

**РЕГІОНАЛЬНІ ТА РЕСПУБЛІКАНСЬКІ АСПЕКТИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ФРАНЦІЇ**

Розкрито особливості системи виборів Франції при формуванні двопалатного парламенту та органів місцевого самоврядування в контексті європейського досвіду розвитку демократії. Виділено ті особливості, які можливо використати в українських реаліях адміністративно-територіальних реформ.

The features of the system of elections of France are exposed at forming of bicameral parliament and organs of local self-government in the context of european experience of development of democracy. Those features which it is possible to use in Ukrainian realities of administrative-territorial reforms are selected.

Уже є аксіомою те, що ефективність роботи як місцевих органів влади, так і національних парламентів та урядів безпосередньо залежить від особливостей механізму їх формування, тобто від характеристики виборчої системи, що діє в країні на місцевих і парламентських виборах – наскільки вона демократична, відповідає запитам суспільства, а не лише інтересам політичних партій. Коли історія партійного будівництва в країні дуже коротка, партії не носять ідеологічного характеру, а зорієнтовані лише на харизматичних особистостей та залучені ними “ресурси”, виникає явище партійної або міжпартійної диктатури. Тоді єдиним шляхом повернення влади народу є зміна виборчої системи. У демократичному суспільстві виборчі системи разом з політичною структурізацією, посиленням зв’язку партій з виборцями мають забезпечувати ефективне функціонування системи публічної влади. У зарубіжних країнах дієздатність і спроможність місцевої влади досягається різноманітними шляхами, але перш за все за рахунок усталених демократичних механізмів виборчої системи та відкритої системи функціонування (у т.ч. фінансування) політичних партій. Вивчення досвіду становлення виборчих систем за нинішніх умов політичної кризи для України є досить актуальним, тому метою даної роботи є виокремлення шляхів створення ефективних механізмів формування центральної і особливо місцевої влади.

До опрацювання та аналізу європейського досвіду в державно-управлінській системі України, муніципальних реформ, особливостей роботи і устрою місцевої влади в тому числі й Франції та інших країн “старої” Європи зверталися у своїх працях багато вітчизняних і зарубіжних практиків й науковців. Серед них М. Азнар [1], Г. Барабишев [2], І. Бутко [3], І. Василенко [4], Ю. Ганущак [5], В. Гельман [6], Ж. Гримо [7], Ж.-Ф. Девемі [8], В. Евдокимов [9], О. Конотопцев [10], Е. Ле Руа Ладюрі [11], М. Либаракіна [13], І. Новожонова [14], Б. Савченко [15], В. Серебреніков [16], В. Солових [17], А. Ткачук [18–19], О. Фрицький [20], О. Ярошук [22] та ін. Більшість праць дослідників розглядають проблеми регіонального розвитку та врядування, функціонування місцевої демократії, проведення муніципальних реформ. Світовий досвід реформування та особливостей становлення виборчих систем органів місцевого самоврядування та парламентів висвітлено недостатньо.

Які ж є шляхи побудови такої системи місцевої влади, щоб задовольняла потреби місцевої влади в якісних соціально-економічних та інших послугах, що необхідні для функціонування громад? В європейській практиці, на нашу думку, їх усього декілька, незалежно від системи виборів. Це такі схеми формування місцевого управління:

Перша – через обрання мера більшістю від складу ради. Ця система вирішує проблему конфліктів між мером і радою, бо мер спирається на підтримку більшості в раді. Друга – через проведення виборів мера за мажоритарною системою абсолютної більшості. Хоча конфліктність між мером та радою в цій системі достатньо висока, однак і мер, і рада принаймні підтримуються більшістю виборців, що спонукає їх до пошуку компромісів. І третя – через зв'язок результатів виборів до представницького органу з результатами виборів мера (така система застосовується, наприклад, в Італії).

Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами. При цьому слід зазначити, що західний досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування в цілому. Тому всі системи є результатом довготривалих напрацювань фахівців і переслідують дві основні мети: створення дієздатної ради (де є стійка більшість, що належить до однієї партії або до одного виборчого об'єднання); підтримка відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості бути присутньою в раді [9, с.132].

За специфікою державного устрою та іншими особливостями державного життя України близький досвід Французької Республіки. Розпочнемо з низового рівня її місцевої влади, що представлена комунами, і кожна має мера та муніципальну раду. Повноваження цих суб'єктів не залежать від чисельності населення комуни. Муніципальна рада кожної комуни має різну чисельність складу депутатського корпусу (радників) залежно від кількість мешканців у ній (табл.).

Радником (депутатом – *П. В.*) муніципальної ради може бути обраним кожен 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. У комунах з кількістю жителів 3500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також у два тури.

Таблиця

Склад муніципальної ради Франції

Кількість жителів у комуні (чол.)	Склад муніципальної ради (кількість радників)
менше 100	9
100 – 499	11
500 – 1499	15
1500 – 2499	19
2500 – 3499	23
3500 – 4999	27
5000 – 9999	29
10000 – 19999	33
20000 – 29999	35
30000 – 39999	39
40000 – 49999	43
50000 – 59999	45
60000 – 79999	49
80000 – 99999	53
100000 – 149999	55
150000 – 199999	61
200000 – 249999	61
250000 – 299999	65
Більше 299999 – м. Ліон	73
м. Марсель	101
м. Париж	163

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 організуються і проводяться в кантонах за мажоритарною системою в два тури. Кантон охоплює декілька

комун (принаймні в сільській місцевості – в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам. – *П. В.*) і 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 ради 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 і 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 ж функції, як президент генеральної ради в департаменті. Вибори проводяться за тією ж системою, що й до Генеральної Ради.

Отже, оптимальною системою місцевих виборів для Французької республіки виявилась 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 в першу чергу тим, що в саме поняття “оптимальності” виборчої системи політичними силами, пересічними виборцями та експертами вкладається далеко не однозначний зміст. У той же час попри різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях у країнах Європи, можна виділити і певні спільні риси застосовуваних виборчих систем.

1. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але і 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 і в 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 [21].

3. На місцевих виборах в Європі не є поширеною практика “блокування” партій. Вони висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків. Виняток з цього правила становлять 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 [21]. 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 [23] 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, що в них проживають, в одному випадку формуються за двома системами – мажоритарною відносної більшості та партійно-пропорційною).

У Франції спостерігається 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 претендентів у своєму виборчому окрузі повинен набрати більше половини голосів. Як правило, 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 звичайну більшість голосів у другому турі виборів. У першому турі останніх парламентських виборів Франції партія “Союз на підтримку народного руху” (UMP), очолювана Президентом Н. Саркозі, отримала 39,54 % голосів виборців. А основний конкурент – Соціалістична партія – домоглася підтримки 24,73 % виборців. Центристи UDF-MoDem 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 політичними процесами країни [12].

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 обирає делегатів (другий ступінь), котрі беруть участь у виборах senatorів (третій ступінь). Верхня палата законодавчого органу країни Сенат (346 senatorів) обирається “виборчим колежем”, який складається з депутатів, регіональних радників, обраних у департаменті, просто генеральних радників, делегатів муніципальних рад або заступників делегатів. Колеж складається на 95 % з делегатів від муніципальних рад. Це єдині вибори, де голосування обов’язкове для членів виборчого колежу. Частина Сенату змінюється раз на три роки. Заборонено поєднувати мандати senatorа і депутата Європарламенту. Система обрання senatorів змінюється залежно від їх кількості, що обирається: де три senatorи від департаменту або менше, то використовується мажоритарна система в два тури; якщо це чотири senatorи чи більше – то пропорційна [9].

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 передбачає) мер повинен відмовитися від здійснення цієї функції в разі свого призначення на міністерську

посаду. Отже, він залишається просто муніципальним радником [9] і працює на посаді міністра.

Пошук оптимальної виборчої системи ускладнюється тим, що аналіз законодавства про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє 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, іншими словами – 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” запроваджено виборчу систему, 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 із виборчих систем, що впроваджені у країнах Європи, має у своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі державотворення. Вивчення як українських, так зарубіжних традицій – предмет подальших досліджень з даної тематики.

Література:

1. *Азнар М.* Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / М. Азнар ; Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного права. – К., 2005.
2. *Барабашев Г. В.* Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М.: МГУ, 1996. – 350 с.
3. *Бутко І.* Децентралізація по-французьки: Місцеве самоврядування / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 1/2. – С. 81–91.
4. *Василенко І.* Административно-государственное управление: опыт Франции / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 1. – С. 75–79.
5. *Ганущак Ю.* Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні / Ю. Ганущак // Аспекти самоврядування. – 1999. – Число 2 (4). – С. 17–21.
6. *Гримо Ж.* Організація адміністративної влади у Франції / Ж. Гримо // CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux. – 2000.
7. *Девемі Ж.-Ф.* Місцеве управління у Франції // Соціальна політика та управління охороною здоров'я : зб. наук. пр. УАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К., 2000. – Вип. 2. Ч. II : Регіональний розвиток і місцеве самоврядування. – С. 77–82.
8. *Евдокимов В. Б.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарт, 2001. – 251 с.
9. *Конотопцев О.* Використання досвіду територіальної організаційної влади Французької республіки при проведенні адміністративної реформи в Україні / О. Конотопцев // Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад : матеріали регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 7 – 10 липня 1998 р. ; [відп. за вип. Ю.В. Наврузов]. – Дніпропетр., 1998. – С. 90–95.
10. *Ле Руа Ладюри Э.* История регионов Франции / Э. Ле Руа Ладюри. – М. : РОССПЭН, 2005. – С. 432.
11. *Либаракіна М. И.* Зарубежный опыт организации местного самоуправления / М. И. Либаракіна // Политика: анализ, хроника, прогноз. – М., 2003-2004. – № 3-4. – С. 225–237.
12. *Ковриженко Д.* Зміни до виборчого законодавства: зміст та необхідність. Лабораторія законодавчих ініціатив / Д. Ковриженко. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua/index.php?action>
13. *Новоженова И. С.* Культура местной власти во Франции / И. С. Новоженова. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – 47 с.
14. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / за ред. А. Москалюк. – К. : Поліграф. центр “Геопринт”, 2005. – С. 14–150.

15. *Савченко Б. Г.* Адміністративно-територіальне реформування : досвід Франції / Б. Г. Савченко, С. І. Білосорочка // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – Вип. 3 (30). – С. 410–417.
16. *Серебренников В. П.* Местное управление и самоуправление Франции / В. П. Серебренников. – Минск : Вышэйш. шк., 1981. – 168 с.
17. *Солових В. П.* Структурно-функціональні механізми влади: досвід Франції / В. П. Солових // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2000. – Вип. 2 (7). – С. 37–45.
18. *Ткачук А. Ф.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : [посібник] / А. Ф. Ткачук. – К. : Заповіт. 1997. – 186 с.
19. *Ткачук А.* Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1 – 2. – С. 84–89.
20. *Фрицький О. Ф.* Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні / О. Ф. Фрицький // Вісн. акад. прав. наук України. – Х., 1995. – № 3. – С. 73–81.
21. *Шаповал В.* Вибори як форма безпосередньої демократії (питання теорії) / В. Шаповал // Вибори та демократія. – 2004. – № 1. – Режим доступу : LawSchool.lviv.ua.
22. *Ярошук О. В.* Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / О. В. Ярошук. – Тернопіль : Екон. думка, 1999. – 62 с.
23. Opinion № 300/2004 of European Commission for Democracy through Law on the Law for the election of local public administration authorities in Romania, adopted by the Council for Democratic Elections. – Strasbourg, 4 janvier 2004. – 12 p; The new electoral legislation 2004: Discriminatory and undemocratic provisions that may raise difficulties in upcoming parliamentary elections: Analysis of IPP. – Bucharest: Institut pentru politici publice Bucuresti, 2004. – 10 p., Pettersen E. Republic of Croatia: Local government elections 2001: Working paper 2001:19. – Oslo: The Norwegian Institute of Human Rights, 2001. – 24 p.

Надійшла до редколегії 25.08.2010 р.