вартість кіберкапіталу
у запобіганні корупції:
стан та перспективи розвитку..... 63

Найченко А. М., Куртакова Г. О.

Електронні докази:
реалії сьогодення 72

Nedbálek Karel

The future inclusion of criminal
liability of the robots
and the artificial intelligence
in the Czech Republic 86

Нікітченко В. В.

Адвокатура України
як правозахисна організація..... 96

Романенко Є. О., Чаплай І. В.

Сучасний стан та системний
розвиток форм та методів взаємодії
між державою та громадянським
суспільством в ЄС..... 102

Yakymchuk A. Y., Semenova Y. M.

Aspects of hazard analysis
and critical control points
implementation into Ukrainian industry
in context of rational water
resources use..... 110

УДК 342.25(44)

Бортник Валентин Анатолійович,

кандидат юридичних наук, доцент, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +380 95 6770768, e-mail: fin406@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1226-6215

Bortnik Valentin Anatolevich,

PhD in Law, Associate Professor, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, phone: +380 95 6770768, e-mail: fin406@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1226-6215

DOI: 10.32689/2617-9660-2018-1-1-9-21

ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Враховуючи глобальні зміни, що відбуваються останнім часом в Україні, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір громадян України.

Розуміючи важливість цієї проблеми, розглянуто можливість пошуків оптимальної моделі організації влади на місцях з урахуванням досвіду Європейських країн, а також удосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведення адміністративно-територіальних регіональних реформ, впровадження конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Актуалізовано проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових економічної системи України.

У період проголошення реформ в Україні, спрямованих на розбудову державності в цілому, що мають на меті побудову сучасної європейської держави, пропонується здійснення низки заходів щодо децентралізації влади.

Визначено, що адміністративно-територіальна реформа та реформи місцевого самоврядування неможливі без урахування думки громадянського суспільства.

Слід зазначити, що українська громадськість уже напрацювала кілька варіантів проведення реформи, кожен з яких має свої позитивні та негативні сторони. Серед них ті, що враховували окремі риси муніципального устрою Франції та елементи яких використовуються для удосконалення вітчизняної моделі, а саме досвід департаментів.

Пропонується, врахувати досвід Франції, яка не зменшувала примусово кількість комун, а максимально сприяла асоціативним об'єднанням місцевих громад.

Отже, враховуючи досвід Франції, константою мети адміністративно-територіальної реформи в Україні має стати максимальна комфортність проживання її громадян та якість послуг, що надаються владою.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, досвід Франції, місцева влада, децентралізація, реформи.

THE ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FRENCH REPUBLIC: THE EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION

Abstract. Taking into account the recent global changes in Ukraine, development of local self-government is one of the priority directions of state policy. The Euro-area Square phenomenon outlined the European choice of Ukrainian citizens.

Understanding the importance of this problem is considered the possibility of finding the best model of organization of power in the field, taking into account the experience of European countries.

As well as the improvement of the theory and practice of modern state-building caused by transformations in the political system of society, the implementation of administrative-territorial regional reforms, the introduction of constructive social partnership between the center and territories.

Actualization of the problem of implementation of ratified agreements with EU countries, including the provisions of the European Charter of Local Self-Government, as well as ensuring the qualitative development of the regions of the country is as important components of the economic system of Ukraine.

In the period of proclamation of reforms in Ukraine aimed at building up statehood as a whole, with the aim of building a modern European state, a number of measures are being implemented to decentralize power.

It is determined that administrative-territorial reform and local self-government reforms are impossible without taking into account the views of civil society.

It should be noted that the Ukrainian public has already worked out several variants of the reform, each of which has its positive and negative sides. Among them were those that took into account some of the features of the municipality of France and used their elements to improve the domestic models and-experience departments.

Therefore, taking into account the experience of France, the goal of administrative and territorial reform in Ukraine should be the maximum comfort of living of its citizens and the quality of services provided by the authorities.

Therefore, taking into account the experience of France, the ultimate goal of administrative and territorial reform in Ukraine should be the maximum comfort of living of its citizens and the quality of services provided by the authorities.

Keywords: local authorities, French experience, local authorities, decentralization, reforms.

Постановка проблеми. З кожним роком зростає роль участі місцевої влади в державних справах та реалізації державної політики. Як підтвердження такого визнання провідними європейськими державами була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування, що стала початком розвитку та становлення місцевого самоврядування. Україна приєдналася до цього міжнародного договору. Ця подія ознаменувала нову фазу в розвитку демократичного суспільства. У цьому договорі було задекларовано загальне розуміння ролі важливості місцевого самоврядування для сучасного демократичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні цікаві дослідження щодо становлення місцевого самоврядування є у працях І. Татарчук, Т. Дяків, О. Врублевського, П. Татарчук, В. Рубцова, В. Журавського та ін.

Мета статті — проаналізувати становлення місцевого самоврядування у Франції та використати їх досвід в Україні.

Викладення основного матеріалу. Упродовж останніх двох десятиріч у країнах Європи спостерігається тенденція до більшої децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до перерозподілу повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами [1]:

- 1) зростанням потреби в демократії на місцевому рівні;
- 2) розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Обличчя місцевого самоврядування Франції внаслідок започаткованих реформ теж продовжує змінюватися. Для України цей досвід є повчальним. Протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає до запровадження нових форм діяльності органів місцевого самоврядування; з другого — залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами [2]. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю за місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи до публічного управління, з наголосом не тільки на контроль місцевих фінансів, а й на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів. Конституція Франції досить скупо говорить про місцеве самоврядування: Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території (мають статус департаментів — *авт.*). Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів (ст. 72) [3].

Розпочнемо з головної ланки місцевого самоврядування. Комуни (фр. *commune*) — найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон).

У низці інших країн французькій комуні відповідають муніципалітети, приходи, ради, общини, поселення, гміни. Комуни можуть значно відрізнятися одна від одної за чисельністю населення. До комун належать і багатомільйонний Париж, і село з десятка жителів. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36 782 комуни, а середня кількість населення комуни — 380 осіб. Комуна — єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує і функції державної влади. Багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 р., передані до функцій місцевого самоврядування [4]. Тобто, роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась, і вона стала реально автономним територіальним колективом. Комуна як юридична реальність включає три елементи: назву, територію та населення.

Кантон (фр. *Canton*) у Франції — адміністративно-територіальна одиниця у складі округу, що у свою чергу охоплює кілька комун (принаймні, в сільській місцевості, в містах, навпаки, одна комуна може відповідати кільком кантонам). Кантони насамперед є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

Округ (фр. *Arrondissement*) — адміністративно-територіальна одиниця, менша за департамент. 100 департаментів Франції включають в середньому по 3–4 округи. Столиця округу називається в загально-

му випадку супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею, департамент має статус префектури. У свою чергу, округи діляться на кантони і комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, що є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Головна функція округу — організація виборів до парламенту.

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є департаменти (фр. *departements*). Площа департаментів у континентальній Франції, зазвичай, складає від 4 до 8 тис. км кв., а чисельність населення — від 100 тис. до 1 млн. Адміністративний центр департаменту має назву “префектура”. На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони діють як вищий рівень у дворівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни, однак, з другого, — вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повновладними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом. Наполеонівська організаційна модель забезпечила уніфіковану форму муніципальних інституцій, тому комуни існують по всій Франції. Вони зростали, відображаючи сільську реальність початку XIX ст. сільськогосподарської країни Франції, будучи великими за кількістю, але малими за розміром. Третя республіка у 1884 р. дарувала комунам головні муніципальні свободи, але вони мали лише кілька функціональних обо-

в'язків, обмежені ресурси та, відповідно, малий досвід. Однак, ця система чинила суттєвий політичний вплив на обраних місцевою громадою мерів, особливо з того часу, коли цю посаду почали сприймати як відправну точку кар'єрного зростання регіональних та національних політиків. Така структура стала малоефективною для післявоєнної Франції, коли стрімко змінювався характер влади та розширювалися її соціальні функції, тому стали створюватися міжкомунальні органи для спільного виконання спеціальних завдань окремих комун. Політичний вплив місцевих мерів зумовив відкладення здійснення реформ, і це стало можливим після 1982 р. [5]. Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на його рівні паралельно працюють два органи влади: генеральна рада — як орган самоврядування, та префект — як орган державної влади. Представницьким органом місцевого самоврядування є Генеральна рада. Вона зі свого складу обирає Голову, який одночасно є керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом, до повноважень Генеральної ради належать усі питання, що належать до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту. Якщо деталізувати ці повноваження, то виявимо, що до них належать:

- 1) затвердження бюджету та звіту про його виконання;
- 2) визначення політики розвитку департаменту;
- 3) встановлення ставок внутрішніх податків департаменту;

4) створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування;

5) визначення штату працівників служб департаменту;

6) прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна);

7) надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо.

Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект — представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Закон встановлює, що: “Представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів, керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед Генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, дотримання законів, громадський порядок і, за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому допомагають генеральний се-

кретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представники держави [6]. Радником муніципальної ради може бути обраний будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила невиборності та несумісності мандатів. Вибори муніципальних радників проводяться раз на шість років одночасно по всій Франції за мажоритарною і пропорційною системами. Застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах залежить від кількості жителів. Якщо кількість жителів у комунах менше 3500, то вибори відбуваються за мажоритарною системою в два тури, а саме: в першому — на основі абсолютної більшості, а в другому — для перемоги достатньо відносної більшості. В комунах з чисельністю жителів 3500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також у два тури. Департамент Франції є другим після комуни (середнім) рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада — як представницький орган місцевого самоврядування, та префект — як орган державної влади. Рада формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організовуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури. Кантон може охоплювати кілька комун (він є структурною основою виборчої системи). Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту. Термін мандата депутата цієї ради — шість років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної ради вибори до ра-

ди проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради. Після кожного оновлення, тобто кожні три роки. Генеральна рада зі свого складу обирає голову, який одночасно є керівником виконавчого органу департаменту.

На регіональному рівні діє Регіональна рада, що є дорадчим органом у регіоні. Вона складається з депутатів, обраних прямим голосуванням на шість років, та оновлюється наполовину кожні три роки. Рада призначає президента зі свого складу на шість років. Він є одночасно і виконавчим органом, і головою регіональної адміністрації. Президент має ті самі функції, що й президент Генеральної ради у департаменті. Вибори проводяться по тій самій системі, що й до Генеральної ради. Оптимальною системою місцевих виборів для Французької республіки виявились мажоритарна та мажоритарна з елементами пропорційності, а не партійно-пропорційна. Питання про найбільш оптимальну виборчу систему не лише для місцевих, але і для парламентських виборів в Україні було і залишається одним з найбільш актуальних. Це зумовлено насамперед тим, що в саме поняття “оптимальності” виборчої системи політичними силами, пересічними виборцями та експертами вкладається далеко не однозначний зміст. Попри різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи, можна виділити і певні спільні риси застосовуваних виборчих систем:

1. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість

висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів, що забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але й у постсоціалістичних державах

2. У більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою. Навіть у країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій [7].

3. На місцевих виборах у Європі не є поширеною практика “блокування” партій. Вони висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків. Винятком є лише окремі країни.

4. Простежується загальноєвропейська тенденція до забезпечення представництва національних меншин та жінок в органах місцевого самоврядування. На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у списках з розрахунку 51 % жінок до 49 % чоловіків, отримують менший обсяг

державного фінансування [7]. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар'єри. Нові виборчі Закони Румунії та Хорватії стали предметом критики Європейської комісії за демократію через право та інших експертів [8] саме через відсутність належних механізмів забезпечення представництва в органах самоврядування національних меншин.

5. У більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими (“напівзакриті” та “відкриті списки”). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте, навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120–150 мандатів (як це має місце в Україні). Зрештою, виборчі системи в європейських країнах на базовому рівні “прив'язані” до кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не до виду органу, що формується (тоді як в Україні вибори до ради села, селища і міста районного значення, які суттєво не відрізняються за кількістю виборців, які в них проживають, в одному випадку формуються за двома системами — мажоритарною відносною більшості та партійно-пропорційною). У Франції спостерігається цікава особливість парламентських виборів до двох її палат. Зокрема, депутати нижньої палати — Національних зборів — обираються загальним прямим таємним голосуванням на мажоритарній основі. Це означає, що для перемоги вже в першому турі один з претен-

дентів у своєму виборчому окрузі повинен набрати більше половини голосів. Зазвичай, таке відбувається не дуже часто. Наприклад, на парламентських виборах 2002 р. лише 58 кандидатів змогли вже в першому турі забезпечити собі депутатські мандати. У другий тур виходять ті претенденти, які в першому турі набрали більше 12,5 % голосів (це може бути два, три і більше кандидатів). Щоб отримати бажаний депутатський мандат, одному з них досить буде обійти суперників, отримавши просту більшість голосів у другому турі виборів. У першому турі останніх парламентських виборів Франції партія “Союз на підтримку народного руху” (ЦМР), очолювана Президентом Н. Саркозі, отримала 39,54 % голосів виборців. А основний конкурент — Соціалістична партія — домоглася підтримки 24,73 % виборців. Центристи ІЛЖМоВет завоювали 7,61 %, Національний фронт — 4,29 %, Комуністична партія — 4,29 %, “крайні” ліві — 3,41 %, “зелені” — 2,25 %. У виборах взяли участь 60,24 % виборців, що говорить про відносно високу зацікавленість виборців у політичних процесах країни [9].

Особливо заслуговує на вивчення досвід Франції у створенні механізмів тісної співпраці парламенту і органів місцевого самоврядування через механізм формування “верхньої палати” вищого законодавчого органу Сенату, де діє “схема” непрямих виборів. Система виборів senatorів у Франції виглядає так: виборці на рівні адміністративно-територіальної одиниці — комуни — обирають членів місцевого представницького органу (перший ступінь), який оби-

рає делегатів (другий ступінь), які беруть участь у виборах senatorів (третій ступінь). Верхня палата законодавчого органу країни Сенат (346 senatorів) обирається “виборчим колегем”, який складається з депутатів, регіональних радників, обраних у департаменті, просто генеральних радників, делегатів муніципальних рад або заступників делегатів. Колегж складається на 95 % із делегатів від муніципальних рад. Це єдині вибори, де голосування обов’язкове для членів виборчого колегжу. Частина Сенату змінюється раз на 3 роки. Заборонено поєднувати мандати senatorа і депутата Європарламенту. Система обрання senatorів змінюється залежно від їхньої кількості, що обирається: де 3 senatorи від департаменту або менше, то використовується мажоритарна система в 2 тури; якщо це 4 senatorи чи більше — то пропорційна [10].

У Франції є практика, коли члени уряду, що отримали депутатські мандати, самі не засідають у парламенті, а довіряють виконання депутатських функцій своїм спеціальним представникам. Крім цього, Закон про кумуляцію (сумісництво) мандатів дозволяє мерам мати один персональний виборчий мандат (депутата, senatorа, регіонального радника, генерального радника) на доважок до його муніципальних обов’язків. Тобто, на відміну від України, у Франції допускається можливість мерам бути одночасно ще й представниками законодавчого органу країни. Функція муніципального радника не вважається персональним мандатом. Станом на сьогодні прийнято (хоча жодний закон цього не передба-

чає) що мер має відмовитися від здійснення цієї функції в разі свого призначення на міністерську посаду. Отже, він залишається просто муніципальним радником [10] і працює на посаді міністра. Багато в чому система влади в Україні нагадує французьку модель. Сьогодні, як ніколи гостро постало питання про суттєве перетворення системи місцевої влади в Україні на більш ефективну модель. Зокрема, багато політиків і науковців ставлять питання про ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій в “префектури” з “наглядово-контролюючими функціями, а голів ОДА — у префектів. Причому, більшість політиків зводить роль префекта до такого собі “прокурора загального нагляду”, який наглядає за місцевим самоврядуванням, аби воно діяло в рамках Конституції та законів, а місцеве самоврядування виконує всі інші повноваження, що сьогодні належать місцевим державним адміністраціям. Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком закономірно, що нам було б корисно детально вивчити модель організації місцевої влади у Франції, яка здійснила серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади у другій половині 80-х років XX ст. Тим паче, що ця країна близька до нас як за державним устроєм та географічним положенням, так і за площею та чисельністю населення [11]. Французькі Закони, що сформували новий Адміністративний кодекс Франції, містять принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус

органів місцевого самоврядування [12]:

- було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. А саме, однаковий контроль встановлювався по відношенню до рішень усіх місцевих органів — муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому, цей контроль уже не був на предмет доцільності, а лише на предмет законності, і то із застосуванням судових процедур;

- префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевою колективу, його функції перейшли до голови Генеральної ради. Тепер департамент як самоврядний територіальний колектив став управлятися виключно виборними органами влади;

- принципово змінився статус округу, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він став управляти виборним адміністративним органом.

Найважливішою новелою у законодавстві стала правова норма, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: “Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передачі державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статус

обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті” [12]. Отже, будь-яка реформа проводиться заради громадян і в інтересах громадян. Адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування неможливі без урахування думки громадянського суспільства. Українська громадськість уже напрацювала кілька варіантів проведення реформи, кожен з яких має свої позитивні та негативні сторони. Серед них і ті, що врахували окремі риси муніципального устрою Франції та використовують їх елементи для вдосконалення вітчизняної моделі — досвід департаментів.

Одна з моделей передбачає такі зміни: запровадження двох рівнів адміністративно-територіального устрою (базового та регіонального), утворення виконавчих органів в обласних та районних радах, ліквідація райдержадміністрацій та утворення департаментів як структурних підрозділів облдержадміністрації. Відповідно до запропонованого варіанта:

- ліквідовуються райдержадміністрації, натомість створюються структурні підрозділи облдержадміністрацій — департаменти в кожному районі;
- утворюються виконавчі комітети обласних і районних рад, а управління і відділи районних та обласних державних адміністрацій включаються до складу виконкомів цих рад;
- облдержадміністрація та підпорядковані їй департаменти наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями;

- голів облдержадміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;

- керівник департаменту та його заступники призначаються на посаду головою облдержадміністрації за погодженням з Кабінетом Міністрів України;

- акти органів місцевого самоврядування підлягають обов’язковій державній реєстрації;

- облдержадміністрації надається право зупиняти дії актів органів місцевого самоврядування з поданням до адміністративного суду.

Другий варіант — трирівнева модель адміністративно-територіального устрою з перетворення облдержадміністрації на орган префекторального типу, в т. ч.: ліквідація райдержадміністрацій; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; утворення місцевих управ. Пропонується провести широку і глибоку децентралізацію з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні. Обласні державні адміністрації здійснюють лише контроль та наглядові функції, відбувається перерозподіл повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, вводиться посада представника ради у населених пунктах, що не є адміністративними центрами територіальних одиниць [7]. Зазначений варіант пропонує трирівневу систему адміністративно-територіального устрою. Пропонується запровадити такі одиниці: громада (сільська, міська), район (місто — район на правах громади), регіон (міста — регіони).

Нині триває дискусія про чисельність таких утворень, але варто пам'ятати досвід Франції, яка не зменшувала примусово кількість комун, а максимально сприяла асоціативним об'єднанням місцевих громад. Константою мети майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні має стати — максимальна комфортність проживання її громадян та якість надаваних владою послуг.

Пошук оптимальної системи місцевої влади ускладнюється тим, що аналіз законодавства про місцеві вибори більшості європейських держав не дає можливості виявити певний різновид виборчої системи, який є найбільш поширеним і, крім того, може бути застосований в українських умовах. В Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, тобто — виборча система має досягати тих цілей, які ставляться її розробниками, але доцільності не для партій, а для суспільства. Серед таких цілей — забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію політики, ефективне функціонування системи органів публічної влади, перемога суб'єктів, “під яких” упроваджена виборча система на наступних виборах. Другорядними чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. Але кожна з виборчих систем, упроваджених у країнах Європи, має в своїй основі національно-дер-

жавотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі державотворення. Вивчення як українських, так і зарубіжних традицій, — предмет подальших досліджень даної тематики.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Пошук оптимальної моделі щодо розбудови місцевого самоврядування на прикладі іноземних європейських держав стане початком упорядкуванню відносин у цій сфері. Це сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та органами місцевого самоврядування. Також, враховуючи важливість використання європейського досвіду, доцільним було б проведення широкого попереднього громадського обговорення та розробки з урахуванням практик європейських держав, аналізу матеріалів про концепції країн Євросоюзу в даному випадку Франції. Не зайвим буде проаналізувати політику Франції у становленні органів місцевого самоврядування.

Для вирішення такої нагальної проблеми, як становлення місцевого самоврядування, потрібно відшукати практичні шляхи та орієнтири співпраці місцевих органів влади та уряду в Україні, розробити конкретні практичні рекомендації для державних установ щодо розбудови місцевого самоврядування. Для цього необхідно комплексно вивчити міжнародний досвід Європейських держав, визначити як саме впливають світові тенденції на його еволюцію в Україні. Досить актуальним є питання становлення місцевих громад щодо перспектив законодавчого забезпечення громадської участі у ста-

новленні місцевого самоврядування. Тож, беручи до уваги те, наскільки ця проблема є дискусійною, варто наголосити на неодмінному урахуванні і українського, і світового історичного досвіду, а в даному випадку досвіду Франції в плані розбудови місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М.: Спарт, 2001. — 251 с.
2. *Бутко І.* Децентралізація по-французьки: Місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 1/2. — С. 81–91.
3. *Гримо Ж.* Організація адміністративної влади у Франції. CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux.
4. *Василенко І.* Административно-государственное управление: опыт Франции // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 1. — С. 75–79.
5. *Ганущак Ю.* Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні // Аспекти самоврядування. — 1999. — № 2 (4). — С. 17–21.
6. *Новоженова І. С.* Культура местной власти во Франции / И. С. Новоженова. — М.: ИНИОН РАН, 1994. — 47 с.
7. *Ткачук А.* Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2. — С. 84–89.
8. *Харлоф Е.* Місцеві органи влади в Європі. — М.: Фінанси і статистика, 1992.
9. *Либаракина М. И.* Зарубежный опыт организации местного самоуправления

ления // Политая: анализ, хроника, прогноз. — 2003–2004. — № 3–4. — С. 225–237.

10. *Девемі Ж.-Ф.* Місцеве управління у Франції // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України.
11. *Реформа для людини* // Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / за ред. А. Москалюк. — К.: Полігр. центр “Геопринт”, 2005. — 238 с.
12. *Адміністративний кодекс Франції* (Закони про місцеве самоврядування). Переклад ПСП, 1995.

REFERENCES

1. *Evdokimov V. B., Startsev Ya. Yu.* (2001). Mestnye organy vlasti zarubezhnykh stran: pravovye aspekty [Local authorities of foreign countries: legal aspects]. Moscow: Spart [in Russian].
2. *Butko I.* (1994). Detsentralizatsiia po-frantsuzski: Mistseve samovriadvannia [Decentralization in French: Local Self-Government]. Mistseve ta rehionalne samovriadvannia Ukrainy — Local and Regional Self-Government of Ukraine, 1/2, 81-91 [in Ukrainian].
3. *Hrymo Zh.* (n.d.). Orhanizatsiia administratyvnoi vlady u Frantsii [Administration of the Administration in France]. studfiles.net. Retrieved from <https://studfiles.net/preview/5212171/> [in Ukrainian].
4. *Vasilenko I.* (1997). Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie: opyt Frantsii [Administrative-state management: the experience of France]. Problemy teorii i praktiki upravleniya — Problems of management theory and practice, 1, 75–79 [in Russian].
5. *Hanushchak Yu.* (1999). Dosvid Frantsii i biudzhetna reforma v Ukraini

- [The Experience of France and Budget Reform in Ukraine]. *Aspekty samovriaduvannia — Aspects of Self-Government*, 2 (4), 17–21 [in Ukrainian].
6. *Novozhenova I. S.* (1994). *Kultura mestnoy vlasti vo Frantsii* [Culture of local authority in France]. Moscow: INION RAN [in Russian].
 7. *Tkachuk A.* (1997). *Detsentralizatsiia, shcho zmitsniuie derzhavu. Osoblyvosti mistsevoho samovriaduvannia u Frantsuzkii Respublitsi* [Decentralization that strengthens the state. Features of Local Self-Government in the French Republic]. *Mistseve samovriaduvannia — Local Self-Government*, 1–2, 84–89 [in Ukrainian].
 8. *Kharlof E.* (1992). *Mestnye organy vlasti v Evrope* [Local authorities in Europe]. Moscow: Finansy i statistika [in Russian].
 9. *Libarakina M. I.* (2003). *Zarubezhnyy opyt organizatsii mestnogo samoupravleniya* [Foreign experience of the organization of local self-government]. *Politiya: analiz, khronika, prognoz — Politiya: analysis, chronicle, forecast*, 4 (31), 225–237 [in Russian].
 10. *Devemi Zh.-F.* (2000). *Mistseve upravlinnia u Frantsii* [Local government in France]. *Zbirnyk naukovykh prats Ukrainskoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy — Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 2, 77–82 [in Ukrainian].
 11. *Moskaliuk A.* (Eds.). (2005). *Reforma dlia liudyny. Zbirnyk materialiv pro shliakhy realizatsii administratyvno-terytorialnoi reformy v Ukraini* [Reform for a person. A collection of materials on how to implement administrative-territorial reform in Ukraine]. Kyiv: Polih. tsentr “Heoprynt” [in Ukrainian].
 12. *Administratyvnyi kodeks Frantsii (Zakony pro mistsevesamovriaduvannia)* [Administrative Code of France (Laws on Local Self-Government)]. (1995). (PSP, Trans). Kyiv [in Ukrainian].