Ален Панов

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ФРАНЦІЇ ТА ІТАЛІЇ – УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ужгород
2015

УДК 35.071.5 (44)
ББК 67.300(0)я73
П 16

Ужгородський національний університет
Факультет міжнародних відносин
Кафедра міжнародних відносин

Рецензенти:
доктор політичних наук,
професор кафедри міжнародних відносин М.Палінчак

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права
і порівняльного правознавства Д.Бєлов

Рекомендовано до друку
Вченою Радою факультету міжнародних відносин УжНУ
(протокол № 8 від 2 квітня 2015 року)

Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : Монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. – 126 с.

У монографії розглядається проблематика побудови ефективного територіального устрою на прикладі Франції та Італії, а також можливості застосування позитивного досвіду цих країн у реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні

Матеріали монографії можуть бути використані викладачами ВНЗ, аспірантами, студентами.

ISBN 978-617-7132-24-9

© А.В. Панов, 2015

ВСТУП

Місія держави – щасливе суспільство. Основними методами, за допомогою яких можливе досягнення цього результату, є встановлення правил гри (правова функція) та адекватний перерозподіл матеріальних благ (функція гармонізації). Головним інструментом є державний механізм – система органів і посадових осіб, що уповноважені на здійснення функцій держави.

Одним із ключів ефективного державного менеджменту є побудова збалансованої системи територіального устрою та організації влади. Така система має забезпечити баланс ресурсів, відповідальності та повноважень між державою і її складовими частинами.

Теорія держави і права звикла розрізняти дві основні форми територіального устрою – унітарну та федеративну. Суть розподілу полягає у наявності чи відсутності ознак суверенітету в територіальних ланках окремої держави. Така класифікація є дещо спрощеною і не відповідає сучасним реаліям державотворення.

Сьогодні актуальним є визначення територіального ладу з використанням категорій «централізований»/«децентралізований». До першої слід віднести країни, де територіальні ланки розглядаються як філії органів державної влади, що діють у відповідній місцевості і виконують функції за залишковим принципом. Другий тип – розглядає окремі одиниці як самодостатні територіальні колективи, що мають власну місію і наділяються певними ресурсами і повноваженнями для її реалізації; роль держави на місцях зводиться до спостереження за правильністю застосування права та надання державних послуг населенню. Тенденція до встановлення самодостатності окремих територіальних одиниць і децентралізації найбільше спостерігається у Європі.

Суспільна оцінка виконання Україною місії держави сьогодні варіюється від незадовільної до вкрай низької. Визначення усіх причин такого стану не є предметом саме цього дослідження. Водночас абсолютно переконаний, що фактичне ігнорування необхідності побудови ефективної системи державного

територіального менеджменту, протягом останніх 24 років, є однією з відповідей на запитання, чому сьогодні ми живемо саме так, як живемо.

У світі є багато прикладів стосовно того, як розв'язати питання побудови територіального устрою держави. У цій роботі проаналізовано адміністративно-територіальну еволюцію двох ключових європейських країн – Франції та Італії. Вибір саме цих двох країн спричинений кількома чинниками. Франція подарувала світу класичну систему під назвою «префект-рада», яка протягом значного періоду застосування довела свою ефективність. Італія, адаптуючи цю систему до власних ментальних, політичних та економічних реалій, продемонструвала як її життєздатність, так і можливості щодо удосконалення. Обидві країни, які сьогодні перебувають на стадії територіального реформування, засвідчили: вічних систем, здатних забезпечувати ефективне територіальне врядування, не існує.

Світ дуже швидко змінюється і кожного разу кидає нам нові виклики. Якщо ми зможемо вчасно на них відповісти, то досягнемо успіху. Якщо ні – програємо. Ми багато років живемо у полоні ілюзій стосовно того, що лише унітарна держава забезпечує єдність, а федеративна - веде до розколу, посилаючись на штами першого курсу юрфаку. Насправді увесь цей час ми ухиляємось від вирішення одного з найскладніших питань для будь-якої держави – організації територіального ладу. Вкрай важливо переглянути свої підходи до цієї проблематики і використати досвід тих країн, які вже пройшли це випробування. Зовсім не обов'язково вчитися лише на своїх помилках.

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ – ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

Територіальний устрій держави є одним з ключових інструментів ефективного врядування. Пошук оптимальної моделі, яка б з одного боку розмежувала владні повноваження, компетенції та відповідальність між центральною та місцевими владами, з іншого – забезпечила єдність державної території та цілісність державного механізму, залишається актуальним у будь-якій країні на кожному з етапів її історичного розвитку.

Теорія держави і права проблематику територіальної організації влади розглядає в площині форми державного устрою. Сформувався певний стереотип, у відповідності до якого розрізняють дві основні форми територіального устрою – унітарну та федеративну, по суті протиставляючи їх одна одній. Аналізуючи названі явища в державотворенні, як правило, використовують такий понятійний апарат.

Форма державного устрою – організація територіально-адміністративного поділу держави, яка виражає взаємовідносини між державою в цілому і її складовими частинами, між центральними та місцевими органами влади. Суть полягає у наявності або відсутності ознак державності (суверенітету) у територіальних одиниць.

Види:

Унітарна (проста) – форма устрою, при якій жодна адміністративно-територіальна одиниця немає ознак державності (напр., Угорщина), або більшість адміністративно-територіальних одиниць не мають ознак державності (напр., Італія). Види територіальних одиниць: департамент, мед’є, область, воєводство, провінція;

Федеративна (складна) – держава, в якій її територіальні складові мають ознаки державності: свого главу, уряд, конституцію, парламент, поліцію, при збереженні цілісності держави. (напр., США). Види суб’єктів федерації: штати, землі, республіки і т.п.

Конфедерація (союз) – як особливий вид форми устрою являє собою союз держав, які об'єднались для досягнення спільної мети.

При цьому суверенітет держав повністю зберігається, а окремі повноваження передаються конфедеративним органам влади. В наш час прикладів конфедерації немає, хоча деякими її рисами наділений Європейський Союз.

Слід зауважити, що такий поділ держав на сьогодні вже не є достатньо ефективним, оскільки не відображає суті територіальної організації влади. В цьому контексті визначення держави як федеративної або унітарної не завжди є на часі. Так, скажімо статус італійського регіону та австрійської федеральної землі мало чим відрізняється по суті, однак першу країну традиційно відносять до унітарних, а другу – до федеративних.

З огляду на «немодність» визначення унітаризму-федералізму в більшості країн Європи, в сучасності, більш правильно визначати форму устрою за балансом можливостей, повноважень, відповідальності держави в цілому та її складових. З цієї точки зору актуальним видається визначати держави як **централізовані і децентралізовані.**

Зокрема одним з європейських трендів у цьому аспекті є регіоналізація – поступовий перехід від Європи національних держав до Європи регіонів. В цьому контексті регіони розглядаються як політико-географічні одиниці, що об’єднані спільною історією, ментальністю, економічними факторами та мають чітко визначену територію. Саме вони покликані стати базовим елементом спільного європейського простору. Цей процес розпочався у «старих членах ЄС» ще у середині 20 століття і подекуди триває по сьогодні. До нього ж долучаються нові учасники Євросоюзу. Оригінально цей процес носив здебільшого економіко-географічне забарвлення і мотивувався необхідністю введення ідентичних статистичних просторів. Натомість з часом він охопив також і інші сфери суспільного життя – публічну адміністрацію, вироблення регіональної ідентичності, самоврядування тощо.

І. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ФРАНЦІЇ – ПЕРМАНЕНТНИЙ ПОШУК БАЛАНСУ МІЖ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ І САМОВРЯДУВАННЯМ

§1. Вступ

Франція – велична держава, яка є законодавцем моди у багатьох сферах суспільного життя – від філософії, юриспруденції, політології до етикету, одягу та кухні. Державні інститути, в цьому аспекті, теж не є виключенням.

Загальновідомо, що територіальний устрій, включно з організацією влади на місцях, є одним з основоположних стовпів державного механізму. Вміння знайти оптимальну модель, яка би забезпечувала ефективний розподіл відповідальності/ресурсів/повноважень, між державою в цілому (центром) і її територіальними складовими (регіонами, субрегіонами, громадами), є одним з ключів до побудови успішної країни.

Франція подарувала світу багато власних напрацювань у державотворенні, без яких сьогодні важко уявити сучасну країну зразка західної демократії – ідеї Монтеск'є, Декларація прав людини і громадянина, кодекси Наполеона – далеко неповний перелік її надбань. Система територіального устрою – взагалі класика жанру для унітарних держав, яка отримала назву «французька модель».

Французи доволі консервативні. Вони не дуже часто змінюють свої звички. Але якщо щось варте того, щоб стати звичкою, воно залишається надовго. Такі тези цілком точно можна застосувати даючи характеристику територіальній організації, яка пройшла довгу еволюцію.

§ 2. Територіальна організація влади – від Франкської Імперії до Великої Революції

У Франкській імперії було введено поділ на **графства**, які з часом об'єднувалися в більші за розміром територіальні одиниці – **герцогства і марки**. На чолі цих одиниць стояли королівські чиновники, які зосереджували в руках усю повноту влади. Місцеве самоврядування мало прояв лише на рівні громади. Багато в чому ця система запозичувала досвід Римської імперії, на уламках якої франки створили свою країну.

Після утворення Французького королівства стара франкська система в принципі була збережена. Однак наступив етап феодалізації та роздробленості країни. Для територіальної організації держави це, в принципі, означало, що виконання функції держави на регіональному, субрегіональному і місцевому рівнях **делегувалося феодалам**. Залишки самоврядування так само зберігалися на рівні громад.

Період збирання земель, укрупнення королівського домену, станово-представницької монархії – **централізував** управлінську модель територіального устрою, підсиливши владу короля та його представників на місцях. Разом з тим, в цей же час започатковується регіональне самоврядування, яке дістало прояв у формуванні провінційних штатів. Окрім, власне, **інституалізації самоврядування**, спостерігається формування чітко визначених регіональних компонентів – **провінцій**, які наділені власною історико-ментальною ідентичністю, правовою системою та фінансовою автономією.

Період абсолютизму посилив загальну тенденцію **централізму**. Передусім вона підкріплювалася розгалуженням королівської адміністрації на місцях, введенням позиції **інтендантів**, скасуванням спадкування посади королівського губернатора провінції, поступовою концентрацією влади у **центральному фінансовому органі**, незалежно від його назви. Керівництво державою через фіскальну службу було суто французькою новелою:
«Генерал-контролер у Франції – це провидіння держави» , зауважував з цього приводу Калон, який займав цей пост у 1783-87 роках. [1]

Варто в цьому аспекті згадати про намагання кількох королів, від Франциска Першого до Людовіка Чотирнадцятого, обмежувати значення провінцій, як важливого компоненту державотворення. Зокрема мова йде про утворення **генералітетів**, які мали стати своєрідним замінником провінцій. У деяких випадках вони повторювали кордони провінцій, у деяких - об'єднували по кілька провінцій, подекуди – мали на меті ослабити занадто потужні території. В якості прикладу – поділ у 1542 році Лангедоку на Верхній та Нижній, зменшення ролі Тулузи, як потужного центру, за рахунок розвитку конкурентного Монпельє.[2] Регіональне самоврядування було демонтоване через зведення нанівець ролі провінційних штатів. Ознаки самоврядування практикувалися лише на рівні громад. Тим не менш, роль регіональної ідентичності в системі французької держави залишалася надзвичайно потужною.

Остаточну перемогу над «регіоналізмом» вдалося одержати лише Великій Французькій Революції. Починаючи з 1789 року, територіальний устрій був докорінно змінений, шляхом повної **ліквідації провінцій та поділом країни на департаменти**. Цей інститут був покликаний досягти двох цілей:

1) стерти будь-яку регіональну ідентичність, як запоруку виникнення відцентрових течій;
2) поділити країну на, майже однакові за кількістю населення, територіальні об'єкти державного управління

У кожному департаменті діяв префект, який був наділений урядовими повноваженнями від центру.

За основу було взято географічний принцип, при цьому не бралися до уваги кордони провінцій. Так, на території деяких з них утворювалося по кілька департаментів. Деякі департаменти охоплювали частини територій кількох суміжних провінцій (інколи один департамент майже співпадав з межами провінцій). Було утворено 83 департаменти замість 39 провінцій. Оскільки така модель мала забезпечити єдність країни – про підсилення ролі самоврядування мови не велося. Воно залишалося лише на місцевому рівні і то в режимі делегованих від держави повноважень.

§ 3. Сучасна модель територіального устрою

Така ситуація тривала до 1982 року – часу, коли в країні були проведені реформи територіальної організації, що здебільшого полягали у наступному:

1) введення в департаментах **Генеральних рад**, як органу місцевого самоврядування;
2) **двоїста роль префекта** – як представника держави, так і голови органу місцевого самоврядування;
3) **утворення регіонів**, до складу яких входили кілька департаментів. Основна мета – координація урядових органів та місцевого самоврядування з метою сталого розвитку великих територіальних одиниць, що володіють спільними економічними, географічними, ментальними рисами.

На цей момент у континентальній Франції було утворено 22 регіони, які включали до свого складу 96 департаментів.

Сучасна модель територіального устрою виглядає наступним чином: країна поділяється на **27 регіонів**, які в свою чергу діляться на **101 департамент**. 22 регіони та 96 департаментів знаходяться в континентальній Франції. Кожен з регіонів у своєму складі містить від 2-х до 8-ми департаментів. Решта п’ять регіонів є унітарними, тобто в їх склад входить лише по одному департаменту, при цьому їх кордони тотожні. Це стосується територій в Африці, Південній Америці, Океанії, які залишились Франції з часів колоніального минулого. Низовою ланкою територіального устрою Франції є **комуни**, які належать до складу департаментів[3].

Окремо слід зауважити про наявність проміжкових рівнів територіального устрою, якими є **округи, кантони та міжкомунальні об’єднання**. Ці ланки не можна вважати повноцінними елементами системи адміністративно-територіального устрою, оскільки кожна з них виконує лише окрему специфічну місію – наближення державних послуг до населення (округ), організація виборчого процесу (кантон), синдикатів по вирішенню проблематики кількох комун (міжкомунальні об’єднання)

Рис.1 Система територіального поділу

§ 4. Французькі регіони. Інститут Префектури

Регіон – територіальна одиниця, яка водночас поєднує в собі властивості децентралізованого державного управління та самоврядування. Регіони утворюються виходячи з географічного, історичного, економічного принципів, а інколи – через політичну доцільність. Історія розвитку регіонів сягає кінця 19 століття. Саме в цей час почали виникати ідеї з необхідності повернення до вікових традицій у системі територіальної організації Франції, виразником яких були старі дореволюційні провінції. Звичайно, мова не йшла про їх відновлення у старих кордонах, однак місцеві еліти все голосніше відстоювали необхідність враховувати регіональний компонент у побудові держави. З часом їх голоси ставали голоснішими, а лобістські настрої – більш наполегливими. Не помічати цих тенденцій у суспільстві означало провокування суспільно-політичної кризи. Звичайно, такого варіанту розвитку подій відповідальна влада допустити не повинна.

Процес відновлення територіальної одиниці першого (найвищого) рівня не був швидким. Він тривав протягом всього 20-го століття та завершився наданням регіонам у 1982 році повноцінного статусу територіальної ланки. Слід зауважити, що до цього моменту існувало кілька спроб реанімувати колишню провінційну модель у тій або іншій формі, найбільш яскравими прикладами яких є: ідеї Містраля кінця 1800-х років, регіони Клементаля 1919 р. та уряд Віші, регіони розвитку територій 1956 року.

На початковому етапі всі спроби торкались в основному сфери економіки, статистики, збалансованого розвитку територій, інструментом якої мав виступати регіон. З часом регіони еволюціонували у бік адміністративно-територіальної одиниці.

Рис.2 Регіони Франції

Рис.3 Регіони Клементаля 1919 р.

Рис. 4 Регіональні префектури 1941 р.

В регіоні діє представник президента та французького уряду – **префект**, який очолює утворену при ньому префектуру. Слід зауважити, що префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту (територіальної одиниці другого рівня), в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином, префект регіону виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями по відношенню до префектів решти департаментів. Наприклад, префект департаменту Верхній Вьєнн,

одночасно виконує функції префекта регіону Лімузен, оскільки саме там розташована столиця Ліможа.

Рис.5 Французькі провінції до Великої Революції

Така модель є французьким ноу-хау, який використовується і в інших країнах, зокрема Італії. Тим не менш, історія такого управлінського рішення криється набагато глибше. Зокрема, ідентичне вирішення знаходимо в територіальному управлінні Католицькою Церквою, коли митрополитом церковної провінції є архієпископ столичного міста, що одночасно є керівником своєї дієцезії (єпархії) і має кілька наглядових функцій по відношенню до суффраганних (підпорядкованих) дієцезій. В свою чергу католики запозичили цей принцип від Римської Імперії. Також він частково застосовувався у Франкській імперії та Франції «старого порядку», тобто до Революції.

Префектом є професійний державний службовець, що має необхідний вишкіл, стаж роботи за фахом та належить до вищих категорій посадових осіб[4]. Оскільки його місією є представництво держави на відповідній території, призначення, як правило, відбувається з числа осіб, які не є постійними жителями саме цієї території. Так само застосовується принцип ротації – префекти призначаються на 3 роки, з можливістю продовження мандату на 2 роки. Після цього відбувається перепризначення до центральних органів виконавчої влади (Міністерства внутрішніх справ, Офісу Прем'єр-міністра, Канцелярії Президента) або до іншого регіону.

Основними функціями префекта є представництво президента та уряду в цілому (а в їх особі французької республіки) на території відповідного регіону, координація діяльності префектів підлеглих департаментів. В якості префекту столичного департаменту вони так само забезпечують функцію державного представництва, координують діяльність державних органів, що здійснюють свою діяльність у межах департаментів, організовують заходи з національної безпеки, підтримання правопорядку та цивільного захисту населення.

Окремо слід зауважити про роль **префектів**, які очолюють регіони, столиці яких виконують функції центрів **зон безпеки та оборони**. Такі префекти водночас є керівниками таких зон і, таким чином, виконують три ролі – префекта зони безпеки і оборони, відповідного регіону та департаменту. Таких зон у Франції налічується сім: **Центр (Париж), Схід (Мец), Південний Схід (Ліон), Південь (Марсель), Південний Захід (Бордо), Захід (Ренн), Північ (Лілль)**. Самі зони не є ланкою адміністративно-територіального устрою, однак є функціональними об'єднаннями регіонів на випадок виникнення загрози безпеки та природних катастроф. Саме у ці моменти роль префекта зони підвищується до рівня надрегіонального координатора операції.

Рис. 6 Зони безпеки Франції

Особливим статусом користуються **префекти поліції** Парижу та поліції департаменту Буш-дю-Рон (Марсель). Ці посадові особи виконують функції керівників підрозділів поліції на відповідній території й співпрацюють з цивільними префектами відповідних територіальних одиниць. Префект поліції Парижу водночас є префектом зони безпеки і оборони Центр.

Самоврядування регіону представлене **Регіональною радою**, яка складається з обраних населенням депутатів. Вибори відбуваються за **пропорційною системою** наступним чином: партії

висувають списки кандидатів, за які голосують виборці. До розподілу підлягає 3/4 депутатських мандатів, 1/4 залишається в якості бонусу для тієї партії, яка зайняла перше місце. Голосування відбувається в один тур у випадку, якщо партія набрала абсолютну більшість (50%+1). Якщо такого переможця немає – проводиться другий тур з числа тих, хто набрав 10 і більше відсотків голосів. Цікавою особливістю є застосування принципу гендерної рівності, який полягає у обов'язку створювати список таким чином, щоби в ньому була рівна кількість чоловіків та жінок. Мандат депутата ради діє 6 років.

Очолює Регіональну раду **Голова**, який обирається з-поміж депутатів. Ним стає, як правило, лідер партійного осередку партії, яка набрала найбільше голосів під час чергових виборів. Голова Регіональної Ради є водночас керівником органу виконавчої влади, який формується навколо нього. Голова Ради та депутати виконують свою роботу на оплачуваній основі (щомісячна заробітна плата складає 5441 євро для голови та від 1500 до 2626 євро для депутатів, в залежності від кількості населення регіону).

Компетенція Ради охоплює питання економічного планування та розвитку регіону, розподілу структурних фондів ЄС, будівництва шкіл і керівництва їх технічним персоналом, професійно-технічної освіти, затвердження регіонального плану викидів і якості повітря, утворення і керівництва регіональними природними парками, утримання об'єктів транспортної інфраструктури, портів, аеропортів тощо, організації регіональних залізничних пасажирських перевезень[5].

З розвитком новітніх технологій і наукових сфер, які можуть стосуватися динаміки розвитку регіону, компетенція цієї ланки неухильно зростає.

Таблиця 1. Регіони Франції

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2
1	Аквітанія	Бордо	3 254 233	41 309	78,78
2	Бретань	Ренн	3 217 767	27 208	118,27
3	Бургундія	Діжон	1 642 734	31 582	52,01
4	Верхня Нормандія	Руан	1 839 393	12 317	149,34
5	Іль-де-Франс	Париж	11 852 851	12 011	986,83
6	Корсика	Аяччо	314 486	8680	36,23
7	Лангедок — Руссильон	Монпельє	2 670 046	27 376	97,53
8	Лімузен	Лімож	741 072	16 942	43,74
9	Лотарингія	Мец	2 350 657	23 547	99,83
10	Нижня Нормандія	Кан	1 475 684	17 589	83,90

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2
11	Нор — Па-де-Кале	Лілль	4 042 015	12 414	325,60
12	Овернь	Клермон-Ферран	1 350 682	26 013	51,92
13	Країна Луари	Нант	3 601 113	32 082	112,25
14	Пікардія	Ам’ен	1 918 155	19 399	98,88
15	Прованс — Альпи — Лазурний берег	Марсель	4 916 069	31 400	156,56
16	Пуату — Шаранта	Пуатьє	1 777 773	25 810	68,88
17	Рона — Альпи	Ліон	6 283 541	43 698	143,79
18	Франш-Конте	Безансон	1 173 440	16 202	72,43
19	Центр	Орлеан	2 556 835	39 151	65,31
20	Шампань — Арденни	Шалон-ан-Шампань	1 336 053	25 606	52,18
21	Ельзас	Страсбург	1 852 325	8280	223,71

№	Назва	Столиця	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2
22	Південь — Піренеї	Тулуза	2 903 420	45 348	64,03
	Разом (Континентальна Франція)		63 070 344	543 964	115,95
23	Гваделупа Заморський регіон	Бас-Тер	404 635	1628	248,55
24	Гвіана Заморський регіон	Кайєнна	237 549	86 504	2,75
25	Майотта Заморський регіон	Мамудзу	212 645 (2012)[4]	376	565,55
26	Мартініка Заморський регіон	Фор-де-Франс	392 291	1128	347,78
27	Реюньон Заморський регіон	Сен-Дені	828 581	2512	329,85
	Разом (Заморські регіони)		2 075 701	92 148	22,53
	РАЗОМ		65 146 045	636 112	102,41

§ 5. Французькі департаменти

Департамент є другою ланкою адміністративно-територіального устрою, який одночасно наділений властивостями децентралізованої державної влади та самоврядування. При утворенні регіонів, визначенні їх компетенції, відповідальності та ресурсів, саме департамент слугував у якості прототипу. Важливо підкреслити що, починаючи з 1789 року і до теперішнього часу, саме департамент залишається базовим елементом територіального устрою, який утворюється на фундаменті комун і має надбудовою регіон. На сьогодні у Франції налічується 101 департамент, 5 з яких знаходиться поза межами Європи і функціонально об'єднані з однойменними регіонами.

Система державної влади в департаменті будується аналогічним з регіонами чином. Точніше, правильно говорити про те, що інститут префектури виник саме в департаменті, а пізніше був трансльований на регіональний рівень.

Не слід вважати повноцінною ланкою територіального устрою **округ**, який є територіальною юрисдикцією діяльності відділення префектури департаменту на чолі з **су-префектом**. Ця інституція покликана наблизити надання адміністративних послуг до місця проживання населення. Вона, по суті, є допоміжним органом префектури, функції якої витікають із повноважень, наданих їй департаментським префектом. З цієї ж позиції невірним буде вважати ланкою територіального устрою **кантони**, які об'єднують кілька комун або утворюються в частині комуни та являють собою виборчі округи на виборах всіх рівнів.

Самоврядування департаменту представлене **Генеральною Радою**, яка обирається населенням строком на шість років за допомогою **мажоритарної системи**. Голосування проводиться у один тур, якщо один із кандидатів набрав абсолютну більшість голосів. У випадку відсутності такого результату, призначається другий тур серед лідерів перегонів. З 2015 року система зазнає змін – від кожного кантону буде обиратися по два депутати, при цьому вибори

будуть проводитися кожні три роки по одному з кандидатів. Оскільки часовий мандат складатиме і надалі шість років, це дасть можливість оновлювати половину складу Генеральної Ради раз на три роки. Після виборів у Раді формуються **партійні клуби**, оскільки саме партії мають найбільше шансів перемогти у мажоритарних округах, підтримавши своїх кандидатів.

Очолює Генеральну Раду її **Голова**, який обирається серед депутатів. Як правило, цю посаду обіймає лідер осередку партії, кандидати від якої перемогли у більшості виборчих округів департаменту. Голова Ради водночас є і керівником виконавчого органу, який працює на постійній основі, отримуючи заробітну платню в розмірі 5441 євро на місяць. **Постійна комісія**, яка є виконавчим органом, утворюється у складі Голови Ради, Заступників Голови та Членів Постійної Комісії. Депутати поділяються на дві категорії – ті, які працюють у Постійній Комісії ради та ті, які суміщають мандат з іншим місцем роботи. Заробітна платня депутата складає від 1501 євро до 3725,44 євро, в залежності від місця постійної роботи та числа населення департаменту.

Компетенція Генеральної Ради включає соціальну допомогу, опіку над недієздатними, охорону прав дітей та материнства, профілактику та промоцію здорового способу життя, утримання доріг місцевого значення, організацію транспортного забезпечення школярів, підтримку функціонування коледжів та початкових шкіл, бібліотечну справу, архіви, охорону пам’яток історії, місцевий розвиток і сприяння у діяльності неурядових асоціацій, туризм, сприяння протипожежній безпеці. Починаючи з 2004 року, коло було розширене утриманням доріг національного значення в рамках департаменту, додатковими соціальними функціями, керівництвом технічним персоналом шкіл. На сьогодні триває дискусія стосовно необхідності перерозподілу компетенції поміж регіонами та департаментами. Висловлюються дві протилежні думки – збільшення ваги регіонів, за рахунок департаментів, або навпаки[6].

Таблиця 2. Департаменти Франції

Департамент	**Населення, чол.**	**Площа, км^2**	**Щільність, чол./км^2**	**Центр**	**Регіон**
Дордонь	426 607	9060	47,09	Перігє	Аквітанія
Жиронда	1 479 277	10 725	137,93	Бордо	Аквітанія
Ланди	397 766	9243	43,03	Мон-де-Марсан	Аквітанія
Ло і Гаронна	342 500	5361	63,89	Ажен	Аквітанія
Атлантичні Піренеї	674 908	7645	88,28	По	Аквітанія
Кот-д’Армор	612 383	6878	89,04	Сен-Бріє	Бретань
Фіністер	929 286	6733	138,02	Кемпер	Бретань
Іль і Вілен	1 015 470	6775	149,88	Ренн	Бретань
Морбіан	744 663	6823	109,14	Ванн	Бретань
Кот-д’Ор	538 505	8763	61,45	Діжон	Бургундія
Ньєвр	226 997	6817	33,30	Невер	Бургундія
Сона і Луара	574 874	8575	67,04	Макон	Бургундія
Йонна	353 366	7427	47,58	Осер	Бургундія

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Ер	603 194	6040	99,87	Евре	Верхня Нормандія
Приморська Сена	1 275 952	6278	203,24	Руан	Верхня Нормандія
Париж	2 268 265	105	2160,25	Париж	Іль-де-Франс
Сена і Марна	1 347 008	5915	227,72	Мелен	Іль-де-Франс
Івелін	1 435 448	2284	628,48	Версаль	Іль-де-Франс
Есон	1 233 645	1804	683,84	Еврі	Іль-де-Франс
О-де-Сен	1 590 749	176	9038,35	Нантер	Іль-де-Франс
Сен-Сен-Дені	1 534 895	236	6503,79	Бобиньі	Іль-де-Франс
Валь-де-Марн	1 340 868	245	5472,93	Кретей	Іль-де-Франс
Валь-д'Уаз	1 187 836	1246	953,32	Понтуаз	Іль-де-Франс
Південна Корсика	145 998	4014	36,37	Аяччо	Корсика

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Північна Корсика	168 869	4666	36,19	Бастія	Корсика
Од	365 854	6139	59,60	Каркасон	Лангедок — Руссильон
Гар	726 285	5853	124,09	Нім	Лангедок — Руссильон
Еро	1 062 617	6101	174,17	Монпельє	Лангедок — Руссильон
Лозер	81 281	5167	15,73	Манд	Лангедок — Руссильон
Східні Піренеї	457 238	4116	111,09	Перпіньян	Лангедок — Руссильон
Коррез	252 235	5857	43,07	Тюль	Лімузен
Крьоз	127 919	5565	22,99	Гере	Лімузен
Верхня В’єнна	384 781	5520	69,71	Ліможа	Лімузен
Мерт і Мозель	746 502	5246	142,30	Нансі	Лотарингія
Мез	200 509	6211	32,28	Бар-ле-Дюк	Лотарингія

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Мозель	1 066 667	6216	171,60	Мец	Лотарингія
Вогези	392 846	5874	66,88	Епіналь	Лотарингія
Кальвадос	699 561	5548	126,09	Кан	Нижня Нормандія
Манш	517 121	5938	87,09	Сен-Ло	Нижня Нормандія
Орн	301 421	6103	49,39	Алансон	Нижня Нормандія
Нор	2 617 939	5743	455,85	Лілль	Нор — Па-де-Кале
Па-де-Кале	1 489 209	6671	223,24	Аррас	Нор — Па-де-Кале
Альє	353 124	7340	48,11	Мулен	Овернь
Канталь	154 135	5726	26,92	Орійак	Овернь
Верхня Луара	231 877	4977	46,59	Ле-Пюі	Овернь
Пюі-де-Дом	649 643	7970	81,51	Клермон-Ферран	Овернь
Атлантична Луара	1 317 685	6815	193,35	Нант	Країна Луари

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Мен і Луара	808 298	7166	112,80	Анже	Країна Луари
Майен	317 006	5175	61,26	Лаваль	Країна Луари
Сарта	579 497	6206	93,38	Ле-Ман	Країна Луари
Вандея	654 096	6720	97,34	Ла-Рош-сюр-Йон	Країна Луари
Ена	555 094	7369	75,33	Лан	Пікардія
Уаза	823 668	5860	140,56	Бове	Пікардія
Сомма	583 388	6170	94,55	Ам’єн	Пікардія
Альпи Верхнього Провансу	165 155	6925	23,85	Дінь-ле-Бен	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Верхні Альпи	142 312	5549	25,65	Гап	Прованс — Альпи — Лазурний Берег

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Приморські Альпи	1 094 579	4299	254,61	Ніцца	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Буш-дю-Рон	2 000 550	5087	393,27	Марсель	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Вар	1 026 222	5973	171,81	Тулон	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Воклюз	555 240	3567	155,66	Авіньйон	Прованс — Альпи — Лазурний Берег
Шаранта	364 429	5956	61,19	Ангулем	Пуату — Шаранта
Приморська Шаранта	640 803	6864	93,36	Ла-Рошель	Пуату — Шаранта
Де-Севр	380 569	5999	63,44	Ньор	Пуату — Шаранта
В’єнна	438 566	6990	62,74	Пуатьє	Пуату — Шаранта

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Ен	614 331	5762	106,62	Бурк-ан-Брес	Рона — Альпи
Ардеш	324 885	5529	58,76	Прива	Рона — Альпи
Дром	499 313	6530	76,46	Валанс	Рона — Альпи
Ізер	1 233 759	7431	166,03	Гренобль	Рона — Альпи
Луара	766 729	4781	160,37	Сент-Етьєн	Рона — Альпи
Рона	1 756 069	3249	540,50	Ліон	Рона — Альпи
Савойя	428 751	6028	71,13	Шамбері	Рона — Альпи
Верхня Савойя	760 979	4388	173,42	Ансі	Рона — Альпи
Ду	542 509	5234	103,65	Безансон	Франш-Конте
Юра	271 973	4999	54,41	Лон-ле-Сон’е	Франш-Конте

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Верхня Сона	247 311	5360	46,14	Везуль	Франш-Конте
Територія Бельфор	146 475	609	240,52	Бельфор	Франш-Конте
Шер	319 600	7235	44,17	Бурж	Центр
Ер і Луар	440 291	5880	74,88	Шартр	Центр
Ендр	238 261	6791	35,08	Шатору	Центр
Ендр і Луара	605 819	6127	98,88	Тур	Центр
Луар і Шер	340 729	6343	53,72	Блуа	Центр
Луаре	674 913	6775	99,62	Орлеан	Центр
Арденни	291 678	5229	55,78	Шарлевіль-Мез’єр	Шампань — Арденни
Об	311 720	6004	51,92	Труа	Шампань — Арденни

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Марна	579 533	8162	71,00	Шалон-ан-Шампань	Шампань — Арденни
Верхня Марна	191 004	6211	30,75	Шомон	Шампани — Арденни
Нижній Рейн	1 115 226	4755	234,54	Страсбург	Ельзас
Верхній Рейн	765 634	3525	217,20	Кольмар	Ельзас
Ар'єж	157 582	4890	32,23	Фуа	Південь — Піренеї
Аверон	288 364	8735	33,01	Родез	Південь — Піренеї
Верхня Гаронна	1 268 370	6309	201,04	Тулуза	Південь — Піренеї
Жер	195 489	6257	31,24	Ош	Південь — Піренеї
Ло	181 232	5217	34,74	Каор	Південь — Піренеї
Верхні Піренеї	237 945	4464	53,30	Тарб	Південь — Піренеї

Департамент	Населення, чол.	Площа, км^2	Щільність, чол./км^2	Центр	Регіон
Тарн	387 099	5758	67,23	Альбі	Південь — Піренеї
Тарн і Гаронна	248 227	3718	66,76	Монтобан	Південь — Піренеї
Гваделупа	404 635 (2011)	1628	248,55	Бас-Тер	Гваделупа
Гвіана	237 549 (2011)	86 504	2,75	Кайєнна	Гвіана
Майотта	212 645 (2012)	376	565,55	Мамудзу	Майотта
Мартініка	392 291 (2011)	1128	347,78	Фор-де-Франс	Мартініка
Реюньон	828 581 (2011)	2512	329,85	Сен-Дені	Реюньон

§ 6. Французькі комуни. Комунальні консорціуми

Низовою ланкою територіального устрою є **комуна**. На цьому рівні організовуються виключно органи місцевого самоврядування. Державна влада здійснюється шляхом делегування деяких функцій.

Органом управління комуною є **Муніципальна Рада**, яка складається з депутатів, що обираються за пропорційною системою раз на 6 років. Партії складають списки кандидатів, за які голосують виборці. У випадку набрання абсолютної більшості голосів одним із списків – голосування проводиться у один тур. Якщо такого результату не досягнуто, проводиться другий тур, після якого визначається кількість місць у Раді.

Очолює раду **Мер**, який обирається депутатами і водночас є керівником виконавчого органу – **Мерії**. До складу Мерії входять також Віце-мери та інші посадовці, яких обрали депутати. Мер також є особою, якій **делегуються державні функції** – питання реєстрації актів цивільного стану, майна, підприємницької діяльності тощо. В цьому амплуа він виступає як представник держави на території комуни і є підлеглим префекту. Стосовно самоврядних повноважень він відповідає перед Муніципальною Радою. Мерія також виступає державним **трибуналом першої інстанції** – судовим органом, що розглядає дрібні адміністративні правопорушення.

Компетенція Муніципальної Ради охоплює питання містобудування, місцевого транспортного забезпечення, благоустрою, водопостачання, каналізації, збирання та переробки сміття. Основними джерелами фінансування місцевих програм є дотації з державного бюджету та податки, серед яких головне місце займають податок на нерухомість, житло, професійну комерційну діяльність. Муніципальна Рада також може утворювати **муніципальну поліцію**, яка відповідальна за додержання громадського порядку, торгівлі, регулювання руху транспорту [7].

На сьогодні у Франції налічується 36681 комуна, 36552 з яких розташовані в континентальній частині. За кількістю комун Франція є лідером в Європі і одним із лідерів у світі. У цілому французька

комуна є меншою за подібні структури в інших європейських державах. Більша частина їх була утворена після Великої Революції та стала результатом самоорганізації населення у вирішенні місцевих питань. Цікаво, що незалежно від кількості населення – від кількох десятків до майже мільйона – компетенції муніципалітетів комун є однаковими. Виключеннями є лише міста **Париж і Марсель, а з 2015 року – Ліон**, організація управління якими поєднує всю **компетенцію комуни**, а разом з тим ще й наділена компетенцією **департаменту**. З іншого боку в Парижі відсутня муніципальна поліція, а її обов'язки виконує національна поліція, підпорядкована префекту поліції.

Однією з форм консорціумного типу є **міжкомунальні** об'єднання, основною метою яких є вирішення питань місцевої компетенції, які є спільними для кількох комун. В принципі, їх не можна вважати ланкою територіального устрою. Скоріш за все це є підприємства, спеціально утворені для вирішення практичних завдань. Такими можуть бути - спільна транспортна сітка, прибирання твердих побутових відходів, будівництво скверів тощо.

§ 7. Реформування територіального устрою

Пошук оптимальної моделі територіального устрою у Франції триває і сьогодні. Ідеї щодо перегляду внутрішніх кордонів висловлювалися з часу утворення статистичних регіонів у 50-х роках минулого століття та отримали продовження після перетворення їх на повноцінні адміністративні одиниці у 1980-90-х рр.

Так, одними з найбільш контроверсійних, були питання утворення «двох Нормандій» на базі колишньої королівської провінції Нормандія, а також вичленення з історичної Бретані департаменту Луара Атлантична з центром у місті Нант. У двох випадках йшлося про конкуренцію пари міст Руан та Кан за першість у Нормандії та Нант і Ренн у Бретані. Також бралися до уваги демографічні засади та економіка регіонів.

Так само, спірним було утворення регіону Країна Луари, яка об’єднувала колишні французькі провінції Анжу, Мен, частину Пуату та Бретані, з центром у Нанті, який історично не належав до цих територій. Подібна ситуація спостерігалася і з регіоном Рона-Альпи – у складі колишніх провінцій Ліонне, Дофіне та Савойя та регіоном Центр – Орлеанне, Турен, Беррі.

Питання розподілу історичної провінції Гієнь і Гасконь між регіонами Аквітанія та Південь-Піренеї викликає сумнів і сьогодні. Роз’єднання колишнього Лангедоку між Півднем-Піренеї та Лангедок-Русільоном відбулося на користь утворення двох регіональних столиць – Тулузи і Монпельє замість однієї.

На початку 2000-х розпочалася дискусія стосовно змін адміністративних кордонів, поєднана зі зміною компетенції територіальних одиниць. Зокрема йдеться про комплекс реформ, які розпочалися у 2008 році за часів президента Саркозі і мають продовження при президентові Олландові. За цей період часу було напрацьовано кілька проектів змін, жоден з яких на сьогодні не є реалізованим у повній мірі.

Мова йде про проект парламентської «Комісії Балладюра», названий іменем сенатора та екс-прем’єр-міністра, який її очолив.

Проектом передбачалося укрупнення регіонів, департаментів, надання нового статусу міжкомунальним об'єднанням, що мало спричинити хвилю зменшення кількості комун та розширення їх меж. Проект був зупинений з моменту приходу до влади соціалістів і зміни політичної обстановки в країні.

Рис. 7 Карта регіонів Балладюра

Наступним важливим кроком був проект прем'єр-міністра Мануеля Вальса, у двох альтернативних варіантах, запропонований у 2014 році, який після коригування було внесено до парламенту

президентом Олландом. Основні положення так само торкалися зміни компетенції територіальних органів влади та самоврядування за рахунок децентралізації, оптимізації фінансування проектів, укрупнення територіальних одиниць. У цьому, в принципі, він не надто відрізнявся від попередньої пропозиції. Натомість найбільша дискусія точилася навколо «нарізки» регіонів.

Обидва проекти Вальса та проект Олланда пройшли перше слухання у Національному Зібранні Франції в липні 2014 року, результатом яких була поява нової моделі регіонів, яка в більшості взяла за основу прем'єрський перший варіант. На сьогодні триває обговорення в Сенаті, а з 2015 року можна очікувати перехід до нової системи[8].

Рис.8 Карта регіонів Вальса, перший варіант

Рис.9 Карта регіонів Вальса, другий варіант

Рис. 10 Карта регіонів Олланда

Всі варіанти реформ ставили за мету вирішити кілька важливих питань:

- укрупнення комун та регіонів
- перегляд системи місцевих виборів
- зменшення кількості адміністративних органів
- уникнення дублювання компетенції
- збільшення самостійності великих міст.

Деякі з проектів реформ містили положення про необхідність ліквідації департаментів і передачі їх повноважень регіонам, інші – скасування виборів до Регіональних Рад, натомість перетворення їх на сумарне об'єднання депутатів Генеральних Рад, що діють у департаментах.

На початковому етапі обговорень, жодне з цих положень не набрало достатньої підтримки, передусім, через відданість історичним традиціям. З одного боку, вони вимагають розвитку регіонів, як спадкоємців королівських провінцій, з іншого – збереження департаментів, як інституту республіканського періоду.

Відразу ж тема «нарізки» нової карти Франції, була активно використана в політичних цілях. Не за горами вибори – як у місцеві органи самоврядування, так і президентські. Кожна з партій почала активно спекулювати на цій темі. Зокрема, колишній президент і сьогоднішній опозиціонер, який, скоріш за все, братиме участь у наступній кампанії, Н. Саркозі, вже заявив, що йде в президенти, щоб скасувати запропоновану реформу та повернутись до старого територіального поділу[9].

Все ж треба підкреслити, що запропонована на сьогодні модель поділу на регіони в більшій мірі прислуговується економічному та географічному факторам, натомість нівелює кордони провінцій – в переважній більшості кордони нових регіонів об'єднують кілька таких провінцій у своєму складі.

Під час проходження законопроекту, до нього було внесено зміни у Сенаті, які стали реверансом у сторону регіональних еліт. Так, було збережено самостійність регіону Лангедок-Русільйон та

Ельзас. Таким чином, число регіонів пропонувалося довести до п'ятнадцяти [10].

Разом з тим, під час повторного розгляду у Національному Зібранні депутати повернулися до першочергової карти. Закон був прийнятий у цілому, пройшов експертне обговорення Конституційної ради і вступить у силу з 1 січня 2016 року [11].

Алгоритм введення в дію нової моделі виглядає наступним чином. Восени 2015 року відбудуться вибори у Регіональні ради нових укрупнених регіонів. У період з 1 січня до 1 липня 2016 року новоутворені органи місцевого самоврядування будуть мусити вирішити ряд суттєвих установчих питань:

1) Назва нового регіону

2) Столиця нового регіону

3) Можливість проводити сесії у інших містах.

Після цього, пропозиції Регіональних рад будуть надані Державній раді, яка остаточно їх затвердить та уведе в дію. Слід зауважити, що цей крок виглядає доволі формальним, оскільки згаданий орган не має законодавчих функцій, а виступає дорадчою інституцією у сфері права при президенті, а так само вищою інстанцією адміністративної юрисдикції. Скоріш за все, сюрпризів не буде – Державна рада введе в дію прийняті Регіональними радами рішення по ключовим питанням.

Сьогодні в суспільстві найбільш болючими залишаються питання визначення столиці нових регіонів. З майже стовідсотковою впевненістю можна сказати, що Париж, Ліон, Бордо, Марсель, Нант, Ренн, Орлеан, Аяччо збережуть статус регіональних центрів. Більшість з них – Париж, Нант, Ренн, Орлеан, Аяччо, Марсель – залишаються в силу того, що регіон не змінює кордонів. Решта – Ліон, Бордо – через явну перевагу та відсутність змагальності з іншими містами утворюваного великого регіону.

Більш ніж ймовірно, що міста Діжон, Лілль також здобудуть статус нової столиці.

Найбільш запеклими будуть баталії навколо визначення регіонального центру поміж містами Тулуза/Монпельє та Руан/Кан. В

цьому аспекті багато політиків пропонує поділити столичний статус таким чином, що б місце розташування префекту було в одному місті, а Регіональної ради – в іншому.

Страсбург був визначений столицею нового регіону в силу закону, без надання можливостей вирішити це питання новій раді. Такий крок був зумовлений специфічністю регіону Ельзас, який активно протистояв втраті історико-культурної ідентичності у складі великого реформованого регіону, статусом найбільшого міста місцевості та європейської столиці Страсбургу.

Слід також додати, що до моменту визначення, уряд призначить тимчасову столицю, що багато в чому буде означати сигнал для місцевих органів, як до цього питання ставиться Париж.

Щодо назви, то ситуація тут теж непроста. Для вирішення цього питання сьогодні розгорнута широка публічна дискусія. Основними моделями визначення майбутніх назв є наступні:

1) Сума назв колишніх регіонів за алфавітом, в тому числі абревіатури

2) Назви колишніх франкських королівств, які існували на території держави – зокрема Австразія, Аквітанія, Бургундія

3) Назви великих географічних регіонів сучасної Франції – Великий Схід, Південний Захід, Південь

Рис. 11 Карта регіонів, прийнята Національними Зборами

Таблиця 3. Регіони Франції після реформи

Регіон	**Пропозиція**	**Кількість Департаментів**	**Площа км^2**	**Населення Чол.**
Іль-де-Франс	Незмінний	8	12 011	11 853 000
Прованс-Альпи-Лазурний Берег	Незмінний	6	31 400	4 916 000
Бретань	Незмінний	4	27 208	3 218 000
Центр	Незмінний	6	39 151	2 556 835
Країна Луари	Незмінний	5	32 082	3 601 113
Корсика	Незмінний	2	8 680	322 000
Нормандія	Верхня+ Нижня	5	29 906	3 315 000
Бургундія+Франш-Конте	Злиття	8	47 784	2 816 000
Південь-Піренеї+Лангедок-Русильон	Злиття	13	72 724	5 573 000
Рона-Альпи + Овернь	Злиття	12	69 711	7 634 000
Аквітанія+Пуату+Лімузен	Злиття	12	84 061	5 773 000
Нор-Па-де-Кале – Пікардія	Злиття	5	31 813	5 960 000
Шампань-Арденни – Лотарингія – Ельзас	Злиття	10	57 433	5 545 000

§ 8. Французький територіальний устрій – висновки

1) Модель територіальної організації влади Франції, яку можна позначити терміном «Префект-Рада», є класичною і оптимальною з точки зору балансу між децентралізованими функціями держави та самоврядуванням. Вона дає в повній мірі реалізувати принцип стримування і противаг, субсидіарності та чіткого розподілу сфер відповідальності, ресурсів і повноважень.
2) Виходячи з попереднього висновку, французька модель, з певним ступенем адаптації, застосовується в багатьох європейських, південноамериканських та африканських країнах, зокрема в Італії, Румунії, Польщі, Аргентині, Тунісі тощо.
3) Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади триває перманентно. Сьогодні мова йде про укрупнення комун та регіонів, наділення їх оновленим статусом, збалансування відповідальності, компетенції та ресурсів і децентралізації. При визначенні нової системи економічний та географічний фактори превалюють над історичними традиціями.
4) Використання французького досвіду територіального будівництва, з використанням деяких інструментів заснованої на його базі італійської системи, вважаю оптимальним при вирішенні актуального питання адміністративно-територіальної реформи в Україні. Саме він, без зайвої істерії, сприятиме вирішенню ключового питання у пошуку балансу між сферами компетенції держави та самоврядування.

Список джерел та літератури:

1) [електронний ресурс] https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%91%D1%80_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2
2) Anne Zink. Pays ou circonscriptions. Les collectivitйs territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Rйgime. Publications de la Sorbonne, Paris, 2000(ISBN 2-85944-389-4) ; c. 37
3) [електронний ресурс] http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm
4) [електронний ресурс]http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation
5) [електронний ресурс]http://www.collectivites-locales.gouv.fr/region
6)[електронний ресурс]http://www.collectivites-locales.gouv.fr/departement
7) [електронний ресурс]http://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune
8) [електронний ресурс] http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/04/feature/fr0304107f.htm
9) [електронний ресурс] http://www.bfmtv.com/politique/sarkozy-promet-de-supprimer-la-carte-des-regions-de-hollande-839052.html
10) [електронний ресурс] http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/171.html
11) [електронний ресурс] http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0455.asp

ІІ. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ІТАЛІЇ – РОЗВИТОК І СУЧАСНІСТЬ

§1. Еволюція територіального ладу Італії

Показовим прикладом перманентного пошуку оптимального територіального устрою є Італія, яка після тривалого періоду територіальної сепарації, об'єдналася у 1861 р. Встановивши на початку двохступінчату систему територіального устрою, яка включала до свого складу провінції та муніципалітети, вона доволі швидко перейшла до триступінчатої, яку сьогодні звикли називати класичною.

На сьогодні Італія є парламентською республікою з унітарним, значно децентралізованим державним устроєм та демократичним політичним режимом.

Сучасний територіальний устрій був сформований в середині минулого століття. Не дивлячись на арифметичні зміни кількості адміністративно-територіальних одиниць, базові засади устрою значних змін не зазнали. З огляду на це, сьогодні діюча система не завжди ефективно може відповісти на виклики часу, таким чином потребує деяких змін.

На **найнижчому рівні** адміністративно-територіального устрою перебувають **комуни** – утворення, що до свого складу включають від одного до кількох населених пунктів. Станом на 2009 рік в Італії нараховували 8 100 комун. Особливістю італійських комун є їх диспропорціональність – як з огляду на площу та кількість населення, так і з огляду на кількість комун в рамках окремих регіонів та щільність населення.

Так, найбільшою комуною за кількістю населення та водночас за територіальним масштабом є Рим. Він займає площу 1 307. 77 кв. км і його населення складає 2 761 477 осіб. Водночас найменшою комуною за кількістю населення є Педезіна у Ломбардії, в якій проживає всього 34 особи, а за площею – Фієра-ді-Прімієро у Трентіно, територія якої становить 0.15 кв. км.

Щодо щільності розташування комун слід навести приклад провінції Барі, населення якої складає 1 564 000 осіб і в якій розташовано 48 комун, що складає щільність 32 000 чоловік на одну комуну. Водночас в провінції Аоста проживає всього 121 000 осіб, однак діє 74 комун, таким чином складаючи щільність 1630 осіб на одну комуну. [1]

В кожній комуні діють органи місцевого самоврядування – представницькі і виконавчі, які обираються населенням за допомогою пропорційної системи терміном на п'ять років. Основною фігурою в управлінні комуною є **сіндако** – мер, який водночас керує представницьким органом влади та формує і очолює виконавчий орган влади. Мер обирається населенням за допомогою прямих виборів. На чергових виборах політичні сили пропонують кандидатів на посади мера та **список** осіб, які у випадку його перемоги увійдуть до складу місцевого представницького органу. У випадку перемоги кандидата в мери, його список отримує 3/5 місць **комунальній раді,** яка є представницьким органом влади. Мер формує **джунту** – виконавчий орган влади, до складу якого входять призначені ним Асесори.

До компетенції комун належать питання реєстрації актів громадянського стану, доріг, інженерної інфраструктури, публічних робіт та муніципальної поліції. Останній орган відповідальний за організацію дорожнього руху на території комуни.

Комуна може мати внутрішній поділ на райони, квартали, частини тощо, при якому одна з частин, в якій розташовані органи управління, як правило, носить назву «каполуго».

На рівні комун **відсутні територіальні органи державної** влади, а частина державних функцій делегуються мерам.

Зауважимо, що не дивлячись на наявну диспропорцію як за географічними чинникам, так і по рівню економічного розвитку, **комуни залишаються важливим «локал-патріотичним»** елементом територіального устрою, до якого звикли його жителі та який існував протягом значного історичного часу. З огляду на це їх значною мірою не торкаються процеси реструктуризації і злиття.

Натомість можна виділити процес **перетворення окремих частин комун у самостійні одиниці**.

На другому рівні територіального устрою знаходяться **провінції**. Вони об'єднують по декілька комун і в переважній більшості (за виключенням провінції Аоста) об'єднуються у регіони. Станом на сьогодні Італія поділена на 110 провінцій, з яких найбільшою за площею є провінція Больцано, територія якої складає 7400 кв.км, а за населенням провінція Рим - 4 208 740 осіб. Найменшою провінцією за площею є провінція Трієст – 212 кв.км, а за населенням – провінція Ольястрі, з 57980 особами. [2]

В цьому аспекті також спостерігаємо **нерівномірність** за основними географічними величинами. Подібна непропорційність спостерігається в деякій мірі і в рівні економічного розвитку.

Місцеве самоврядування в провінціях здійснюється президентом, провінційною радою та джунтою. **Президент** є ключовою посадовою особою місцевого самоврядування, який обирається населенням за допомогою прямих виборів терміном на 5 років. Кожен кандидат у президенти формує **власний список кандидатів** до провінційної ради, який у випадку його перемоги, отримує до 3/5 місць. Разом з тим, кожен з кандидатів **закріплений за відповідним територіальним округом** і кількість набраних ним голосів враховується, при розподілі місць. **Провінційна рада** є представницьким органом місцевого самоврядування, який очолюється президентом і мандат діяльності якої збігається з мандатом діяльності президента. Останнє означає, що у випадку дострокового припинення повноважень президента, провінційна рада вважається нелегітимною. Президент також формує і очолює **джунту** – виконавчий орган місцевого самоврядування.

Серед основних функцій, віднесених до провінційних органів самоврядування є територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення і реєстрація, охорона навколишнього природного середовища, розвиток культурної спадщини, медичні питання, утилізація твердих побутових відходів, менеджмент середньою

освітою. Окрім цього, у відповідності до принципу субсидіарності на підставі декрету 112/1998 року до функцій провінційних органів влади віднесені питання цивільного захисту, діяльності системи центрів зайнятості та значно розширенні повноваження у регулюванні транспорту. [3]

У провінціях також **діють територіальні органи державної влади**, для яких провінція є найнижчим рівнем у системі адміністративно-територіального устрою. До таких слід віднести **префекта** та очолювану ним **префектуру**, а також **квестора** і **квестуру** відповідно. Компетенцією **префекта**, який представляє центральний уряд, є контроль за додержанням законодавства з боку місцевих органів самоврядування, посередництво між ними та урядом, а також координація діяльності територіальних органів державної влади. **Квестор** очолює територіальний підрозділ поліції держави і в цілому несе відповідальність за громадську безпеку; він підпорядковуються префекту.

Таблиця 1. Провінції Італії

Провінція (італ.)	**код**	**Регіон (італ.)**	**Населення**	**Площа (km^2)**	**Щільність (чол./km^2)**	**Муніципалітети**
Ogliastra	OG	Sardegna	57,965	1,854	31	23
Isernia	IS	Molise	88,694	1,528	58	52
Medio Campidano	VS	Sardegna	102,409	1,516	68	28
Aosta	AO	Valle d'Aosta	128,230	3,263	39	74
Carbonia-Iglesias	CI	Sardegna	129,840	1,495	87	23
Gorizia	GO	Friuli-Venezia	142,407	466	306	25

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
		Giulia				
Olbia-Tempio	OT	Sardegna	157,859	3,399	46	26
Rieti	RI	Lazio	160,467	2,750	58	73
Nuoro	NU	Sardegna	160,677	3,934	41	52
Verbano-Cusio-Ossola	VB	Piemonte	163,247	2,256	72	77
Oristano	OR	Sardegna	166,244	3,040	55	88
Vibo Valentia	VV	Calabria	166,560	1,139	146	50
Enna	EN	Sicilia	172,485	2,561	67	20
Crotone	KR	Calabria	174,605	1,716	102	27
Fermo	FM	Marche	177,914	860	207	40
Vercelli	VC	Piemonte	179,562	2,088	86	86
Sondrio	SO	Lombardia	183,169	3,210	57	78
Biella	BI	Piemonte	185,768	914	203	82

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Matera	MT	Basilicata	203,726	3,447	59	31
Massa and Carrara	MS	Toscana	203,901	1,157	176	17
Belluno	BL	Veneto	213,474	3,676	58	69
Ascoli Piceno	AP	Marche	214,068	1,228	174	33
Asti	AT	Piemonte	221,687	1,515	146	118
Imperia	IM	Liguria	222,648	1,156	193	67
La Spezia	SP	Liguria	223,516	881	254	32
Lodi	LO	Lombardia	227,655	782	291	61
Grosseto	GR	Toscana	228,157	4,501	51	28
Campobasso	CB	Molise	231,086	2,910	79	84
Terni	TR	Umbria	234,665	2,122	111	33
Trieste	TS	Friuli-Venezia Giulia	236,556	212	1,116	6
Rovigo	RO	Veneto	247,884	1,790	138	50
Prato	PO	Toscana	249,775	365	684	7

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Caltanissetta	CL	Sicilia	271,729	2,124	128	22
Siena	SI	Toscana	272,638	3,823	71	36
Benevento	BN	Campania	287,874	2,071	139	78
Savona	SV	Liguria	287,906	1,545	186	69
Piacenza	PC	Emilia-Romagna	289,875	2,590	112	48
Pistoia	PT	Toscana	293,061	965	304	22
L'Aquila	AQ	Abruzzo	309,820	5,035	62	108
Teramo	TE	Abruzzo	312,239	1,948	160	47
Pordenone	PN	Friuli-Venezia Giulia	315,323	2,130	148	51
Ragusa	RG	Sicilia	318,549	1,614	197	12
Viterbo	VT	Lazio	320,294	3,614	89	60
Pescara	PE	Abruzzo	323,184	1,225	264	46
Macerata	MC	Marche	325,362	2,774	117	50
Rimini	RN	Emilia-Romagna	329,302	863	382	27

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Sassari	SS	Sardegna	337,237	4,281	79	66
Lecco	LC	Lombardia	340,167	816	417	90
Livorno	LI	Toscana	342,955	1,211	283	20
Arezzo	AR	Toscana	349,651	3,236	108	39
Ferrara	FE	Emilia-Romagna	359,994	2,630	137	26
Cremona	CR	Lombardia	363,606	1,771	205	115
Pesaro and Urbino	PU	Marche	366,963	2,564	143	60
Catanzaro	CZ	Calabria	368,597	2,392	154	80
Novara	NO	Piemonte	371,802	1,339	278	88
Potenza	PZ	Basilicata	383,791	6,549	59	100
Ravenna	RA	Emilia-Romagna	392,458	1,858	211	18
Barletta-Andria-Trani	BT	Puglia	392,863	1,538	255	10
Lucca	LU	Toscana	393,795	1,773	222	35

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Forlм-Cesena	FC	Emilia-Romagna	395,489	2,376	166	30
Chieti	CH	Abruzzo	397,123	2,588	153	104
Brindisi	BR	Puglia	403,229	1,839	219	20
Syracuse	SR	Sicilia	404,271	2,108	192	21
Mantua	MN	Lombardia	415,442	2,339	178	70
Pisa	PI	Toscana	417,782	2,445	171	39
Trapani	TP	Sicilia	436,624	2,460	177	24
Avellino	AV	Campania	439,137	2,792	157	119
Alessandria	AL	Piemonte	440,613	3,559	124	190
Parma	PR	Emilia-Romagna	442,120	3,450	128	47
Agrigento	AG	Sicilia	454,002	3,042	149	43
Ancona	AN	Marche	481,028	1,940	248	56
Frosinone	FR	Lazio	498,167	3,243	154	91
Bolzano	BZ	Trentino-Alto Adige/Sьdtirol	507,657	7,400	69	116

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Trento	TN	Trentino-Alto Adige/Sьdtirol	529,457	6,203	85	217
Reggio Emilia	RE	Emilia-Romagna	530,343	2,292	231	45
Udine	UD	Friuli-Venezia Giulia	541,522	4,904	110	136
Pavia	PV	Lombardia	548,307	2,965	185	190
Latina	LT	Lazio	555,692	2,250	247	33
Cagliari	CA	Sardegna	563,180	4,570	123	71
Reggio Calabria	RC	Calabria	566,977	3,184	178	97
Taranto	TA	Puglia	580,028	2,436	238	29
Cuneo	CN	Piemonte	592,303	6,902	86	250
Como	CO	Lombardia	594,988	1,288	462	160
Foggia	FG	Puglia	640,836	6,966	92	64
Messina	ME	Sicilia	653,737	3,247	201	108
Perugia	PG	Umbria	671,821	6,332	106	59

Провінція (італ.)	код	Регіон (італ.)	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол./km^2)	Муніципалітети
Modena	MO	Emilia-Romagna	700,913	2,689	261	47
Cosenza	CS	Calabria	734,656	6,650	110	155
Lecce	LE	Puglia	815,597	2,759	296	87
Monza and Brianza	MB	Lombardia	849,636	405	2,098	55
Venice	VE	Veneto	863,133	2,461	351	44
Vicenza	VI	Veneto	870,740	2,723	320	121
Genoa	GE	Liguria	882,718	1,839	480	67
Varese	VA	Lombardia	883,285	1,199	737	141
Treviso	TV	Veneto	888,249	2,477	359	95
Caserta	CE	Campania	916,467	2,640	347	104
Verona	VR	Veneto	920,158	3,120	295	98
Padua	PD	Veneto	934,216	2,143	436	104
Bologna	BO	Emilia-Romagna	991,924	3,702	268	60
Florence	FI	Toscana	998,098	3,515	284	44

Провінція (італ.)	**код**	**Регіон (італ.)**	**Населення**	**Площа (km^2)**	**Щільність (чол./km^2)**	**Муніципалітети**
Catania	CT	Sicilia	1,090,101	3,553	307	58
Bergamo	BG	Lombardia	1,098,740	2,723	404	244
Salerno	SA	Campania	1,109,705	4,918	226	158
Palermo	PA	Sicilia	1,249,577	4,992	250	82
Brescia	BS	Lombardia	1,256,025	4,783	263	206
Bari	BA	Puglia	1,258,706	3,821	329	48
Turin	TO	Piemonte	2,302,353	6,829	337	315
Naples	NA	Campania	3,080,873	1,171	2,631	92
Milan	MI	Lombardia	3,156,694	1,575	2,004	134
Rome	RM	Lazio	4,194,068	5,352	784	121
-	**-**	**-**	**60,626,442**	**301,338**	**201**	**8,094**

Рис. 1 Італійські провінції

На першому рівні територіального устрою знаходяться **регіони,** яких утворено 20, з них 15 наділені ординарним статусом, а 5 – спеціальним. Слід зауважити, що часто в літературі можемо знайти визначення, що саме ці 5 регіонів зі спеціальним статусом є

автономними, на відміну від інших. В цьому контексті слід зауважити, що італійська модель визнає регіони як територіальні одиниці найвищого рівня, наділені автономністю у вирішенні цілого ряду питань регіонального значення. В цьому аспекті всі вони можуть вважатись автономними. Натомість 5 з них мають розширений ступінь повноважень або відмінну від решти систему регіонального управління, що передбачено відповідними нормативними актами. Ці 5 регіонів також наділені специфікою у культурологічно-ментальній сфері. Трентіно-Альто-Адідже, Валле-д'Аоста та Фріулі-Венеція-Джулія є місцями компактного проживання німецької, французької та словенської національної меншини. Сардинія та Сицилія, внаслідок свого острівного розташування, наділені власними ментальними особливостями. Більшість регіонів була утворена в 1970 році, хоча їх існування було передбачено Конституцією ще у 1948 році.

Регіонам Італії також характерні значні диспропорції у географічній сфері, політиці та економіці. Найбільшим за площею регіоном є Сицилія – 25 711 кв.км, найменшим – Валле-д'Аоста – 3 263 кв. км. За кількістю населення лідирує Ломбардія – 9 749 593, найменшою, як і за площею є Валле-д'Аоста – 126 933 осіб. [4]

Таблиця 2. Італійські регіони

Регіон	**Центр**	**Населення**	**Площа (km^2)**	**Щільність (чол/km^2)**	**Провінції**
Valle d'Aosta	Aosta	126 933	3 263	39	Немає
Molise	Campobasso	312 394	4 438	70	Campobasso, Isernia
Basilicata	Potenza	575 902	9 995	58	Matera, Potenza
Umbria	Perugia	885 535	8 456	105	Perugia, Terni
Trentino-Alto Adige	Trento	1 036 707	13 607	76	Bolzano, Trento

Регіон	Центр	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол/km^2)	Провінції
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	1 219 356	7 858	155	Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine
Abruzzo	L'Aquila	1 307 919	10 763	122	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Marche	Ancona	1 541 692	9 366	165	Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pesaro e Urbino
Liguria	Genova	1 565 349	5 422	289	Genova, Imperia, La Spezia, Savona
Sardegna	Cagliari	1 637 193	24 090	68	Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio, Oristano, Sassari
Calabria	Catanzaro	1 954 403	15 081	130	Catanzaro, Cosenza, Crotone, Reggio Calabria, Vibo Valentia
Toscana	Firenze	3 679 027	22 994	160	Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno,Lucca, Massa e Carrara, Pisa, Pistoia,Prato, Siena
Puglia	Bari	4 045 949	19 358	209	Bari, Barletta-Andria-Trani, Brindisi,Lecce, Foggia, Taranto
Emilia-Romagna	Bologna	4 354 450	22 446	194	Bologna, Ferrara, Forlм-Cesena, Modena,Parma,

Регіон	Центр	Населення	Площа (km^2)	Щільність (чол/km^2)	Провінції
					Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Piemonte	Torino	4 366 251	25 402	172	Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara,Torino, Verbano Cusio Ossola, Vercelli
Veneto	Venezia	4 865 380	18 399	264	Belluno, Padova, Rovigo, Treviso,Venezia, Verona, Vicenza
Sicilia	Palermo	4 994 817	25 711	194	Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna,Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa,Trapani
Lazio	Roma	5 550 459	17 236	322	Frosinone, Latina, Rieti, Roma, Viterbo
Campania	Napoli	6 061 155	13 590	446	Avellino, Benevento, Caserta, Napoli,Salerno
Lombardia	Milano	9 749 593	23 861	409	Bergamo, Brescia, Como, Cremona,Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese
РАЗОМ		**59 530 464**	**301 338**	**198**	

ROMA
Capital of State
Bologna
Capital of Region
Ravenna
Capital of Province
State Borders
Regional Borders
Provincial Borders
AUSTRIA
SVIZZERA
LIECHTENSTEIN
UNGHERIA
IUGOSLAVIA
ALTO ADIGE
TRENTINO-
FRIULI-VENEZIA GIULIA
VENETO
VALLE D'AOSTA
LOMBARDIA
PIEMONTE
EMILIA-ROMAGNA
LIGURIA
TOSCANA
UMBRIA
MARCHE
LAZIO
ABRUZZI
MOLISE
CAMPANIA
PUGLIA
BASILICATA
CALABRIA
SICILIA
SARDEGNA
Corsica (Francia)
MONACO
SAN MARINO
CITTÀ DEL VATICANO
MAR LIGURE
MAR TIRRENO
MAR ADRIATICO
MAR MEDITERRANEO
MAR IONIO
Aosta
Torino
Milano
Venezia
Trieste
Genova
Bologna
Firenze
Roma
Napoli
Bari
Potenza
Palermo
Cagliari
Sassari
Nuoro
Oristano
Campobasso
L'Aquila
Ancona
Perugia
Catanzaro
Cosenza
Messina
Reggio di Calabria
Catania
Siracusa
Ragusa
Agrigento
Caltanissetta
Enna
Trapani
Lecce
Brindisi
Matera
Taranto
Foggia
Pescara
Chieti
Campobasso
Isernia
Frosinone
Latina
Viterbo
Rieti
Terni
Grosseto
Siena
Arezzo
Livorno
Pisa
Lucca
Pistoia
Massa
La Spezia
Savona
Imperia
Cuneo
Asti
Alessandria
Novara
Vercelli
Pavia
Como
Varese
Bergamo
Brescia
Cremona
Mantova
Piacenza
Parma
Reggio nell'Emilia
Modena
Ferrara
Ravenna
Forlì
Rovigo
Padova
Vicenza
Verona
Treviso
Belluno
Udine
Gorizia
Pordenone
Bolzano
Trento
Sondrio
Pesaro
Macerata
Ascoli Piceno
Teramo
Benevento
Avellino
Salerno
Caserta
Matera
Potenza
Cagliari
Palermo
Messina
Catania
Siracusa
Ragusa
Agrigento
Caltanissetta
Enna
Trapani
Lecce
Brindisi
Taranto
Foggia
Pescara
Chieti
L'Aquila

Найвищим представницьким та законодавчим органом регіону є **регіональна рада**, яка складається з обраних населенням за пропорційною виборчою системою депутатів. Найвищою посадовою особою регіону є **президент**, який обирається населенням і утворює та керує виконавчим органом влади – **джунтою.** Формування списку кандидатів у депутати ради відбувається політичними партіями і очолює його кандидат у президенти. Список переможця отримує абсолютну більшість у раді – від 60 відсотків до 3/5 загального складу.

Формування законодавчого органу спеціальних регіонів має відповідні відмінності. Так, у регіоні Валле-д'Аоста функції регіональної ради виконує провінційна рада; у Трентіно-Альто-Адідже регіональна рада складається з двох провінційних рад і її головою є, за принципом черговості, президент однієї з провінцій; Сицилійська рада має назву Асамблея тощо.

Регіональні ради наділені обмеженими **законодавчими повноваженнями** залишкового принципу: вони вправі приймати законодавчі акти в тих сферах, які не врегульовані загально-італійським законодавством, або в тих, які визначені сферою конкуруючої юрисдикції. Таким чином, регіони приймають власні **статути**, в яких визначаються основні засади утворення і функціонування цієї територіальної спільноти, а також **обласні закони**, які регулюють основні сфери суспільного життя.

Для виконання функцій регіони забезпечені **фінансовими ресурсами:** на їх території залишається до 20% зібраних державних податків, окрім цього вони вправі вводити місцеві податки і збори. Більша частина державних податків направлена на фінансування системи регіональної охорони здоров'я. В спеціальних регіонах питома вага загальнодержавних податків, які залишаються на фінансування регіону, вища. Так, у регіонах Фріулі-Венеція-Джулія така частка складає 60%, а Сицилія зберігає всі 100%. Натомість ці регіони повинні самостійно піклуватися про більшу частину державних видатків починаючи від охорони здоров'я до всіх інфраструктурних проектів.

В кожному з регіонів діють урядові **комісари**, які представляють центральний уряд та мають наглядові функції за додержанням чинного законодавства та координуючі повноваження стосовно діяльності територіальних органів державної влади. Згадані посадові особи призначаються Президентом Республіки за поданням Прем'єр-Міністра, погодженого з міністром внутрішніх справ та профільними міністрами. Ними призначаються особи з числа префектів, суддів або прокурорів. Часто комісарами призначаються префекти столичних провінцій відповідного регіону.

Всі регіони поділяються на провінції, окрім регіону Валле-д'Аоста, межі якого збігаються з провінцією Аоста.

§2. Італія у пошуці оптимальної територіальної моделі

Починаючи з об'єднання Італії у 1861 році спостерігалося постійне **зростання кількості провінцій**. До певного періоду це було пов'язано з розширенням території. Так, у 1961 році нараховувалося 59 провінцій, а 1870 році, після приєднання території Риму та частини Ломбардо-Венеційського королівства, яке було під владою Австрії, їх число зросло до 69.

Протягом XX століття **кількість провінцій майже подвоїлася**. Станом на 2013 рік всього нараховувалося 110 провінцій. Процес збільшення їх кількості відбувався за рахунок поділу вже існуючих провінцій, через зростання кількості населення, економічного потенціалу та політичного значення окремих міст. Результатом постійного збільшення кількості провінцій стали наявні диспропорції на політичній та економічній мапі країни, плутанина та непомірне зростання управлінського апарату.

Слід зауважити, що не дивлячись на наявність значної кількості великих міст – Рим, Мілан, Турин, Неаполь, Флоренція, Венеція, Болонья тощо – в Італії залишалася чинною чітка триступінчата система територіального устрою, яка **не передбачала якогось спеціального статусу для таких комун**, залишаючи їх в адміністративному плані підвладними провінціям.

Така ситуація спричинила тенденції по перегляду існуючого адміністративно-територіального устрою, яка набула особливої ваги після криз 2008 року. У основі пропонованих реформ лежало два фактори:

1) економія державних видатків;

2) збільшення статусу великих міст.

В 1990 році було введено поняття «**метропольних міст»**, якими за рішенням парламенту могли стати міста зі значною кількістю населення, разом з міською агломерацією. За регіонами зі спеціальним статусом резервувалося право самостійно визначати метропольні міста. Суть такого інституту полягала у наданні права провінції відповідним містам при збереженні прав комуни; при цьому

діючі до того часу провінції підлягали розформуванню. Станом на сьогодні законодавчо утворено 15 метропольних міст. Однак введення в дію цієї реформи постійно відтерміновується, таким чином зводячи нанівець всі її рішення. Черговий очікуваний термін введення в дію минув у січні 2014 року. [5] Сьогодні в Італії фактично утворено такі метропольні міста – Рим, Мілан, Неаполь, Турин, Барі, Флоренція, Болонья, Генуя, Венеція, Реджо-ді-Калабрія. Старі провінції будуть розформовані, а міста діятимуть на їх території, з подвійним статусом комуни та провінції

Актуальною сьогодні є також **реформа провінцій**, яка направлена з одного боку на **зменшення їх кількості**, з іншого – на **зміну статусу** та системи органів місцевого самоврядування. Найбільш актуальним проектом реформи є план уряду Монті, який викладений у програмі «Salva Italia». [6] В якості однієї з антикризових дій уряд пропонував зменшити кількість провінцій, чітко визначивши їх мінімальні географічні чинники на рівні 350 000 осіб постійного населення та 2 500 кв.км площі. Окрім цього, передбачено зміну порядку формування ради провінції – тепер вона утворюється радами комун, які входять до складу провінції. Президент провінції обирається відповідною радою і основною його функцією є головування на її засіданнях. В цілому реформа має на меті зменшити статус провінції як одиниці місцевого самоврядування, перерозподіливши відповідні повноваження на користь комун та регіонів. Провінція мала стати консультативним координатором поміж органами місцевого самоврядування, для вирішення спільних проектів. Незмінною залишалась роль провінції у сенсі державного управління. У випадку вступу даних змін у силу фактично можна було спостерігати перетворення системи місцевого самоврядування з трирівневої на дворівневу – комуни і метропольні міста на нижчому рівні та регіони на вищому. Так само дворівневою залишилась би система територіальних органів державної влади – базовий рівень провінції та координуючий рівень регіону. Однак згадана реформа відкладена, оскільки Конституційний суд Італії 3 липня 2013 року визнав її неправомірною.

Таблиця 3. Провінції та метропольні міста за урядовою реформою

Провінція	**Регіон**	**Центр**	**Площа km²**	**Населен-ня**	**Щіль-ність чол./km²**	**Муніципалітети**
Alessandria–Asti*	Piemonte	Alessandria	5,024	663,208	132	308
Ancona	Marche	Ancona	1,940	482,847	249	49
Aosta	Aosta Valley	Aosta	3,263	128,820	39	74
Arezzo	Toscana	Arezzo	3,236	350,717	108	39
Ascoli Piceno-Fermo-Macerata*	Marche	Ascoli Piceno	4,862	718,466	148	130
Avellino-Benevento*	Campania	Benevento	4,863	884,216	181	197
Bari **	Apulia	Bari	3,821	1,259,377	330	41
Barletta-Andria-Trani-Foggia*	Apulia	Foggia	8,504	1,031,813	121	71
Brindisi-Taranto*	Apulia	Taranto	4,275	980,597	229	49
Belluno	Veneto	Belluno	3,676	212,501	58	69
Bergamo	Lombardia	Bergamo	2,723	1,107,950	407	244
Biella-Vercelli*	Piemonte	Vercelli	3,002	363,992	121	168
Bologna**	Emilia Romagna	Bologna	3,702	1,001,163	270	60
Bolzano	Trentino-Alto Adige/Sьdtirol	Bolzano	7,400	512,713	69	116
Brescia	Lombardia	Brescia	4,783	1,267,369	265	206
Campobasso-Isernia*	Molise	Campobasso	4,439	318,488	72	136
Caserta	Campania	Caserta	2,640	1,020,577	386	104

Провінція	Регіон	Центр	Площа km^2	Населен-ня	Щіль-ність чол./km^2	Муніципалітети
Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia*	Calabria	Catanzaro	5,247	707,917	135	157
Chieti-Pescara*	Abruzzo	Pescara	3,813	722,044	189	180
Como-Lecco-Varese*	Lombardia	Como	3,303	1,830,294	554	391
Cosenza	Calabria	Cosenza	6,650	734,267	110	155
Cremona-Lodi-Mantova*	Lombardia	Cremona	4,892	1,012,461	207	246
Cuneo	Piemonte	Cuneo	6,902	595,184	86	250
Ferrara	Emilia Romagna	Ferrara	2,630	359,290	137	26
Firenze-Pistoia-Prato* **	Toscana	Firenze	4,845	1,549,696	320	73
Frosinone-Latina*	Lazio	Latina	5,493	1,059,279	193	124
Genova*	Liguria	Genova	1,839	880,085	479	67
Gorizia	Friuli Venezia Giulia	Gorizia	466	142,017	305	25
Grosseto-Siena*	Toscana	Grosseto	8,324	501,908	60	64
Imperia-Savona*	Liguria	Savona	2,701	509,956	189	136
L'Aquila-Teramo*	Abruzzo	L'Aquila	6,983	622,911	89	155
La Spezia	Liguria	La Spezia	881	223,328	253	32
Lecce	Apulia	Lecce	2,759	814,233	295	97
Livorno-Lucca-Massa Carrara-Pisa*	Toscana	Livorno	6,586	1,361,618	207	111

Провінція	Регіон	Центр	Площа km²	Населен-ня	Щіль-ність чол./km²	Муніципалітети
Lucania*	Basilicata	Potenza	9,996	585,386	59	131
Napoli*	Campania	Napoli	1,171	3,579,078	3,056	92
Novara-Verbano-Cusio-Ossola*	Piemonte	Novara	3,595	536,223	149	165
Milano–Monza* **	Lombardia	Milano	1,980	4,057,100	2,049	189
Modena-Reggio nell'Emilia*	Emilia Romagna	Modena	4,981	1,241,545	249	92
Padova-Treviso*	Veneto	Padova	4,620	1,832,991	397	199
Parma-Piacenza*	Emilia Romagna	Parma	6,040	739,089	122	95
Pavia	Lombardia	Pavia	2,965	552,351	186	190
Pesaro-Urbino	Marche	Pesaro and Urbino	2,564	367,522	143	60
Pordenone	Friuli Venezia Giulia	Pordenone	2,130	316,226	148	51
Reggio Calabria**	Calabria	Reggio Calabria	3,184	565,724	178	97
Rieti-Viterbo*	Lazio	Viterbo	6,364	483,922	76	133
Romagna*	Emilia Romagna	Ravenna	5,097	1,125,776	221	75
Roma**	Lazio	Roma	5,352	4,246,792	793	121
Rovigo-Verona*	Veneto	Verona	4,910	1,175,001	239	148
Salerno	Campania	Salerno	4,918	1,410,020	286	158
Sondrio	Lombardia	Sondrio	3,210	183,340	57	78
Torino**	Piemonte	Torino	6,829	2,309,587	338	315

Провінція	**Регіон**	**Центр**	**Площа km²**	**Населен-ня**	**Щіль-ність чол./km²**	**Муніципалітети**
Trieste	Friuli Venezia Giulia	Trieste	212	235,783	1,112	6
Trento	Trentino-Alto Adige/Sьdtirol	Trento	6,203	534,825	86	217
Udine	Friuli Venezia Giulia	Udine	4,904	541,327	110	136
Venezia**	Veneto	Venezia	2,461	865,535	352	44
Vicenza	Veneto	Vicenza	2,723	874,733	321	121
Позначення *** новоутворена провінція** **** метропольне місто** ***** метропольне місто та новоутворена провінція**						

Таблиця 4. Реформа провінцій в автономних областях

Провінція	**Регіон**	**Центр**	**Площа km²**	**Населення**	**Щіль-ність чол./km²**	**Муніципалітети**
Agrigento	Sicilia	Agrigento	3,042	452,620	149	43
Cagliari	Sardegna	Cagliari	4,570	564,314	124	71
Caltanissetta*	Sicilia	Caltanissetta	2,124	270,030	127	22
Carbonia-Iglesias*	Sardegna	Carbonia andIglesias	1,495	129,297	86	23
Catania	Sicilia	Catania	3,553	1,089,811	307	58
Enna*	Sicilia	Enna	2,561	171,273	67	20
Nuoro*	Serdagna	Nuoro	3,934	159,659	41	52
Ogliastra*	Serdagna	Lanusei and Tortolм	1,854	57,928	31	23
Olbia-Tempio*	Serdagna	Olbia and Tempio Pausania	3,399	159,393	47	26
Oristano*	Serdagna	Oristano	3,040	165,069	54	88
Medio Campidano*	Serdagna	Sanluri andVillacidro	1,516	101,716	67	28
Messina	Sicilia	Messina	3,247	650,629	200	108
Palermo	Sicilia	Palermo	4,992	1,249,350	250	82
Ragusa*	Sicilia	Ragusa	1,614	320,504	199	12
Sassari*	Serdagna	Sassari	4,281	336,605	79	66
Syracuse*	Sicilia	Syracuse	2,108	403,761	192	21
Trapani*	Sicilia	Trapani	2,460	435,502	177	24
* **Росформована урядом регіону**						

Рис.3 ПРОВІНЦІЇ ПІСЛЯ РЕФОРМИ

Новоутворені метропольні міста:

Рим – населення 4 336 916,
Мілан – 3 190 340,
Неаполь – 3 128 702,
Турин – 2 293 340,
Барі – 1 261 004,
Флоренція – 1 007 435,
Болонья – 1 003 027,
Генуя – 864 008,
Венеція – 858 455,
Реджо-Калабрія – 558 959,

§3. Італійська модель - висновки

Італійська модель територіального устрою характерна такими ознаками:

1. Триступенева система поділу території на регіони, провінції, комуни. При цьому державна влада утворює свої територіальні органи на рівні провінцій та регіонів, а в комунах повістю делегує відповідні функції органами місцевого самоврядування; базовим у цьому аспекті є рівень провінції. Місцеве самоврядування здійснюється на всіх трьох рівнях устрою.

2. Територіальний устрій значною мірою відображає історичні та ментальні фактори відповідних територій і не завжди має в своїй основі економічні та географічні чинники.

3. Значна ступінь децентралізації, яка полягає у широкому застосуванні принципу субсидіарності та делегування повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Такі органи для здійснення відповідних функцій наділяються повноваженнями, компетенцією, відповідними фінансовими ресурсами та відповідальністю. Найбільшим ступенем автономності наділені регіони, які володіють правом прийняття законів місцевого значення у сфері залишкової компетенції та конкуруючого законодавства.

4. Територіальні органи державної влади виконують спеціальні функції, передусім у сфері правопорядку, нагляду за законністю та судочинством. Представники центрального уряду, якими є префекти у провінціях та комісари регіонів, окрім повноважень по координації дій територіальних органів державної влади, здійснюють нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, а також виступають у якості ланки, що поєднує місцеве самоврядування і уряд.

5. На сьогодні триває пошук оптимальної системи територіального поділу. Спостерігається намагання скоротити видатки на утримання державного апарату та органів місцевого самоврядування через зменшення кількості провінцій та розподіл їх самоврядних повноважень на користь комун та регіонів.

Список джерел та літератури:

1. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.comuni-italiani.it/nomi/omonimi/
2. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://demo.istat.it/
3.[Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;112!vig=
4. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www3.istat.it/dati/dataset/20071004_00/.
5. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.handylex.org/stato/l080690.shtml
6.[Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/9A1E3559-4769-483E-9E1E BE886A784A41/0/20111206_DL_201.pdf

III. ПРОЕКТ ЕФЕКТИВНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ. НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТТЯ

§1. Територіальний устрій України – ретроспектива і сучасний стан

Про застарілість системи адміністративно-територіального устрою в Україні сьогодні не говорить лише лінивий. Разом з тим територіальна організація влади є одним з ключів до правильного державного менеджменту, який, забезпечуючи виконання адміністративних функцій та надання відповідних послуг громадянам, неминуче призводить до реалізації основної місії держави – створення зручного середовища для життя з постійною тенденцією зростання політичних і економічних стандартів.

В Україні з часу проголошення незалежності йдеться про необхідність територіального реформування, а також зміну повноважень та функцій місцевих органів влади. Натомість на 20 році існування країни на здійснення реальних кроків у цій площині ніхто не наважився. Серед останніх невдалих спроб – реформування зразка 2005 року, яке, як і багато іншого, було голосно проголошено, створено відповідні інститути влади, розпочалося напрацювання програм і у фіналі – абсолютна відсутність результату. І це все на фоні непоганого ступеню довіри народу, за якого можна насмілитись на реформуючі кроки. Чому? Питання риторичне. Як правило, не приводяться жодні аргументи, чому декілька потуг у цьому напрямку завершились великим пшиком. Хоча у «знаючих» колах мовчазно мається на увазі, що це велика політика. Мовляв, не час роздмухувати це питання, воно надзвичайно чутливе з огляду на різнобарвність регіонів, а отже може викликати зайвий клопіт, відцентрові тенденції в державі і, чого доброго, спровокувати дискусію про федералізм.

Я далекий від того, що реформування територіального устрою не викличе резонансу. Викличе, і не малий. Але в світі не відомо жодної подібної реформи, яка б не викликала жваве публічне обговорення. Тим не менше, безліч країн на відповідному етапі свого

розвитку вдавалися до таких кроків і не один раз. І нічого – вижили. Більше того, сьогодні успішно розвиваються. Зрештою, мало кому відомі які-небудь реформи, які б не викликали суспільної уваги. Тому зрештою елемент полеміки не може бути аргументом заперечення.

Як не може бути таким і думка про відцентровість і федералізм. Сьогодні взагалі не в моді заганяти системи територіального устрою в штампи першого курсу юрфаку – унітаризм чи федералізм. Ці терміни є швидше позначеннями для розрізнення при більш ніж умовній класифікації держав за принципом устрою. Але аж ніяк не догмою, якою потрібно керуватись під час практичної дискусії стосовно територіального устрою нашої держави, тим більше ставити термінологію в кут питання. Зрештою навряд чи хтось зможе навести «десять відмінностей» поміж скажімо регіоном Італії та Іспанії, які звикли класифікувати як унітарні, та землею федеративної Австрії. В ЄС одним з домінантних є принцип Європи регіонів, як самодостатніх територіальних співтовариств, наділених відповідним потенціалом і функціями. Про класичні приклади, як зміна територіального устрою з унітарного на федеративний зберегла сучасну Бельгію, взагалі не будемо згадувати.

Натомість на нашу думку всі ці доводи є нічим іншим ніж заговоренням теми, на фоні небажання нічого змінювати. Номенклатура має надзвичайно розвинений інстинкт самозбереження, тому передусім хвилюється про своє місце у новій системі координат. Звідси і «страшилки» на кшталт сепаратизму-федералізму, уявні бунти населення в окремих областях, надзвичайну чутливість реформи тощо.

Адміністративно-територіальний устрій України сьогодні – це мутант пострадянського часу, радянська за формою і незрозуміла за змістом система.

Вона сформувалася в період Радянського союзу і на той момент доволі чітко виконувала відведені їй функції в державному механізмі. Кожна з республік була на папері суб’єктом федерації, а кожна з областей, районів, міст і сіл у складі республіки – ланкою, яка

забезпечувала уявне народовладдя (через відповідні ради) під контролем і супервайзерством КПРС.

Після проголошення Україною незалежності існуюча система залишилась майже без змін. Невеличкий косметичний ремонт торкався органів влади в територіальних одиницях, не чіпаючи самі території. Так роль виконкомів обласних і районних рад і водночас райкомів, обкомів КПРС – почали виконувати адміністрації. В містах обласного значення залишили виконкоми рад, однак функції державного нагляду, які раніше виконувалися фактично відповідними міськкомами партії, не виконуються ніким. На рівні сіл – без суттєвих змін, з частковим збільшенням повноважень.

Беручи до уваги розбалансованість територіальних органів відповідних міністерств, (особливо після помаранчевого періоду, коли відповідні посади роздавалися в якості регалій, майже як у середньовіччя, керівниками політичних сил), відсутність чіткої і простої системи надання державних послуг, низький рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, ще й на фоні бажання швидко збагатися через роботу в них – все це далеко не повний перелік характеризуючих рис територіальної організації влади сьогодні.

Взагалі коли згадують доволі заїжджений стереотип що в нас надзвичайна централізованість влади, на відміну від цивілізованої Європи – це моветон. У нас – надзвичайний хаос у цьому питанні і ні про яку централізованість не може йти мови. Вже доволі давно немає єдиного інституту прийняття рішень з будь якого питання в області, районі чи місті. А от чи є досягненням, що сьогодні кожен орган на місці краще чи гірше відпрацьовує свій функціонал, часто діючи м’яко кажучи не зовсім в рамках правового поля, і зовсім поза контекстом розвитку окремої територіальної ланки – то це велике питання. Так само як і зовсім не відповідне європейським стандартам свавілля місцевої влади, яке часто трапляється на теренах країни, і невдало маскується під світові стандарти самоврядування.

Сучасний стан територіального устрою такий, що особа із середнім рівнем IQ навряд чи може порозуміти і тим більше

перерахувати його ланки без заглядування у книжку. Зокрема всесвітньовідома енциклопедія «для чайників» Вікіпедія у іншомовних версіях, порівнюючи систему з іншими країнами, доволі сильно напружується, щоб розподілення на рівні областей, міст Києва і Севастополя, Автономної республіки Крим, районів, міст обласного значення, районів у містах, сільських, селищних і міських Рад віднести до відповідних ланок в європейських країнах.

Вже і не кажемо про те, що житель окремого району абсолютно не впевнений, що ряд державних послуг можна буде отримати в рамках його району. Маю на увазі наявність ряду інституцій міжрайонного рівня – МРЕО ДАІ, юстиція, податкова, ВГІРФО тощо – які до того ж мають різну територіальну конфігурацію. Про райони з населенням у 25 000 і 200 000 чи територією від 0.3 тис. кв. км до 3.5 тис. кв км. вже і згадувати не хочеться.

§ 2. Візія ефективної територіальної організації

Беручи до уваги наведене спробуємо запропонувати полеміку щодо параметрів територіального устрою.

В його основі – кілька важливих чинників.

Простота (уніфікація) – всі ланки територіального устрою наділені однаковим набором інструментів державної влади та місцевого самоврядування.

Самодостатність – кожна ланка наділена ресурсним потенціалом і рівнем компетенції для його використання і забезпечення розвитку.

Субсидіарність – територіальні ланки вирішують проблематику існування і розвитку самостійно, у випадку неможливості вирішення – допомогу їм надає держава.

Державний компонент – держава забезпечує надання державних послуг та контролює законність діяльності місцевих органів влади через відповідні територіальні органи влади.

Визначення компетенції та уникнення дублювання мають стати запорукою нормального функціонування системи.

Пропонується запровадити триступінчату системи територіального устрою.

Низовою одиницею є громада – яка включає до свого складу одне головне місто, селище або село і кілька інших сіл. Громада утворюється на підставі географічного фактору, беручи до уваги історію взаємодії окремих населених пунктів, тяжіння до центрів, економічні стартові можливості, ментальність населення тощо. В кожній громаді діють органи місцевого самоврядування: представницькі – Рада та виконавчі – Мерії. Населенням обирається мер на основі прямого голосування. Право на висунення кандидатів належить політичним партіям і громадським організаціям. Кожна політична партія і громадська організація, яка висунула кандидата у мери, формує список кандидатів у депутати ради числом рівним кількості місць у Раді. Партія або громадська організація, кандидата у мери якої обрала громада, отримує 2/3 місць у Раді. Решта місць

розподіляється пропорційно набраним голосам. Голова громади формує Мерію.

До компетенції органів місцевого самоврядування належать наступні сфери життєдіяльності – інженерна інфраструктура громади (водопостачання, водовідведення, енергозабезпечення), дороги місцевого значення, благоустрій, місцевий публічний транспорт, сегментація населених пунктів (визначення місць для торгівлі, обслуговування, дозвілля тощо), архітектура, управління майном та земельними ресурсами громади, організація змістовного дозвілля.

Головним джерелом доходів бюджету громади має стати вдосконалена податкова система. Наприклад можна запровадити податок з нерухомості та податок на доходи. Важливим поповнюючим ресурсом мають стати доходи від діяльності підприємств, установ і організацій громади, її майна та ресурсів, платежі за надання послуг та відрахування на розвиток інфраструктури з будівництва об’єктів.

У громадах створення територіальних органів державної влади не передбачається.

Проміжною ланкою територіального устрою є райони. На цьому рівні утворюється Районна Рада, яка вирішує спільну проблематику громад відповідного району. До таких належать шляхи районного значення, організація транспортного сполучення між громадами, вирішення спільних інфраструктурних проектів (утилізація твердих побутових відходів, впровадження енергозберігаючих технологій, інновації), створення сприятливого інвестиційного клімату, розробка спільних державних та міжнародних грантів технічної допомоги. Райони утворюються Верховною Радою України за поданням Уряду, узгодженим з відповідною Обласною Радою. При формуванні району береться до уваги кількість населення, 200 – 300 тисяч, зв’язки між громадами, географія, включно зі шляхами сполучення.

Районна Рада складається з мерів громад відповідного району і очолюється Головою, яким за посадою є мер громади – центра району. Для вирішення тактичних задач Рада утворює Виконавчий Комітет. Безпосереднє керівництво Виконкомом здійснює керуючий,

котрого призначає Рада. Керуючий Виконкомом також представляє Раду у перервах між її засіданнями, за погодженням з Радою, для виконання окремих проектів, може утворювати підприємства, установи, організації або залучати існуючі на контрактній основі.

Бюджет районної ради складається з відрахувань з бюджетів громад.

На рівні району передбачається утворення територіальних органів державної влади низового рівня. З цієї точки зору він є базовою одиницею в системі адміністративно-територіального устрою. Передбачається, що всі органи державної влади, які надають державні послуги населенню, утворюють свої структури. Серед основних сфер – дозвільні, реєстраційні, правоохоронні, судові, медичні, освітні. Президент та Уряд держави в районі представлений районною адміністрацією, яка очолюється префектом.

Основними функціями адміністрації є нагляд за додержанням законності з боку територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпеченні гармонізації у застосуванні законодавства різними структурами, координація діяльності всіх територіальних органів державної влади на території району.

Найвищою територіальною ланкою є області, в яких утворюється Обласна Рада, що представляє інтереси регіону в цілому перед державними органами влади. До її компетенції належить визначення меж громад, їх утворення та реорганізація, надання погодження на формування районів, реалізація спільних проектів розвитку, міжнародне співробітництво та інвестиційна політика регіону, впровадження інноваційних технологій, експлуатація шляхів обласного значення, забезпечення транспортного сполучення між районами, керівництво спільними інфраструктурними мережами.

По аналогії з районом проходить формування Обласної Ради та її виконавчих органів; так само вирішується питання бюджету.

§ 3. Моделювання на прикладі Закарпаття

Розглядаючи питання в практичній площині можна змоделювати такий устрій на теренах Закарпатської області.

Так, пропонується утворити 5 районів

Район, за назвою центру	**Площа, квадратних кілометрів**	**Населення, чоловік**
Ужгородський	2342	251556
Мукачівський	2245	264722
Берегівський	1820	256246
Хустський	2645	225259
Солотвинський	3710	263200

Ужгородський – на території сучасних Ужгородського, Великоберезнянського та Перечинського районів, міст Ужгород і Чоп

Мукачівський – Мукачівський, Свалявський, Воловецький, місто Мукачево

Берегівський – Берегівський, Виноградівський, більша частина Іршавського, місто Берегово

Солотвинський – Тячівський, Рахівський

Хустський – Хустський, Міжгірський, частина Іршавського, місто Хуст.

Стосовно утворення громад – це питання необхідно вирішити шляхом укрупнення існуючих міських та сільських рад на основі фактичної інтеграції, що склалася останнім часом. Наприклад, довкола Ужгорода села, що його оточують, доволі давно практично влилися в інфраструктуру міста – користуючись його транспортом, об'єктами соціальної мережі, значна частина їх жителів працює на міських фірмах тощо. Разом з тим, утворюючи різні адміністративно-територіальні одиниці, дуже часто виникають конфліктні ситуації, пов'язані з використанням ресурсів, плануванням, містобудуванням, які зрештою гальмують процеси розвитку як міста так і сіл.

Таким чином можна запропонувати сформувати наступні громади.

УЖГОРОДСЬКИЙ РАЙОН

Населення – 253509

Громади (з кількістю населення та існуючими сільськими радами, які увійдуть у їх склад)

Ужгород – 124597
Ужгород, Оноківці, Невицьке, Камяниця, Великі Лази, Ярок

Чоп – 15856
Чоп, Соломоново, Есень, Соловка, Тісаашвань, Тісаагтелек, Червоне

Сюрте – 16472
Холмок, Тарнцівці, Паладь Комарівці, Галоч, Сюрте, Тийглаш, Сторожниця,

Середнє – 19698
Середнє, Баранинці, Руські Комарівці, Холмець, Дубрівка, Ірлява, Кібляри, Пацканьово, Худльово,

Велика Добронь – 15399
Велика Добронь, Великі Геєвці, Мала Добронь, Ратовці, Часлівці, Коритняни

Великий Березний – 15103
Великий Березний, Буківцьово, Малий Березний, Розтоцька Пастіль, Смерекова, Стричава, Забрідь

Кострина – 14358
Кострина, Волосянка, Вишка, Верховина Бистра, Загорб, Лубня, Люта, Ставне, Тихий, Ужок, Соль, Стужиця

Перечин – 15862
Перечин, Ворочево, Дубриничі, Новоселиця, Сімер, Сімерки, Зарічево

Туря Ремета – 16164
Туря Ремета, Туря Поляна, Туря Бистра, Туря Пасіка, Порошково, Туриця, Турички, Вільшинки

БЕРЕГІВСЬКИЙ РАЙОН

Населення – 256701

Громади (з кількістю населення та існуючими сільськими радами, які увійдуть у їх склад)

Берегово – 33946
Берегово, Кідьош, Великі Береги, Нижня Ремета, Берегуйфалу, Астей

Варі – 17829
Варі, Бадалово, Геча, Бене, Квасово, Мужієво, Оросієво, Четфалва, Боржава, Велика Бакта, Галабор, Чома, Мачола

Батєво – 16911
Батєво, Косонь, Батрадь, Шом, Запсонь, Попово, Рафайново, Свобода

Яноші – 12607
Яноші, Дийда, Гат, Велика Бийгань, Гут

Іршава – 19213
Іршава, Ільниця

Заріччя – 18107
Заріччя, Сільце, Гребля, Дубрівка, Лоза, Камянське, Вільхівка

Арданово – 17289
Арданово, Загаття, Брід, Доробратово, Негрово, Чорний Потік

Виноградів – 34765
Виноградів, Велика Копаня, Широке, Букове, Мала Копаня

Великі Комяти – 20581
Великі Комяти, Онок, Боржавське, Шаланки, Олешник

Вілок – 24072
Вілок, Фанчиково, Матієво, Пушкіно, Нове Село, Перехрестя, Вербовець, Дротинці, Підвиноградів

Королево – 20505
Королево, Хижа, Новоселиця, Веряця, Черна, Теково, Сасово

Пийтерфолво – 20876
Пийтерфолво, Чепа, Чернотисів, Неветленфолво, Велика Паладь, Дюла

ХУСТСЬКИЙ РАЙОН

Населення – 225010

Громади (з кількістю населення та існуючими сільськими радами, які увійдуть у їх склад)

Хуст – 37105
Рокосово, Хуст

Вишково – 17589
Вишково, Велятин, Крива

Драгово – 19062
Драгово, Забрідь, Вільшани, Копашнево, Золотарьово,

Стеблівка – 16654
Сокирниця, Боронява, Стеблівка, Данилово, Олександрівка, Крайниково

Іза – 17945
Іза, Липовець, Нанково, Кошельово, Нижнє Селище

Горінчово – 20469
Горінчово, Монастирець, Липча, Березово, Нижній Бистрий, Липецька Поляна

Білки – 16961
Білки, Великий Раковець, Осій

Довге – 17748
Довге, Луково, Малий Раковець, Імстичево, Приборжавське

Кушниця – 11587
Бронька, Кушниця, Лисичово

Колочава – 16253
Колочава, Негровець, Синевірська Поляна, Синевір

Сойми – 15553
Сойми, Буковець, Ізки, Келечин, Лісковець, Нижній-Верхній Студений, Новоселиця, Пилипець, Присліп, Репинне, Річка, Лозянський, Тюшка

Міжгіря – 18084
Міжгіря, Вучково, Майдан, Голятин,Верхній Бистрий, Торунь

МУКАЧІВСЬКИЙ РАЙОН

Населення – 263423

Громади (з кількістю населення та існуючими сільськими радами, які увійдуть у їх склад)

Мукачево – 85606
Мукачево, Лавки, Шенборн, Форнош, Павшино

Страбичово – 19829
Страбичово, Чомонин, Серне, Горонда, Жнятино, Нижній Коропець, Дерцен

Ракошино – 18404
Ракошино, Іванівці, Кальник, Лохово, Копинівці, Жуково, Бобовище,

Великі Лучки – 20175
Великі Лучки, Нове Давидково, Ключарки, Зняцево

Кольчино – 19760
Кольчино, Лалово, Макарьово, Залужжя, Верхній Коропець, Пузняківці, Пістрялово, Верхня Визниця

Чинадієво – 19306
Чинадієво, Завидово, Становo, Яблунів, Бабичі, Бистриця, Зубівка, Брестів, Обава

Свалява – 22933
Свалява, Неліпіно

Поляна – 14441
Поляна, Келечин, Ганьковиця, Плоске, Родниківка, Сусково, Голубинне

Дусино – 17495
Дисуно, Стройне, Керецьки, Тибава, Березники

Воловець – 12774
Воловець, Верхні Ворота, Гукливий, Скотарське, Лази

Нижні Ворота – 12700
Жденієво, Нижні Ворота, Абранка, Біласовиця, Буковець, Вербяж, Підполоззя, Розтока, Тишів, Щербовиця

СОЛОТВИНСЬКИЙ РАЙОН

Населення – 262795

Громади (з кількістю населення та існуючими сільськими радами, які увійдуть у їх склад)

Буштина – 16872

Буштина, Вонігово, Теребля, Новобарово,

Угля – 18927

Колодне, Кричово, Чумалево, Дулово, Велика Уголька, Угля

Тячево – 15438

Тячево, Руське Поле

Тересва – 15968

Тересва, Крива, Бедевля

Лази – 17504

Біловарці, Лази,Вільхівці, Вільхівці Лази, Добрянське

Нересниця – 15726

Нересниця, Широкий Луг, Тарасівка, Новоселиця

Дубове – 20354

Дубове, Красна, Усть-Чорна, Руська Мокра, Лопухів

Терново – 19925

Терново, Калини, Ганичі

Нижня Апша – 16283

Нижня Апша, Топчино, Глибокий Потік

Солотвино – 14853

Солотвино, Грушово,

Ясіня – 18083
Ясіня, Лазещина, Чорна Тиса, Кваси,

Верхнє Водяне – 16171
Верхнє Водяне, Водиця, Середнє Водяне,

Великий Бичків – 15839
Великий Бичків, Кобилецька Поляна, Біла Церква

Ділове – 13550
Луг, Косівська Поляна, Росішка, Костилівка, Ділове

Рахів – 14969
Рахів

Богдан – 12333
Богдан, Розтоки, Видричка, Білин, Луги

§4. Презентація моделі ефективного адміністративно-територіального устрою

Слайд 1

Слайд 2

ТЕЗИ ДО РОЗМОВИ
І. НЕВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ЧАСУ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ
ІІ. ІДЕЇ ПО РЕФОРМУВАННЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ (АТУ)

Слайд 3

Місія держави
Створення зручного середовища для життя
з постійною тенденцією зростання політичних і економічних стандартів

Слайд 4

Важлива передумова для досягнення місії
Ефективний державний менеджмент

Слайд 5

Слайд 6

Теза
За 22 роки Незалежності
ніхто
не наважився на здійснення
реальних кроків
по реформуванню АТУ
Чому?

Слайд 7

Чому не реформуємо?
Страшилка І –
Велика політика
Страшилка ІІ –
Федералізація

Слайд 8

Чому не реформуємо?
Інстинкт самозбереження номенклатури,
яка “хвилюється” за своє місце у новій системі координат

Слайд 9

Актуальний АТУ
Мутант пострадянського часу
Радянська форма – незрозумілий зміст

Слайд 10

Актуальний АТУ
Від виконкомів обласних і районних рад та обкомів і райкомів партії
до обласних та районних державних адміністрацій

Слайд 11

Актуальний АТУ

1) Тенденція на розбалансування і безлад
2) Відсутність простої і чіткої системи надання державних послуг
3) Низький рівень кадрового забезпечення
4) Намагання швидко покращити своє матеріальне становище

Теза про зайву централізацію – моветон

Слайд 12

Слайд 13

Проблема
БЕЗСИСТЕМНІСТЬ
У РОЗТАШУВАННІ
ДЕРЖАНИХ ОРГАНІВ

Слайд 14

Параметри ефективного АТУ

1. Уніфікація

2. Самодостатність

3. Субсидіарність

4. Державний компонент

Слайд 15

Параметри ефективного АТУ

Визначення компетенції та уникнення дублювання мають стати запорукою нормального функціонування системи

Слайд 16

Параметри ефективного АТУ
Необхідно перевернути піраміду

Слайд 17

Параметри ефективного АТУ
Триступінчата система АТУ
ОБЛАСТЬ
РАЙОН
ГРОМАДА

Слайд 18

Громада

Громада

головне місто (селище, село) + кілька інших сіл

Принцип утворення

1) Географія
2) Економіка
3) Історія

Слайд 19

Громада. Органи влади
Органи місцевого самоврядування
Рада – представницький
Мерія – виконавчий

Слайд 20

Громада. Органи влади

I. Партія формує список

II. Список очолює кандидат в мери

III. Принцип “Переможець забирає усе”

Мер формує Мерію

Слайд 21

Громада. Компетенція
Інженерна інфраструктура
Дороги місцевого значення
Благоустрій
Місцевий публічний транспорт
Сегментація населених пунктів
Управління ресурсами громади
Організація змістовного дозвілля

Слайд 22

Громада
Фінансова самостійність
Відсутність територіальних органів державної влади

Слайд 23

Район
Район
Сукупність сусідніх громад
Принципи утворення:
1) Географія
2) Кількість населення
3) Шляхи сполучення
4) Тяжіння до центрів
5) Історія

Слайд 24

Райони. Органи влади

Органи місцевого самоврядування:

Рада – представницький

Виконком – виконавчий

Рада – сукупність мерів громад

Виконком – формується Радою, яка обирає Керуючого

Слайд 25

Слайд 26

Район. Компетенція

Спільна проблематика громад

1) Шляхи районного значення
2) Організація транспортного сполучення
3) Вирішення спільних інфраструктурних проектів - ТПВ, інновації, екологія
4) Сприятливий інвестиційний клімат
5) Розробка спільних грантів

Слайд 27

Район
Базова одиниця в системі державної влади
Усі органи, що надають державні послуги утворюють свої підрозділи
Префект і адміністрація – координує і наглядає

Слайд 28

Область
Область
Сукупність сусідніх районів
Принцип утворення областей
Залишаємо існуючу систему

Слайд 29

Область

Місія – вираження спільних інтересів

1. Представництво інтересів області
2. Визначення кордонів громад
3. Погодження кордонів районів
4. Спільні проекти розвитку
5. Міжнародне співробітництво, позиціювання
6. Сприятливий інвестиційний клімат
7. Впровадження інноваційних технологій
8. Експлуатація обласних шляхів
9. Транспорт поміж районами
10. Експлуатація інженерних мереж

Органи місцевого самоврядування і влади – по аналогії з районом

Слайд 30

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ
ПРОЕКТ
Великий Березний
УЖГОРОДСЬКИЙ РАЙОН
ПЕРЕЧИН
УЖГОРОД
Воловець
МУКАЧІВСЬКИЙ РАЙОН
СВАЛЯВА
ЧОП
МУКАЧЕВЕ
Міжгір'я
ХУСТСЬКИЙ РАЙОН
ІРШАВА
БЕРЕГІВСЬКИЙ РАЙОН
БЕРЕГОВЕ
ВИНОГРАДІВ
ХУСТ
СОЛОТВИНСЬКИЙ РАЙОН
ТЯЧІВ
РАХІВ
РАЙОНИ
Ужгородський - 2342, 251556
Мукачівський - 2245, 264722
Хустський - 2645, 225259
Берегівський - 1820, 256246
Солотвинський - 3710, 263200

Слайд 31

Область

Ужгородський район – 2342 кв.км, 251556

Мукачівський район – 2245 кв.км, 264722

Берегівський район – 1820 кв.км, 256246

Хустський район – 2645 кв.км, 225259

Рахівський район – 3710 кв.км, 263200

Слайд 32

ВИСНОВКИ

Збалансований територіальний устрій є важливим інструментом у побудові ефективного механізму держави, який, у свою чергу, є основним ключем до виконання місії держави.

Розглядаючи проблематику територіальної організації, слід виходити з принципів гармонійного розподілу ресурсів, відповідальності і повноважень між державою і її складовими частинами. У цьому сенсі відповідь на питання стосовно ефективності територіального ладу лежить у площині практичної реалізації саме цього принципу. При цьому втрачає практичне значення класифікація держав на унітарні/федеративні, оскільки пошук балансу і компромісів задля сталого розвитку є сучасним трендом у більшості країн, яких звично називають цивілізованими.

Франція – країна-класик у багатьох сферах суспільного життя, зокрема у сфері державного будівництва. Система «префект-рада» та триланковий поділ країни стали прототипом для побудови територіального ладу багатьох держав. Італія – одна з перших країн-послідовників у цій площині, яка змогла ефективно адаптувати французьку модель до власних реалій, креативно змінивши певні її параметри. Обидві країни є успішними, з глобальним впливом на світ, високим ступенем економічного розвитку та якістю життя. Важливу роль у досягненні таких результатів відіграв фаховий державний менеджмент, у тому числі у сфері територіальної організації влади. Усе ж сьогодні обидві країни перебувають на стадії реформування територіального устрою і пошукові його оптимальної моделі. Світ швидко змінюється, вимагаючи миттєвої реакції на нові виклики. Якщо цього не робити вчасно, можна швидко опинитись на узбіччі. Саме тому навіть така чутлива тема, як «нарізка територій», не є недоторканою, якщо країна бажає йти в ногу з часом.

Україна 24 роки декларує багато реформ, жодна з яких не доведена до логічного завершення. Йдеться пердусім про зростання ефективності тієї або іншої галузі, а відтак – зростання якості життя громадян. Територіальна реформа є однією з найбільш важких і

заполітизованих, внаслідок чого залишається системно не опрацьованою. Вважаю, що тут не слід вигадувати велосипед і пробувати зробити «рестайлінг» діючій системі адміністративно-територіального устрою, яка до сьогодні залишається пострадянсько-українським мутантом.

Використання французького досвіду територіального будівництва з застосуванням деяких інструментів, заснованої на його базі італійської системи, вважаю оптимальним у вирішенні проблематики адміністративно-територіальної реформи в Україні. Саме він, без зайвої істерії, сприятиме вирішенню ключового питання у пошукові балансу між державою та самоврядуванням.

Маємо побудувати чітку триланкову систему громада-район-регіон. Кожна з них має бути наділена своїм спектром компетенцій, які не повинні дублюватися. Скажімо, за публічний транспорт відповідає громада, за експлуатацію доріг між громадами - район, а за інвестиційну привабливість - регіон. Для виконання поставлених завдань органи влади наділяються відповідними фінансовими ресурсами (податками) та повноваженнями. Держава має бути представлена у регіонах і районах префектами, які здійснюють нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та координують надання державних сервісів – від діяльності правоохоронців до видачі паспортів. Така система започаткована у Франції і ефективно діє у низці країн.

ЗМІСТ

ВСТУП 3

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ – ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ 5

І. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ФРАНЦІЇ – ПЕРМАНЕНТНИЙ ПОШУК БАЛАНСУ МІЖ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ І САМОВРЯДУВАННЯМ 7

§ 1. Вступ 7
§ 2. Територіальна організація влади – від Франкської Імперії до Великої Революції 8
§ 3. Сучасна модель територіального устрою 10
§ 4. Французькі регіони. Інститут Префектури 12
§ 5. Французькі департаменти 23
§ 6. Французькі комуни. Комунальні консорціуми 35
§ 7. Реформування територіального устрою 37
§ 8. Французький територіальний устрій – висновки 46
Список джерел та літератури: 47

ІІ. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ІТАЛІЇ – РОЗВИТОК І СУЧАСНІСТЬ 48

§ 1. Еволюція територіального ладу Італії 48
§ 2. Італія у пошуці оптимальної територіальної моделі 67
§ 3. Італійська модель - висновки 75
Список джерел та літератури: 76

ІІІ. ПРОЕКТ ЕФЕКТИВНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ. НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТТЯ 77

§ 1. Територіальний устрій України – ретроспектива і сучасний стан 77
§ 2. Візія ефективної територіальної організації 81
§ 3. Моделювання на прикладі Закарпаття 84
§4. Презентація моделі ефективного адміністративно-територіального устрою 92

ВИСНОВКИ 124

Ален Панов
доктор філософії, кандидат історичних наук,
професор кафедри міжнародних відносин УжНУ

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ФРАНЦІЇ ТА ІТАЛІЇ – УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Монографія

Авторська редакція
Коректор Л. Герич
Верстка С. Тополянський

ISBN 978-617-7132-24-9

У монографії розглядається проблематика побудови ефективного територіального устрою на прикладі Франції та Італії, а також можливості застосування позитивного досвіду цих країн у реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні

Матеріали монографії можуть бути використані викладачами ВНЗ, аспірантами, студентами.

УДК 35.071.5 (44)

Підписано до друку 01.04.2015 р., Формат 60х84/16.
Гарнітура Times New Roman. Ум.друк.арк.4.9.
Папір офсетний. Наклад 300 прим. Зам № 112

Видруковано ПП «АУТДОР-ШАРК»
88000, м.Ужгород, пл. Жупанадська, 15/1. Тел.: 3-51-25.
E-mail: office@shark.com.ua
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців,виготівників,
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія 3т №40 від 29 жовтня 2012 року