

6. Allen D. Cohesion and Structural Funds: Competing Pressures for Reforms? *Policy-Making in the European Union* / ed. Wallace H., Wallace W., Pollack M. 5th ed. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. P. 213–238.

7. Bauer M. The EU «Partnership Principle»: Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? *Public Administration*. 2002. Winter. Vol. 80, Issue 48. P.769-789.

8. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 31.10.2018).

9. Reflections On Cohesion Policy Post-2020. *Panorama*. 2018. Summer. No. 65. P. 12-27.

*Ключкович Анатолій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

В процесі демократичних перетворень постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи зіткнулися з комплексом проблем щодо формування ефективного територіального публічного управління. Кожна з країн торувала свій унікальний шлях децентралізації влади та реформування публічного управління. Словацька Республіка (далі – СР) пройшла складним шляхом децентралізаційних реформ, результати яких дозволяють говорити про функціонування в країні публічного управління європейського рівня. З точки зору вихідних умов і визначення загальної стратегії реформ словацький досвід є важливим для України, що зумовлено зокрема соціокультурними параметрами словацького суспільства, т.зв. «зигзагоподібною» демократизацією, успіхами навздогінної модернізації та європеїзації.

Реформування системи територіального публічного управління в СР відбувалося в кілька етапів і ґрунтувалося на нормативно-правовій базі, що була результатом взаємодії політичних і правових чинників.

На поч. 1990-х рр. реформування системи територіального управління здійснювалося межах Чехословацької федеративної республіки, яка стала на шлях демократичної трансформації. Базовими документами, що регулювали реформування в сфері публічного

управління були закони «Про муніципальний устрій» від 6.09.1990 р. та «Про муніципальну власність» від 20.03.1991 р. Закон «Про муніципальний устрій» визнавався одним із кращих у країнах ЦСЄ, оскільки відповідав основам Європейської хартії місцевого самоврядування, закріпив поділ державного управління й територіального самоврядування, а також заклав нормативні основи для процесу децентралізації влади. У процесі реформування в 1990-1991 рр. відбулася зміни в адміністративно-територіальному устрої країни. Була ліквідована трьохступенева ієрархія територіального управління: муніципалітет – район – область, взамін витворено нову ієрархію територіального управління у формі район – округ. У 1990-1992 рр. було здійснено тільки початкові кроки в напрямку децентралізації влади, водночас відповідальність за чимало громадських справ перейшла від державної адміністрації до органів самоврядування. Попри ці заходи не було досягнуто дієвого зв'язку між державною владою і місцевим самоврядуванням, а також була не витворена система регіонального самоврядування

У перші роки існування Словацької Республіки як незалежної держави (з 1.01.1993 р.) формується національна система державного управління, реформуються центральні органи влади. Необхідність децентралізації, хоч і проголошувалася, в державотворчій практиці 1994-1998 рр. перебивалася тенденціями до централізму, чи навіть до авторитаризму, що прослідковувалися за урядування В. Мечіара [1, с.103].

У результаті довгої і складної дискусії державних діячів, експертів та громадськості щодо основних підходів до розвитку публічного управління було прийнято два базових закони щодо реформування – «Про територіальний та адміністративний устрій Словацької Республіки» (3.07.1996 р.) і «Про організацію місцевого державного управління» (3.07.1996 р.). Основними цілями реформування в др. пол. 1990-х рр. були: посилення самостійності муніципалітетів, усунення фрагментарності державного управління на місцях і здійснення нового адміністративно-територіального поділу.

З ухваленням Закону «Про організацію місцевого державного управління» значна частина повноважень центральних органів державного управління передавалася обласним і районним органам державної влади. Водночас в контексті цих перетворень в державному управлінні (в окремих галузевих адміністраціях місцевого рівня) прослідковуються протилежні децентралізації інтеграційні тенденції [3, с. 13].

Попри децентралізаційні цілі та заклики, протягом 1993-1998 рр. діючі владні коаліції не здійснили повноцінний процес передачі влади на місця, було здійснено лише часткову деконцентрацію державної влади.

Публічне управління в Словаччині й надалі мало характер дуальної моделі з розвинутою системою державного управління та неповноцінною системою самоврядування.

Дискусія щодо змісту та інтенсивності децентралізації влади відновилася лише в 1998 р. зі зміною правлячої коаліції. Уряд М. Дзурінди проводив політику реформ в контексті адаптації системи державного управління та місцевого самоврядування Словаччини до вимог ЄС.

В 1999 р. уряд СР ухвалив «Стратегію реформування публічного управління», а в 2000 р. – «Концепцію децентралізації і модернізації публічного управління», яка визначила три складові модернізації: децентралізація повноважень, децентралізація фінансів і політична децентралізація [5, с. 86-87].

В 2001 р. з прийняттям законів «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» та «Про перехід деяких компетенції від органів державного влади до муніципалітетів та до вищих територіальних одиниць», а також інших законів процес децентралізації повноважень почав здійснюватися.

У 2002 р. правоцентристська коаліція на чолі з М. Дзуріндою знову перемогла на виборах і отримала можливість продовжити реформи.

У грудні 2002 р. Народна рада СР прийняла програмну заяву уряду, а в лютому наступного року був ухвалений проект подальшого впровадження децентралізації державної влади. У травні 2003 р. було ухвалено «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став концептуальним підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів. Це значною мірою сприяло процесу реформ.

До 2002 р. була створена система регіонального самоврядування: 8 самоврядних вищих територіальних одиниць (краї), на території яких існує 2891 населений пункт. На регіональному рівні виникла т.зв. «симетрична» модель публічного управління, за якої діють одночасно органи державного управління та самоврядування. Обидва рівня самоврядування – регіональний і місцевий – є самостійними суб'єктами з власним майном і фінансами. У 2002-2004 рр. від органів державного управління до муніципалітетів та країв поступово передано цілий ряд повноважень у сфері транспорту, наземних комунікацій, соціальної сфери, освіти та ін. У 2004 р. почала реалізуватися подальша деконцентрація повноважень державних органів влади, зміцнення спеціалізованого державного управління на рівні країв.

Відповідно до Закону «Про перехід деяких компетенції від органів державного влади до муніципалітетів та до вищих територіальних одиниць» від органів державного управління до муніципалітетів та органів самоврядування областей в 2002-2004 рр. поступово передано

цілий ряд повноважень (близько чотирьохсот). Перерозподіл повноважень відбувався поетапно: а) від 1.01.2002 р.; б) від 1.04.2002 р.; в) від 1.07.2002 р.; г) від 1.01.2003 р.; д) від 1.01.2004 р.

Недоліком даного етапу реформування була відсутність відповідності між децентралізацією повноважень і децентралізацією фінансів у контексті передачі повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. Саме цей аспект децентралізації було охоплено наступним етапом реформування.

В 2004 р. було прийнято пакет законів про т.зв. «фіскальну децентралізацію» – «Про бюджетні правила територіального самоврядування», «Про місцеві податки та місцевий збір за комунальні відходи та дрібні будівельні відходи» та ін. З 2005 р. в Словаччині вступила в силу нова система фінансування муніципалітетів та країв, що мала на меті здійснити фінансову децентралізацію управління, зміцнити фінансову самостійність муніципалітетів і країв при реалізації ними своїх повноважень. Реформа було орієнтована на перехід від практики надання дотацій з державного бюджету до фінансування місцевого самоврядування переважно з податкових надходжень.

Важливий вектор адміністративно-територіальних реформ в Словаччині – це оптимізація структури і функцій територіального державного управління. Відповідно до Закону «Про ліквідацію крайових управлінь» від 15.05.2007 р. відбувся перерозподіл повноважень на рівні місцевого державного управління (компетенції розпущених крайових управлінь передані районним відділенням із загальною компетенцією).

В липні 2009 р. уряд Р. Фіцо схвалив «Концепцію модернізації територіального самоврядування», метою якої було окреслити шляхи підвищення ефективності виконання органами місцевого самоврядування переданих державою повноважень, посилення їх економізації, інформатизації, запровадження системи моніторингу та розвиток людських ресурсів [6]. Але пропозиції щодо реалізації заходів були відкладені на період після парламентських виборів 2010 р., які, однак, завершилися перемогою опозиції на чолі з І. Радічовою.

В 2012-2013 рр. уряд Р. Фіцо розпочав масштабну реформу державного управління в рамках програми ESO (Ефективне, надійне і відкрите державне управління) [4]. Відповідно до урядової програми, законів «Про деякі заходи в місцевому державному управлінні» (від 18.10.2012 р.) і «Про організацію місцевого державного управління» (від 9.06.2013 р.) було реформовано структуру органів місцевого державного управління, зокрема ліквідовано визначені спеціалізовані державні відділення на рівні країв, запроваджено новостворені районні адміністрації як інтегровані місцеві органи державної влади, які повинні

полегшити комунікацію громадян з державою, покращити надання сервісних послуг, посилити транспарентність і ефективність використання публічних фінансів.

Словаччині вдалося здійснити системні реформи у сфері територіального публічного управління, провести багаторівневу децентралізацію влади, створити дієве територіальне управління. Попри позитив, слід зазначити, що думки експертів, політиків щодо глибини та результативності реформ різняться. Стосовно реформи ЕСО лунало чимало критичних зауважень, особливо з боку політичної опозиції, щодо посилення функцій держави і наростання зворотних, централізаторських тенденцій. Словацькі дослідники підкреслюють, що поряд з гальмуванням комунальної реформи, слабкістю інформатизації управління та складністю сприйняття громадянами системи регіонального самоврядування, найважливішою проблемою реформування державного управління в Словаччині є його перманентний характер [2, с. 21-22].

Отже, аналіз політико-правових засад децентралізації влади і реформування територіального публічного управління в Словацькій Республіці, засвідчив, як складність її трансформаційного шляху, так і можливість врахування словацького досвіду Україною, яка також проголосила курс на модернізацію і адаптацію системи публічного управління до вимог ЄС.

Список використаних джерел

1. Ключкович А. Децентралізація публічного управління в контексті демократизації політичної системи Словацької республіки / А. Ключкович // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. Випуск 13. – Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2009. – С. 102-105.
2. Cirner M. Politicko-sociálno-ekonomický a legislatívny context reform verejnejs právyv Slovenskej republike / M. Cirner, I. Dudinská // Súčasné reformy verejnej správy na Slovensku a ich politologické aspekty. – Prešov : PU, 2014. – S. 7-30.
3. Dezentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky (zborník) / Ed.: E. Žárska, M. Šebová. – Bratislava, 2005. – 127 s.
4. Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátnaspráva. Prezentácia reformy ESO. – Júl 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minv.sk/>
5. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005. – Bratislava : ÚV SR, 2005. – S.81-176.
6. Konceptia modernizácie územnejsamosprávyv Slovenskej republike [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rokovania.sk/appl/>