

УДК 323.22-027.545(437.6)

Р. Ішток
доктор природничих наук,
професор кафедри географії та прикладної геоінформатики
Прешовського університету у Прешові

Н. Марадик
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології і державного управління
Ужгородського національного університету

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ (НА ПРИКЛАДІ СЛОВАЧЧИНИ)¹

Постановка проблеми. Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях, реальні засоби впливу народу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність. Поза сумнівами, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише у тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Мова йде як про вищій (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий. Саме децентралізація публічної влади втілює у реальність дану модель.

Як відомо, децентралізація є політикою центральної влади з передачі місцевим органам влади (органам самоврядування) низки компетенцій, які до цього здійснювалися державою. Фактично, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на ситуацію, яка склалася у державі. Поняття децентралізації згадується у ст. 132 Конституції України, де зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Децентралізація влади в Україні є на даний момент одним з першочергових завдань.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика децентралізації вже досить тривалий час перебуває у полі зору вітчизняних науковців, зважаючи на успішний досвід її реалізації у країнах Європейського Союзу. Серед них варто виділити праці відомих фахівців цієї галузі: О. Бабінову [1], О. Бориславської, І. Заверухи, А. Школик [2], І. Дудінської та М. Цірнера [3; 4; 5].

У зв'язку з цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку міс-

цевого самоврядування, а надто тих держав, які мають близькі до українських «стартові умови» державного будівництва. Однією з таких держав, що має багато спільного з Україною і у далекому минулому, і в епоху «соціалістичного табору», є Словацька Республіка.

Метою статті є аналіз досвіду країн Центрально-Східної Європи (зокрема Словаччини) щодо запровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади, який буде корисним для України та допоможе уникнути власних помилок під час здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Виклад основного матеріалу. У словацьких умовах державна влада законодавчо оновилася після подій листопада 1989 року. У 1990 році було ухвалено закон про муніципалітети, а Словацька Конституція 1992 року закріпила, що основою місцевого самоврядування є муніципалітет (obec). Місцеве самоврядування складають населені пункти (міста і села) та самоврядні краї (вищі територіальні одиниці – VTO). З 1996 року у Словаччині діє адміністративне районування, яке ділить Словаччину на 8 країв (районів) і 79 округів. Словаччина має фрагментовану територіальну структуру, тому що офіційно тут є понад 2900 муніципалітетів (при кількості населення 5,5 млн. осіб ця кількість більша, ніж у 38-мільйонній Польщі). З цієї кількості понад 135 муніципалітетів мають статус міст (деякі з цих міст, однак, нараховують менше жителів, ніж у деяких селах). У словацьких умовах специфічну позицію займає столиця Словаччини – Братислава та міста з населенням понад 200 000 жителів (нині це стоїть єдиного міста Кошице, яке керується окремим законом про свою діяльність). Законодавство у різних областях диференціює повноваження муніципалітетів залежно від їх розміру, значення тощо [4, с. 104]

Найбільш кардинальні зміни реформи у галузі державного управління Словаччини відбулися у період з 1998 до 2005 року. Виник другий (регіональний) рівень самоврядування – вища територіальна одиниця, яка копіює територію країв (т. зв. модель 8 + 8, 8 країв та 8 VTO), та була реалізована децентралізація державного управління. Самоврядним краям (VTO, які також називають жупами), селам та містам було передано понад 400 повноважень від держави, разом з активами, зобов'язаннями і т. ін. Повноваження, що містяться у Законі № 416/2001 Z.z., відповідно до Конституції Словацької Республіки, розділено на оригінальні повноваження і ті, що їх делеговано від державної влади. У рамках оригінальних повноважень муніципалітети

¹ Príspevok je súčasťou riešenia grantového projektu VEGA č. 1-0077/17 „Politicko-priestorová štruktúra štátu v podmienkach globalizácie“.

діють від свого імені, а у рамках делегованих від державної влади – від імені держави [12].

Державна адміністрація у Словацькій Республіці з 2012 року переживає трансформацію, якій передували декілька етапів. Реформа ESO – ефективна, надійна і відкрита державна влада (efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa) стала основною реформою, яка змінила структуру і становище влади у Словаччині. З 1 січня 2013 року тут діє Закон № 345/2012 Z.z. «Про деякі заходи у місцевих органах державної влади». Повноваження скасованих спеціалізованих крайових (krajských) та регіональних (obvodných) органів влади були передані у жовтні 2013 року новоствореним інтегрованим органам державної влади на місцях – районним адміністраціям у 72 округах (okresoch). Вони компенсують попередні 50 районних адміністрацій загальної компетенції. З районними адміністраціями поступово з'являтимуться т.зв. клієнтські центри.

Народження нових районних адміністрацій надає МВС ширші повноваження. Міністр внутрішніх справ пропонує кандидата на посаду голови районної адміністрації, яка потім призначає його. Міністерство пропонує районним адміністраціям товари або послуги, а також реалізацію кадрової політики. Після реформи до внутрішніх справ підпадають змішані питання освіти, будівництва, кадастрових справ або торгівлі. До повноважень новостворених районних адміністрацій належать передача нерухомості по кадастрах нерухомості, охорона навколишнього середовища, видача ліцензій на діяльність, планування землекористування, будівництво та житлова політика, освіта (ліквідація або створення дитячих садків, спеціальних початкових і середніх шкіл, професійно-технічних училищ, двомовних шкіл), питання полювання, лісокористування, земельні питання та державна оборона [5, р. 30].

У рамках регіонального самоврядування громадяни обирають голову і органи влади самоврядного краю на прямих виборах. Голова скликає та головує на засіданнях ради. Представляє самоврядний край за його межами. У відносинах власності, трудових та інших відносинах є статутним органом. Вирішує й ті питання, які закон доручає вирішувати самоврядному краю. Рада самоврядного краю створює мандатну і фінансову комісії, вона може створювати й інші комісії як постійні або тимчасові консультативні, ініціативні та підконтрольні органи. Комісії складаються з членів та інших осіб, що обираються радою. Рада самоврядного краю може затвердити загальнообов'язкове правило. Адміністративні та організаційні справи ради, роботу голови та інших органів, створених радою, забезпечує орган, що складається із співробітників самоврядного краю. Управління й організацію роботи цього органу здійснює його директор, він підзвітний голові ради. Головний контролер є членом ради самоврядного краю, він здійснює контроль над виконанням завдань самоврядного краю, зокрема контроль доходів та видатків бюджету самоврядного краю та контроль над управлінням його майном. Самоврядний край фінансує свою діяльність, головним чином, із власних доходів та державних дотацій. Самоврядний край у межах своєї компетенції співпрацює з адміністративно-територіальними оди-

ницями або з тими органами влади інших держав, які виконують регіональні функції. Має право вступати у міжнародні асоціації територіальних одиниць або територіальних органів влади [10].

На місцевому рівні органами самоврядування, що обираються на прямих виборах, є старости сіл або мери міст, сільські або міські ради. Муніципалітет є самодостатньою територіальною самоврядною та окремою адміністративною одиницею у Словацькій Республіці (Закон № 369/1990 Zb.). Староста (відповідно – мер) є представником села (міста) і вищим виконавчим органом громади. Діяльність старости – це адміністративна функція. Він скликає та головує на засіданнях сільської та міської ради, підписує ухвалені резолюції, здійснює загальне керівництво у муніципалітеті, представляє муніципалітет у відносинах з державними органами, юридичними та фізичними особами, приймає рішення з усіх питань муніципального управління, які не віднесені законом або статутом до повноважень муніципальної ради. Більш того, він є законодавчим органом муніципалітету. Він може призупинити виконання резолюцій муніципальної ради, якщо визнає, що це суперечить закону або є для муніципалітету явно невідповідним. Старосту замінює його заступник. Сільська / міська рада може створювати та ліквідувати, у разі потреб, на постійній або тимчасовій основі виконавчі, контролюючі та консультативні органи влади, зокрема муніципальне / міське правління, комісії та визначає об'єм їх роботи. Сільська / міська рада приймає рішення про основні питання життя села, що вище визначені як повноваження муніципалітетів [6].

Муніципальна влада забезпечує організаційну та адміністративну діяльність муніципальної ради та старости, а також органів, створених муніципальною радою. Якщо у селі створено посаду голови муніципальної адміністрації, остання діє, а її роботу організує голова. Голову призначає на посаду і звільняє з посади староста. Головного аудитора обирає та відкликає муніципальна рада. Муніципалітет може створити муніципальну поліцію. Муніципалітети можуть співпрацювати один з одним, відповідно до договору про співпрацю, та можуть створювати асоціації муніципалітетів. Крім того, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень можуть співпрацювати з адміністративно-територіальними одиницями або з органами влади інших держав, які виконують їх функції на місцях. Вони мають право стати членами міжнародних асоціацій територіальних одиниць або територіальних органів влади [7].

Що стосується міст, то Національна рада Словацької Республіки завжди, 1 січня, може виступити до уряду з пропозицією оголосити село містом, якщо воно є економічним, адміністративним і культурним або туристичним чи рекреаційним центром, надає послуги і мешканцям сусідніх громад, має забезпечене транспортне сполучення з довколишніми громадами, принаймні на певній частині своєї території має забудови міського типу та нараховує щонайменше 5000 мешканців. У міських районах з їх власними кадастровими районами місто може створити комітет. Членами таких комітетів є всі члени міської ради, обрані у даному районі міста. Комітет очолює голова, якого з-поміж своїх членів обирає комітет. Комітети у місь-

ких районах представляють населення цих районів і беруть участь у самоврядуванні міста.

Місцеві органи самоврядування мають право об'єднуватися з іншими муніципалітетами для досягнення взаємної вигоди. Громади можуть об'єднуватися в один муніципалітет, муніципалітет може розділитися на два або більше. Ці органи самоврядування в основному виконують діяльність, пов'язану зі звичайним управлінням рухомим і нерухомим майном громади, розробляють та затверджують муніципальний бюджет і остаточний бюджет муніципалітету. Також приймають рішення з питань місцевих податків і місцевих зборів. Забезпечують будівництво та обслуговування, а також управляють місцевими комунікаціями, громадськими будівлями та іншим громадським обладнанням. Забезпечують суспільні послуги, підтримання чистоти у муніципалітеті, управління та обслуговування громадських зелених зон та вуличного освітлення, водопостачання і водовідведення, очищення стоків від септиків, місцевий громадський транспорт, обслуговують та затверджують планування та документацію житлових будинків і зон, концепцію розвитку окремих сфер життя муніципалітету [11].

Окрім того вони обслуговують та затверджують програми розвитку житлового будівництва і беруть спільну участь у формуванні сприятливих умов для будівництва житла у муніципалітеті, виконують свою власну інвестиційну та підприємницьку діяльність з метою забезпечення потреб мешканців і розвитку муніципалітету, засновують, встановлюють, розпускають і контролюють свої бюджетні та субсидовані організації, організовують місцеві референдуми з важливих питань життя та розвитку громад, забезпечують громадський порядок у муніципалітеті. Муніципалітетові закон може делегувати деякі з завдань уряду, якщо їх продуктивність таким чином буде раціональнішою та ефективнішою. З передачею завдань самоврядуванню держава надає муніципалітетові необхідні фінансові та інші матеріальні ресурси.

На місцевому рівні села та міста отримали, відповідно до закону, наприклад, повноваження: у сфері водного господарства, ведення реєстрів, соціальної допомоги (наприклад, надання допомоги соціальним службам і створення соціальних служб), служби догляду та доставки, у сферах містобудування і будівельного порядку (будівельного управління), охорони природи, призначення і звільнення керівників шкіл і шкільних установ, створення і розпуск початкових шкіл, дошкільних установ, мистецьких шкіл, центрів дозвілля і т.ін., створення клінік, у тому числі станцій екстреної медичної допомоги, розробка програм економічного і соціального розвитку, розвитку туризму та багатьох інших програм і низки інших визначених повноважень [12].

У питаннях місцевого самоврядування муніципалітет може видавати загальнообов'язкові правила. Він також може на юридичну або фізичну особу, що займається підприємницькою діяльністю, накладати штраф. Муніципалітет фінансує свої потреби, головним чином, з власних доходів, дотацій з державного бюджету та інших джерел.

Висновки. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування є одним із

необхідних атрибутів утвердження демократії та належних соціально-економічних стандартів. Саме про це свідчить досвід переходу до демократії країн Центрально-Східної Європи і зокрема Словаччини. Водночас в Україні політичне реформування має свої особливості. Так, зокрема, декларуючи свої реформаторські наміри вищий істеблшмент українського політикуму нашоувхується на одну й ту ж проблему – відсутність системного підходу та чіткого втілення на практиці низки важливих для вдосконалення державного механізму країни реформ. Відсутність консолідованості політичного класу у реформуванні системи публічного управління та адміністрування відтак призводить до наростання соціальних конфліктів у країні (Помаранчевої революції (листопад-грудень 2004 року), Революції Гідності (листопад 2013 – лютий 2014 років), анексії Криму (лютий-березень 2014 року) та збройному протистоянню в окремих районах Донецької та Луганської областей України (з квітня 2014 року по сьогодні) [3, с. 3]. Зниження соціально-економічних показників, неподоланість корупційної системи у владній вертикалі надалі залишаються на перепоні задекларованим децентралізаційним процесам і реальному реформуванню моделі державного управління в Україні.

Література

1. Бабінова О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. К.: Фенікс, 2011. 268 с.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. 212 с.
3. Дудінська І. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України): монографія. Ужгород: Ліра, 2017. 128 с.
4. Реформа державного управління: уроки Словаччини та Польщі / за ред. І. Дудінської та І. Козарової. Прешов, 2014. 200 с.
5. Dudinská I. Crucial legislative reforms in public administration in Slovakia since 1990. *Hungarian Journal of Legal Studies*. 2016. Volume 57. № 1. P. 25-41.
6. Piško M. Župy oslabuje aj vláda. Čo vlastne robia? In: *Sme* [online]. 29.09.2013. URL: <http://www.sme.sk/c/6952456/zupy-oslabuje-aj-vlada-co-vlastne-robia.html>.
7. Stupňan I. Právomoci Žúp ľudí k urnám nelákajú. In: *Pravda* [online]. 01.10.2013. URL: <http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/294689-pravomoci-zup-ludi-k-urnam-nelakaju/>.
8. ŠÚ SR. Rodová rovnosť: Verejný Život a rozhodovanie [online]. 24.01.2013. URL: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=29767>.
9. ŠÚ SR. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011 [online]. 2012. URL: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=24273>.
10. Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
11. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
12. Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

Анотація

Ишток Р., Марадик Н. Проблемы децентрализации у краінах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словаччини) – Стаття.

Розглядаються основні напрями реформування системи місцевого самоврядування у Словацькій Республіці. Висвітлено історичні аспекти становлення місцевого самоврядування у Словаччині та здійснено системний аналіз адміністративної й територіальної реформ у державі. Проаналізовано особливості сучасного етапу децентралізаційних реформ, який став результатом низки ендегенних та екзогенних чинників. Автори детально проаналізували позитивні наслідки децентралізації та негативні тенденції, що супроводжують цей процес. Зроблено висновки, що для утвердження України як демократичної і правової держави принципово важливою є побудова дієвої системи місцевого самоврядування, спроможної своєчасно й ефективно задовольняти потреби громадян, сприяти реалізації їхніх прав. Важливу роль у реформуванні самоврядування відіграє децентралізація влади, що передбачає передачу значного обсягу завдань, функцій та повноважень з центрального рівня на місцевий із належним їх розмежуванням між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Україна повинна навчитися не тільки з позитивних, а й з негативних аспектів та наслідків реформи державного управління.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, Словаччина, державне управління, локальна демократія.

Аннотация

Ишток Р., Марадик Н. Проблемы децентрализации в странах Центрально-Восточной Европы (на примере Словакии) – Статья.

Рассматриваются основные направления реформирования системы местного самоуправления в Словацкой Республике. Освещены исторические аспекты становления местного самоуправления в Словакии и осуществлен системный анализ административной и территориальной реформ в государстве. Проанализированы особенности современного этапа децентрализационных реформ, которые стали результатом ряда эндогенных и экзогенных факторов. Авторы подробно проанализировали положительные последствия децентрализации и негативные тенденции, сопровождающие этот процесс. Сделан вывод,

что для утверждения Украины как демократического и правового государства принципиально важным является построение действенной системы местного самоуправления, способной своевременно и эффективно удовлетворять потребности граждан, способствовать реализации их прав. Важную роль в реформировании самоуправления играет децентрализация власти, предусматривающая передачу значительного объема задач, функций и полномочий с центрального уровня на местный с должным их разграничением между органами исполнительной власти и местного самоуправления. Украина должна научиться не только положительным, но и негативным аспектам и последствиям реформы государственного управления.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, Словакия, государственное управление, локальная демократия.

Summary

Ishtok R., Maradyk N. Problems of decentralization in the countries of Central and Eastern Europe (example of Slovakia) – Article.

The main directions of the reform of the system of local self-government in the Slovak Republic are considered. The historical aspects of the establishment of local self-government in Slovakia are covered and systematic analysis of administrative and territorial reforms in the state is carried out. The peculiarities of the present stage of decentralization reforms, which resulted from a number of endogenous and exogenous factors, were analyzed. The authors analyzed in detail the positive effects of decentralization and the negative trends that accompany this process. It is concluded that the establishment of an effective system of local self-government, which is capable of meeting the needs of citizens in a timely and effective manner, and promoting the realization of their rights, is crucial for the establishment of Ukraine as a democratic and rule-of-state. Decentralization of power plays an important role in self-government reform, which involves the transfer of a significant amount of tasks, functions and powers from the central level to local ones, with their proper separation between executive authorities and local self-government. Ukraine must learn not only from positive but also from the negative aspects and consequences of public administration reform.

Key words: decentralization, local government, Slovakia, state administration, local democracy.