

Зарубіжний досвід

УДК 332.1:352/354
JEL H720

З. О. Сірик

Адміністративно-територіальний устрій Франції: актуальний досвід для України

Відзначено актуальність кардинальних змін для пострадянського адміністративно-територіального устрою України. Зазначено, що активність громад щодо дій, спрямованих на підвищення ефективності управління, є край низькою. Це зумовлює пріоритетність командно-централізованого принципу проведення таких змін для України з врахуванням відповідного досвіду європейських країн, зокрема Франції. Розглянуто підходи до впровадження французької моделі, висвітлені у працях українських учених. Проведено аналіз адміністративно-територіального устрою Франції. Розкрито особливості побудови органів місцевого самоврядування в різних за статусом територіальних утвореннях. Наголошено на особливостях співпраці територіальних громад великих французьких міст і потребах впровадити цей досвід українськими містами. Визначено подібність окремих елементів вітчизняної практики адміністративного устрою до чинної, тобто реформованої системи адміністративно-територіального устрою у Франції, де існує три рівні територіальних утворень в унітарній країні з великою кількістю дрібних громад (комун). Виокремлено доцільні для імплементації у практику адміністративно-територіального устрою України найкращі надбання французької моделі організації управління територіями. Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, державна виконавча влада, Франція, досвід для України.

Сучасні процеси реформування пострадянського адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування в Україні дещо пригальмовані з низки причин. Однак їх нагальність та актуальність є надзвичайною, а тому подібне питання потребує уваги з боку суспільства та влади. Ініціативність багатьох органів місцевого самоврядування залишається надзвичайно низькою, активність інститутів громадянського суспільства є дещо розрізною та не має єдиного чіткого вектора направлення, а проведена фінансова децентралізація не продемонструвала того рівня ефективності, якого від неї очікували. Усе це викликає необхідність пошуку оптимальних моделей реалізації функцій місцевого самоврядування, які вже функціонують у європейських країнах і довели свою ефективність. Однією з таких моделей є французька. Розвиток територій і локальне самоврядування у Франції введено в ранг найвищої цінності загальнодержавної внутрішньої політики, через що до оптимізації взаємодії між владними інституціями різних рівнів, громадськістю та бізнесом прикута постійна увага абсолютно всіх рівнів публічно-політичних інститутів і громадянського суспільства загалом. Саме тому для України досвід організації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Франції мав би викликати вагомий інтерес, насамперед стосовно імплементації кращих надбань у вітчизняну практику.

Проблематика пошуку ефективних моделей територіального устрою та організації місцевого самоврядування, зокрема на прикладах французького досвіду, уже знаходила своє відображення в працях таких учених, як О. М. Бориславська, П. В. Ворона, В. Д. Волков, І. Б. Заверуха, Н. В. Камінська, Ю. В. Ковбасюк, Л. А. Пустовойт, О. П. Скороход, А. М. Школик та ін. Разом з тим, в умовах реального початку реформування адміністративно-територіального устрою України такий досвід потребує нового осмислення.

Метою статті є аналіз французького досвіду побудови адміністративно-територіального устрою на основі континентальної моделі організації системи публічного управління і здійснення місцевого самоврядування та визначення доцільності й можливості імплементації її елементів і механізмів у вітчизняну практику державотворення.

Необхідність пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального поділу держави обумовлюється складністю організації публічно-політичних процесів і досягнення пропорційності розвитку територій. Збалансований розвиток територій є запорукою добробуту населення країни, її стабільності та соціально-економічного розвитку. Адміністрування процесами розвитку різних за своїм статусом територіальних утворень передовсім вимагає відповідного теоретико-методологічного забезпечення. Відтак у науці державного управління, конституційного та адміністративного права головною метою в цьому аспекті вбачається розробка належного правового, організаційного та економічного інструментарію забезпечення збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць у розрізі порівняльного аналізу з уже наявними подібними системами в інших країнах.

Одною з найбільш вражаючих особливостей публічного управління в сучасній Європі стало зростання регіонального рівня самоврядування. Цей процес став відповіддю на складний набір питань, які стосуються функціональних змін і політичних вимог. Найважливіші функціональні зміни стосувались динаміки зв'язків між територією та економічним розвитком, а також вдосконалення стратегії держави в управлінні територіями. Після Другої світової війни уряди держав зіштовхнулися з проблемами недостатнього розвитку чи занепаду окремих регіонів, колись успішних. Це змусило уряди запровадити нові, складніші механізми управління територіями, які передбачали перенаправлення інвестицій у менш розвинені регіони. Загальна мета полягала у реінтеграції слабких регіонів у національну економіку та підготовці їх до конкуренції на новоутворених європейському та світових ринках. Попередні підходи, які містили податкові пільги і субсидії та контроль за плануванням, були вдосконалені шляхом запровадження просторового планування (особливо у Франції) і спроб створювати спеціалізовані «точки зростання» у ключових секторах. Політика центрального уряду була побудована на принципі «згори донизу» та спрямована на інтеграцію регіонів у національну економіку. Однак поступово, з удосконаленням стратегій, центральний уряд почав шукати партнерів на регіональному і місцевому рівнях. У Франції, Італії, Бельгії і Великій Британії було створено спеціальні регіональні ради з питань розвитку, які покликані об'єднати зусилля різних учасників як національного, так і регіонального, місцевого рівнів у певних секторах і напрямках. Пізніше ці ради трансформовано в регіональні уряди [1, с. 68].

Загалом французький досвід цікавий і важливий для України через те, що вихідні умови вітчизняної практики адміністративного устрою тотожні (порівнювані) з наявною, тобто вже реформованою системою адміністративно-територіального устрою у Франції, де також існує три рівні територіальних утворень в унітарній країні. Відмінність же полягає у функціональному, організаційному, компетенційному і, головне, кадровому забезпеченні системи публічно-політичного устрою в обох країнах. Якість номенклатури державних службовців і службовців місцевого самоврядування у Франції надзвичайно висока, на відміну від вітчизняної, оскільки більшість вітчизняного бюрократичного апарату всіх рівнів сформувалася в часи тоталітарної командно-адміністративної системи, відтак в умовах демократичного суспільства ці чиновники апріорі не в змозі бути ефективними. Система цінностей і цілісного

сприйняття реалій ринкових відносин для них є важкою для досягнення, а тому якість функціональної спроможності та компетенційної готовності до виконання покладених на них завдань в умовах проведення адміністративної реформи є надзвичайно низькою.

Отже, звертаючись до французького досвіду реформування адміністративно-територіального устрою, зауважимо, що сучасна система поділу публічної влади Франції побудована відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. У Франції існують три рівні організації влади в державі і три типи територіальних одиниць самоврядування: комуни, департаменти і регіони. Ці адміністративні одиниці мають повноваження, поширені на відповідну частину національної території, яка ними управляється, і належать законодавчо до так званих місцевих справ або ті, які їм спеціально делеговані законом (державою). У широкому розумінні децентралізація мала своєю метою таке [2, с. 9-10]:

- передати по змозі більше повноважень на рівень органів місцевого самоврядування (головним чином у сфері адміністративних послуг);
- знайти відповідну «шкалу» для покращення управління, підвищення його ефективності у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей;
- посилити фінансову самостійність місцевої влади;
- зменшити навантаження на центральний уряд;
- у деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів щодо місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції.

В умовах України найбільшої уваги заслуговує досвід функціонування саме департаменту та комуни, оскільки регіон (тотожне утворення до вітчизняного аналогу «область») хоча і має доволі широкі повноваження, але разом з тим має і відповідне їх фінансове забезпечення. Більшу ж частину повноважень з територіального устрою, безперечно, отримали територіальні утворення субрегіонального рівня, що обумовили необхідність пошуку ефективних моделей і механізмів забезпечення виконання функцій, покладених на департаменти та комуни.

Як зауважує П. В. Ворона, базові адміністративно-територіальні одиниці Франції (комуни) мають низку особливостей, що виділяють їх серед базових структур місцевого самоврядування у Європі, але які певною мірою є характерними і для України. По-перше, мова йде про територіальну різноманітність або неоднорідність, оскільки комуни значно відрізняються між собою за чисельністю населення. Понад 90% комун мають менше 2000 осіб, однак декілька комун нараховують понад 0,5 млн мешканців. Ради комун обираються у складі від 9 до 109 членів залежно від їх величини. Унаслідок великої подрібненості комун необхідною є міжмуніципальна співпраця у багатьох сферах.

В Україні ми спостерігаємо не лише схожу ситуацію з кількістю та чисельністю населення місцевих рад, а й необґрунтоване збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл [3, с. 112]. Натомість фактично відсутня практика співпраці між окремими радами для вирішення власних проблем. Причин відсутності подібної співпраці, оскільки вона є не забороненою законом, кілька. Насамперед це відсутність ініціативи до об'єднання громад для вирішення гострих соціально-економічних проблем саме з боку рад і сільських, селищних чи міських голів. По-друге, укоріненість корупційних схем, які гальмують організацію співпраці. Корупція на найнижчому рівні місцевого самоврядування набула надзвичайного розвитку, тому її одномоментне подолання лише засобами правоохоронних органів неможливе. За таких обставин сама зміна системи та підходів до організації процесу реалізації функцій місцевого

самоврядування через міжмуніципальне співробітництво служитиме викоріненню корупційних і значно підвищить ступінь відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. По-третє, до моменту прийняття у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» тривалий час було відсутнє інституційне забезпечення можливостей для тимчасового об'єднання рад задля вирішення спільних проблем розвитку територій.

У Франції існує низка інституцій, що слідкують за впровадженням стратегій територіального розвитку та організують методичну допомогу і навіть координують процеси кооперації комун і департаментів. Мова йде передусім про структурні підрозділи Міністерства бюджету, державних розрахунків і державної реформи:

- Генеральне управління з питань модернізації держави;
- Управління бюджету, яке розраховує економічний внесок у реформи та вносить його до бюджету наступних років;
- Головне управління адміністрування та державної служби, яке займається проблематикою управління людськими ресурсами.

Окрім того, звертають на себе увагу й деякі структури, створені для проведення державної реформи та подальшої організації адміністративного сприяння функціонуванню органів місцевого самоврядування. Зокрема, мова йде про:

- Міжвідомчий комітет з питань державної реформи, який є дорадчим органом, що очолюється Прем'єр-міністром. Цей Комітет відповідає за формування політики уряду щодо: визначення ролі держави й уточнення сфери державних послуг; врахування потреб і сподівань користувачів державних послуг у напрямі спрощення і полегшення процедур; підвищення ефективності діяльності державних служб і інституцій; делегування повноважень і відповідальності; модернізації державного управління. Серед його завдань є ініціалізація і координація дій адміністрації щодо спільного територіального планування і вирішення проблем розвитку територій, що виходять за межі територіальної юрисдикції однієї комуні, а відтак передбачає необхідність об'єднання зусиль декількох комун чи департаментів;
- Міжвідомчу комісію з питань державної реформи, яка підпорядкована Прем'єр-міністру і має міжвідомчий характер. Комісія зобов'язана готувати відповідні пропозиції уряду щодо державної реформи, координувати прийняття рішень і контролювати їх виконання [2, с. 37-38].

Другою специфічною рисою, яка вирізняє комуну з-поміж інших аналогічних територіально-адміністративних одиниць багатьох держав, є повна автономність у виконанні повноважень. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця у Франції, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує функції як самоврядні, так і державної влади. Певну аналогію можна провести між головою місцевої ради в Україні. За законодавством Франції, комуні вирішують справи, які входять до їх компетенції. Вони з державою забезпечують управління територіями, їх економічний, соціальний, культурний розвиток, а також охорону навколишнього середовища і поліпшення укладу життя. Комуні створюють мережу установ, яка дає можливість громадянам брати участь у місцевому самоврядуванні.

Наступною важливою ознакою комун є механізм обрання управлінських структур. Він не є однорідним, оскільки чисельність комун різна, але процедура однакова: вибори муніципальних радників (депутатів) провадяться раз на шість років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тис. осіб і за відкритими списками для інших комун. Мера обирає муніципальна рада [3, с. 113].

Основна відмінність від вітчизняної системи місцевого самоврядування – це механізм обрання мера. Фактично у Франції ця посадова особа є підконтрольною

та підзвітною муніципальній раді, але при цьому і підзвітною територіальній громаді. Відтак посада мера характеризується високим рівнем відповідальності, не лише політичної, оскільки рада вирішує питання про відставку мера. При цьому він є своєрідним уособленням виконавчого інструменту публічного органу місцевого самоврядування, який, своєю чергою, уособлює рада комуни. Вітчизняна практика демонструє надто високий ступінь незалежності сільського, селищного чи міського голови від відповідної ради, інколи навіть навпаки – рада залежить від голови. Це дещо спотворює прозорість механізму взаємодії обох інституцій – голови та ради – при вирішенні ними проблем територіального розвитку. У Франції подібна співпраця абсолютно прозора.

Нарешті остання суттєва відмінність комуни від українського аналога – місцевих рад – полягає у чіткій законодавчій регламентованості діяльності комун і їх повноважень. Кодекс законів про комуни надзвичайно детально регламентує всі аспекти діяльності муніципальних рад: від суто процедурних (регламент засідання) до практичних (механізм виконання окремих повноважень). В Україні законодавство про місцеве самоврядування на сьогодні не відповідає тим вимогам, що їх висуває європейська практика організації місцевого самоврядування ні в контексті практичності, ні в контексті визначеності повноважень [4, с. 160-162].

Таким чином, можна побачити, що організаційне, фінансове та правове забезпечення реалізації комунами власних повноважень у Франції порівняно з Україною має більш виважений і комплексний характер. Крім того, суттєвим доробком французької моделі організації адміністративно-територіального устрою є передбачена в законодавстві можливість декільком муніципальним утворенням вільно кооперуватись між собою задля вирішення спільних проблем територіального розвитку. До того ж подібну кооперацію координують і всіляко забезпечують, зокрема методично та організаційно, спеціально утворені державні інституції, що мають дорадчі функції. У такий спосіб держава, без жорсткого адміністрування, регулює розвиток місцевого самоврядування диспозитивними методами, що суттєво підвищує якість діяльності муніципальних утворень.

Звертає на себе увагу також досвід організації діяльності публічно-політичних інститутів на рівні департаменту. 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 цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Для забезпечення ефективного функціонування органів влади в департаменті на законодавчому рівні було закріплено таке [5, с. 3-5]:

- уніфіковані правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави, а саме: однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних і окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, але й законності, і то із застосуванням судових процедур;
- префект не виконує функції виконавчого органу департаменту. Його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядне територіальне утворення, став управлятись виключно виборними органами влади;
- принципово змінився статус кантону, який до 1982 р. був лише громадським утворенням, а після реформи він став важливим елементом у системі управління виборчим процесом як найменша електоральна одиниця Франції, яка не здійснює жодних інших повноважень і не має іншого призначення, окрім організації виборів усіх рівнів.

Отже, ключовими є два аспекти: по-перше, відділення адміністративно-розпорядчої діяльності департаментів від організації виборчого процесу. Це формально і на практиці суттєво зменшує можливість органів місцевого самоврядування застосувати адміністративний ресурс під час виборів усіх рівнів. Кантон перетворюється на самостійну інституцію, що не входить до вертикалі адміністративно-територіальних одиниць, але відіграє надзвичайно важливу роль в організації публічно-політичних процесів у цих одиницях. Подібна практика є актуальною для України, оскільки останнім часом вибори в органи влади всіх рівнів перетворюються на боротьбу адміністративного ресурсу різних політичних партій, що призводить до спотворення волевиявлення громадян.

По-друге, на наш погляд, доцільним для України є запозичення практики визначення правового статусу префекта. Так, префект здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті, а також є посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами. Однак деякі служби не контролюються префектом. За межами його контролю функціонують периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці. Префект наділений достатньо широкими повноваженнями і у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку відповідної території. Він збирає та передає у вищі інстанції відомості, необхідні для вироблення державного плану, слідкує за його виконанням і складає про це щорічні звіти, є ініціатором державних інвестицій, дає висновки з приводу запитів щодо надання допомоги [6, с. 200-202; 7, с. 30-32].

Отже, префект у Франції, на відміну від голови районної державної адміністрації в Україні, здебільшого виконує не адміністративні, а контролюючі функції. Він є представником держави і діє паралельно з виконавчим органом департаменту. Контроль префект здійснює також у досить ефективний спосіб. Мова йде про запровадження системи індикаторів стану виконання стратегії територіального розвитку, і, зокрема, її фінансового забезпечення. Тобто він слідкує головним чином за процедурою розподілу та витрачання фінансових ресурсів, а ті програмно-цільові методи планування й адміністрування, які є в його розпорядженні, акцентовані не на кінцевий стан виконання програми територіального розвитку, а на поточні показники перспектив досягнення проміжних результатів. Це дає змогу завчасно коригувати обсяги виділених і використаних ресурсів, а також скеровувати виконавчі органи рівня департаменту на виконання тих чи інших конкретних процедур, потреба в яких є найбільшою. Вітчизняні голови районних державних адміністрацій позбавлені подібних інструментів контролю, оскільки фактично є головами виконавчих органів районних рад, а відтак суміщення виконавчих і контрольних функцій є досить важким і невиправданим.

Окрім префекта, адміністративне інспектування та контроль у Франції належить до повноважень генеральних інспекцій при міністерствах. Існують три міжміністерські інспекції: Генеральна інспекція фінансів і Служба загального економічного та фінансового контролю, які підпорядковуються Міністерству бюджету, державних розрахунків і державної реформи і Міністерству економіки, промисловості і зайнятості; Генеральна інспекція адміністрації, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів; Генеральна інспекція соціальних справ, яка підпорядковується Міністерству праці, соціальних відносин сім'ї та соціальної солідарності. Ці органи здійснюють за своїм напрямом [2, с. 29]:

- контроль і перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримують державні кошти;

- аудит та оцінку оперативності впровадження стратегічних рішень для допомоги установам покращити їх стратегії, підвищити якість послуг і вдосконалити управління ресурсами;
- консультативну допомогу з упровадження рекомендацій, наданих інспекцією;
- фінансовий аудит.

Крім того, актуальним для використання в умовах України є і широко поширене у Франції створення нових органів влади на основі концепції «міста-регіону» – функціонально взаємозалежної території, що складається з міста і навколишніх населених пунктів. З середини 1990-х рр., реагуючи на швидке зростання міст і потребу планування великих інфраструктурних проєктів, уряд Франції активно лобює ідею «міст-регіонів». Разом із тим відкриття європейських ринків і посилення конкуренції серед «міст-регіонів» призвело до необхідності посилення контролю за ними з боку центрального уряду та стимулювання співпраці між «містами-регіонами» для розвитку інфраструктури і залучення інвестицій. У Франції прийняли закон, який передбачає об'єднання комун у місцях, де такі утворення ще не були сформовані. Тобто поряд з класичною для Франції кооперацією органам місцевого самоврядування надали можливість повного об'єднання, щоправда подібні випадки є поодинокими, а ось практика міжмуніципальних утворень навпаки залишається досить актуальною і ефективною. Тут звертають на себе увагу передовсім такі приклади, як «Великий Ліон», «Великий Бордо», «Великий Лілль» та «міжмуніципальне утворення Страсбурга» [1, с. 57-60]. Вони діють на засадах субсидіарності, не порушуючи при цьому принцип деконцентрації владних повноважень. Їх об'єднання має суто соціально-економічний підтекст, оскільки є певною спробою ефективнішої координації господарсько-виробничих процесів у межах ustalених промислових агломерацій. Для України подібний досвід є актуальним особливо з огляду на кластеризацію економіки регіонів. Зокрема, це стосується промислових агломерацій східних і центральних регіонів, а також Західної України. Подібне об'єднання повноважень супроводжується і кооперацією всіх наявних ресурсів, але суто в межах спільних програм розвитку територій, що охоплюється адміністративними межами декількох комун. Цей шлях вбачається перспективним для України. Зокрема, Львів, створюючи міжмуніципальні об'єднання з громадами, що мають зацікавленість у спільній взаємовигідній співпраці, міг би таким шляхом вирішити низку проблем свого розвитку.

Як підсумок слід зазначити, що досвід адміністративно-територіального устрою Франції, а надто організації місцевого самоврядування в цій країні, є надзвичайно показовим для України не тільки через певну тотожність рівнів муніципальних утворень, а і через спільність стратегічних цілей, що були поставлені урядами обох країн перед системою органів управління територіями.

По-перше, в умовах України вбачається за необхідне ширше впровадити механізм та інструменти забезпечення кооперації та об'єднання сільських, селищних, міських рад для вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку територій. Законодавча основа для цього створена. Справа за ініціативою територіальних громад.

По-друге, варто запозичити досвід Франції зі створення дієвої вертикалі контролюючих інстанцій, метою яких має стати поточний контроль за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування, і головним чином за фінансовою складовою реалізації стратегій регіонального розвитку. Мова йде і про розділення правового статусу і повноважень влади на районному та обласному рівні в напрямі створення державного контролюючого органу – префекта та відділеного виконавчого органу – виконкому. Крім того, потребують створення або наділення відповідними повноваженнями вже наявні департаменти Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України для виконання функцій з координування та адміністрування процесів кооперації органів місцевого самоврядування.

По-третє, актуальним в умовах України є використання практики укрупнення органів місцевого самоврядування локального та районного рівнів задля підвищення ефективності господарсько-виробничих зв'язків, що історично склалися, зокрема, у межах промислових агломерацій. Створення таких адміністративно-територіальних утворень суттєво підвищить рівень ресурсного забезпечення функцій органів місцевого самоврядування, а відтак зробить їх незалежними у вирішенні питань територіального розвитку та, відповідно, зменшить обсяги субвенцій і дотацій вирівнювання з Державного бюджету.

По-четверте, перспективним для подальшого дослідження є практика організації виборчих процесів у межах спеціально створених адміністративних одиниць на прикладі кантонів у Франції.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : [посібн.] / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик [та ін.]. – К. : Центр політико-правових реформ, 2012. – 212 с.
2. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. – 56 с.
3. Ворона П. В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції / П. В. Ворона // Демократичне врядування : [електрон. зб. наук. пр.] / Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – 2009. – №3. – С. 111-115.
4. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / О. П. Скороход // Стратегічні пріоритети / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – № 4(9). – 2008. – С. 159-164.
5. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво : [зб. наук. пр.] / Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – 2008. – №2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf>
6. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посібн. / Н. В. Камінська. – К. : Навчально-науковий інститут права та психології Національної академії внутрішніх справ України, 2010. – 232 с.
7. Волков В. Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід [Електронний ресурс] / В. Д. Волков // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – №1. – С. 29-37.

References

1. Boryslavska, O. M., Zaverukha, I. B., Shkolyk, A. M., & et al. (2012). *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralisation of public authority: European experience and prospects of Ukraine] (Manual). Kyiv: Centre for Political and Legal Reforms. [in Ukrainian].
2. Pustovoyt, L. A. (Comp.), & Kovbasyuk, Y. V. (Ed.) (2010). *Systema derzhavnoho upravlinnya Respubliki Frantsiya: dosvid dlya Ukrainy* [The system of state governance of France: Experience for Ukraine]. Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. [in Ukrainian].
3. Vorona, P. V. (2009). Komuna yak bazova lanka mistsevoho samovryaduvannya [The commune as a basic link of local government]. In *Demokratychne vryaduvannya* [Democratic Governance]: Vol. 3 (pp. 111-115). Lviv: Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. [in Ukrainian].
4. Skorokhod, O. P. (2008). Dosvid mistsevoho samovryaduvannya Frantsiyi ta Pol'shchi: zdobutky ta zasterezhennya dlya Ukrainy [Experience of local governments of France and Poland: Achievements and warnings for Ukraine]. In *Stratehichni priorytety* [Strategic Priorities]: Vol. 4(9) (pp. 159-164). Kyiv: National Institute of Strategic Studies. [in Ukrainian].
5. Vorona, P. V. (2008). Osoblyvosti mistsevoho samovryaduvannya Frantsiyi na prykladi rehional'nykh administratyvno-terytorial'nykh odynyts' – departamentiv: dosvid dlya Ukrainy [Features of local government of France on an example of regional administrative territorial units – departments: experience for Ukraine]. In *Derzhavne budivnytstvo* [State Building]: Vol. 2. Kharkiv: Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf> [in Ukrainian].

6. Kaminska, N. V. (2010). *Mistseve samovryaduvannya: teoretyko-istorychnyy i porivnyal'no-pravovyy analiz [Local government: theoretical and historical, comparative and legal analysis]* (Manual). Kyiv: Educational and Research Institute of Law and Psychology of the National Academy of Internal Affairs of Ukraine. [in Ukrainian].
7. Volkov, V. D. (2013). Pravovyy status mera mista: yevropeys'kyy dosvid [Legal status of the mayor: the European experience]. *Pravnychyy chasopys Donets'koho universytetu – Donetsk University Law Journal*, 1, 29-37. [in Ukrainian].

Siryk Z. O. Administrative and territorial division of France: successful experience for Ukraine.

The relevance of fundamental changes of the-after-Soviet Ukrainian administrative and territorial division is outlined. Special attention is paid to the fact that community activity is very low in terms of the measures directed at improvement of management due to a few specific reasons: for a long time the legislative support was absent, so the interest (stimulation) on the lowest level was also absent; corruption took place in all allocation (privatization) processes of community property (land, real estate). Centralized command for fundamental changes for Ukraine is a priority, taking into account the experience of successful processes in European countries, particularly in France. The ways of introducing the French model in Ukrainian scientists' proceedings are considered. Administrative and territorial division of France is analysed. The design features of local government in territorial entities of different status are outlined. The specific feature, which distinguishes the commune – lowest link in France – from other similar administrative and territorial divisions of different countries is shown – it is a complete autonomy in the authority performing. Commune is a single administrative and territorial division of France, where there are no separate State Authorities, which is similar to town and city councils in Ukraine. In the French commune, as in Ukrainian local government, a network of institutions is created, which enables citizens' participation in local government. The features of cooperation of large French cities communities (Municipalities Regions) with special status consisting of the city and surrounding settlements and attempts to introduce this experience in Ukrainian cities are emphasized. That, along with the classical French practice of inter-municipal structures, remains very relevant and effective. Prominent examples are «Great Lyon», «Great Bordeaux», «Great Lille» and «Inter-municipal formation of Strasbourg», which are acting on the basis of subsidiary without violating the principle of power deconcentration. Their union has a purely socio-economic implication, because it serves as an attempt to better coordination of economic and production processes within established industrial agglomerations. The similarities of initial conditions in the administrative structure of national practice and the one existing in the reformed system of administrative and territorial division of France, where there is also three-level territorial entities in a unitary country with a lot of separated and minority communities (communes), as well as differences in the especially important functional and qualitative managerial staffing in both countries are defined. The feasibility to implement in practice of administrative and territorial division of Ukraine of the best achievements of the French model of territories management including the practice of implementation on the regional level of the institution to monitor the activities of communes and general management of peripheral government services, and to act as an intermediary between peripheral services and their ministries and individual communities are highlighted. As a result the fact that experience of administrative and territorial division of France, particularly of local government in this country, is extremely indicative for Ukraine not only because of the identity of certain levels of municipalities, but also because of the common strategic objectives put by the governments of both countries before the system of management areas is stressed.

Keywords: administrative and territorial division, local governance, state executive power, France, experience for Ukraine.

Сірик Зеновій Орестович – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри фундаментальних дисциплін Львівської філії Дніпропетровського державного технічного університету залізничного транспорту ім. В. Лазаряна (e-mail: zsiiryk62@gmail.com).

Siryk Zenoviy Orestovych – Ph.D. (Tech.), Assoc. Prof., Associate Professor of the Department of fundamental disciplines of the Lviv Branch of the Dnipropetrovsk National University of Railway Transport.

Надійшло 21.08.2015 р.