

Ключкович А.Ю.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

***Анотація.** Автор статті простежує розвиток територіального управління в Словацькій республіці упродовж 90-х років ХХ- поч. ХХІ століття. Попри складність процесу реформування системи публічного управління, Словаччині вдалося провести багаторівневу децентралізацію влади, створити дієве місцеве управління.*

***Ключові слова:** Словацька республіка, децентралізація, державна влада, публічне управління, територіальне управління, місцеве самоврядування.*

Іманентною складовою системних змін, що відбувалися в країнах ЦСЄ в процесі переходу до демократії була реформа публічного управління. Децентралізація влади, розвиток регіонального та місцевого самоврядування розглядаються транзитологією як важливий крок в оптимізації управління, розвитку громадянського суспільства, зміцненні демократичної політичної системи в цілому. На практиці кожна з країн розбудовувала свою унікальну модель реформування системи управління. Словаччина пройшла доволі складний шлях управлінських реформ в напрямку децентралізації і модернізації управління, балансує між нейтралістськими та децентралістськими тенденціями.

Метою даної статті є з'ясування основних етапів та особливостей реформування територіального управління в Словацькій республіці.

Поряд із базовими цілями, які переслідувала Словаччина в процесі реформування територіального управління, як-от: пере-

дача владних повноважень і відповідальності органам влади на місця, вдосконалення адміністративно-територіального устрою, демократизація суспільства шляхом залучення громадян до ухвалення рішень, була і більш прагматична мета в рамках євроінтеграційного курсу уряду М.Дзурінди (1998-2006 рр.) – адаптація системи державного управління та місцевого самоврядування до вимог ЄС. Поряд із зовнішнім фактором інституціональних змін в країні, слід відмітити, що досягнутий стан перетворень був, насамперед, результатом рішучих дій демократичної еліти та підтримки з боку громадськості.

Реформування системи загальнодержавного і місцевого управління розпочалося в межах постсоціалістичної єдиної Чехословацької федеративної республіки, яка стала на шлях демократичної трансформації. Базовими документами, що регулювали реформування в сфері публічного управління були Закон №369/1990 «Про муніципальний устрій» [15] та Закон №138/1991 «Про муніципальну власність» [14]. В 1990 р. було скасовано систему національних комітетів (*národné výbory*) – органів соціалістичної влади, які уособлювали «декоративне» місцеве самоврядування на території Словаччини до 1989 р. Взамін відбулося створення нових органів місцевого управління у вигляді: органів державної влади – районні та окружні адміністрації (*okresné a obvodné úrady*) та органів місцевого самоврядування на рівні населених пунктів – муніципалітетів (*obec*). Муніципалітети отримали автономію у прийнятті рішень з питань місцевого значення, включаючи бюджетну сферу, але їх самостійність все ще була суттєво обмежена, особливо в економічній сфері.

У Словаччині почала формуватися т.зв. «дуальна» чи «роздільна» модель управління громадськими справами, що припускає існування двох форм публічного управління – державного управління (*štátna správa*) й територіального самоврядування (*územná samospráva*). Територіальне самоврядування на той час базувалося на одному рівні – на рівні місцевого самоврядування (*miestna samospráva*).

Закон № 369/1990 визнавався одним із кращих у країнах ЦСЄ, оскільки відповідав основам Європейської хартії місцевого самоврядування, закріпив поділ державного управління й територіального самоврядування, а також заклав основи процесу децентралізації влади в напрямку до громадянина. Це було значним поступом в контексті демократизації, адже у Словаччині в «соціалістичний період» місцеве самоврядування фактично не існувало.

В процесі трансформації державного управління в 1990-1991 рр. відбулася зміни в адміністративно-територіальному поділі країни. Була ліквідована трьохступенева ієрархія територіального державного управління: муніципалітет – район – область (obec – okres – kraj), взамін витворено нову ієрархію місцевого державного управління у формі район – округ (okres – obvod). Райони були розбиті на більш дрібні територіальні одиниці – округи, яким передали частину своїх обов'язків і повноважень. Внаслідок цих змін місцеве державне управління на території Словаччини було організовано в 38 районах і 121 окрузі.

Отже з прийняттям Закону №369/1990 і Закону №138/1991 закладено нормативні основи децентралізації публічного управління, здійснено початкові кроки в реформуванні територіального управління, водночас відповідальність за чимало громадських справ перейшла від державної адміністрації до органів місцевого самоврядування. Попри ці заходи не було досягнуто дієвого зв'язку між державною владою і місцевим самоврядуванням, а також не витворена система регіонального самоврядування

В перші роки існування Словаччини як незалежної держави (з 1 січня 1993 р.) формується загальнонаціональна система державного управління, реформуються центральні органи державної влади. Необхідність децентралізації, яка хоч і проголошувалося декларативно, на практиці перекривалася тенденціями до централізму чи навіть до авторитаризму, що формувалися за правління прем'єр-міністра В. Мечіара (1993-1998 рр.).

Водночас робота з питань перебудови місцевого управління продовжувалася. Основними цілями реформування в другій половині 90-х рр. були: посилення самостійності муніципалітетів, усунення фрагментарності державного управління на місцях і здійснення нового адміністративно-територіального поділу Словаччини.

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: Закон № 221/1996 «Про територіальний та адміністративний устрій Словацької республіки») [10] і Закон № 222/1996 «Про організацію місцевого державного управління» [11].

Реформа передбачала заходи щодо зміни адміністративно-територіального устрою країни і, відповідно, перебудову місцевого державного управління, а саме: скасовано систему округів (obvod) та окружних адміністрацій; відновлено обласний поділ СР і відповідно обласний рівень державного управління. Адміністративними одиницями знову стали область (kraj), район (okres) та муніципалітет (obec).

В результаті нового адміністративно-територіального устрою були створені:

1) 8 областей і обласних адміністрацій (Братиславська, Трнавська, Тренчинська, Нітранська, Жилінська, Банско-Бистрицька, Пряшівська і Кошицька) – регіональний рівень державного управління;

2) 79 районів і районних адміністрацій, які поділялися залежно від розмірів на три типи: з населенням вище 90 тис, від 60 до 90 тисяч, і до 30 тисяч;

3) 2883 муніципалітетів, де діяло самоврядування на місцевому рівні.

Прийняттям Закону № 222/1996 значна частина повноважень центральних органів державного управління передавалася обласним і районним органам державної влади. Водночас в контексті цих перетворень в державному управлінні (в окремих га-

лузевих адміністраціях місцевого рівня) прослідковуються протилежні децентралізаційні інтеграційні тенденції [1, с. 13].

Попри децентралізаційні заклики, протягом 1992-1998 рр. діючі владні коаліції не були готові розпочати повноцінний процес передачі влади та відповідальності на місця, було здійснено лише часткову деконцентрацію державної влади. Публічне управління і після реформи мало характер дуальної моделі з розвинутою підсистемою державного управління і неповноцінною підсистемою самоврядування.

Дискусія щодо змісту та інтенсивності децентралізацій публічного управління відновилася лише в 1998 р., коли внаслідок вересневих парламентських виборів відбулася зміна правлячої коаліції і було сформовано уряд на чолі з М. Дзуріндою (1998-2002, 2002-2006 рр.). В цей період створилися сприятливі внутрішньо- і зовнішньополітичні умови для продовження процесу децентралізацій, який був започаткований ще в 1990 р., але з різних причин практично припинився в наступні роки. Уряд взяв курс на системний підхід у реформуванні державного управління і проводив політику реформ в контексті адаптації системи державного управління та місцевого самоврядування Словаччини до вимог ЄС.

У 1998 році уряд у своїй програмній заяві декларував, що у відповідності з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування він буде реалізувати подальшу децентралізацію повноважень від місцевих органів державної влади до територіальних самоврядних органів влади [3, с.37].

Період з 1999 по 2001 рік можна охарактеризувати як час з підготовки організаційних та нормативних умов реформування – стратегічних і концептуальних документів, а також законодавчих актів, в рамках яких і продовжився процес децентралізацій управління з 2002 року.

В 1999 р. уряд Словаччини ухвалив «Стратегію реформування публічного управління» (Постанова уряду Словацької республіки №695) [9 ; 5], як комплексний документ, що містить прин-

ципи і засади децентралізації, деконцентрації, деєтатизації та раціоналізації публічного управління. Стратегія підтвердила орієнтацію на розбудову дуальної моделі публічного управління (державне управління – самоврядування), що почала реалізовуватися ще на початку 1990-х р., з подальшою децентралізацією компетенції в різних сферах від держави до органів самоврядування [5, с. 68]. В Стратегії проголошувалося, що публічне управління в Словаччині буде забезпечуватися на трьох окремих рівнях: держава – вищі територіальні самоврядні одиниці – місцеве самоврядування (муніципалітет), з визначеними компетенціями для кожного з них [5, с. 68-77].

В 2000 р. прийнято «Концепцію децентралізації і модернізації публічного управління» (Постанова уряду Словацької республіки №230) [7; 2]. Над концепцією працювали не тільки міністри й посадові особи, відповідальні за подальше реформування державної фінансової та податкової систем, охорони здоров'я, соціальної сфери та ін., до обговорення реформи була залучена широка громадськість як у центрі, так і в регіонах.

Концепція децентралізації базується на трьох складових комплексної модернізації публічного управління: по-перше, децентралізація повноважень від державної влади до самоврядування; політична децентралізація – деконцентрація повноважень від центральних державних органів влади до спеціалізованих місцевих органів державної влади; по-третє, децентралізація фінансів. При чому у Концепції зазначається: «Децентралізація може принести користь громадянам лиш тоді, якщо вона проводиться у всіх трьох вимірах одночасно. Реалізація тільки одного з них, наприклад, децентралізація повноважень без децентралізації фінансів, призведе до зворотного результату. Тому процес децентралізації повинен здійснюватися комплексно» [2, с.87].

В 2001 р. з прийняттям законів №302/2001 «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» [12] та №416/2001 «Про перехід деяких компетенції від органів державного влади до му-

ніципалітетів та до вищих територіальних одиниць» [13] та інших законів процес децентралізації повноважень почав здійснюватися.

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

У грудні 2002 р. Народна рада Словацької республіки 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» [8 ; 4, с. 177-240], який став підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів. Це значною мірою сприяло процесу реформ.

До 1.01.2002 була створена система регіонального самоврядування, в рамках адміністративних областей. Відповідно до Закону № 302/2001 «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» було створено 8 самоврядних вищих територіальних одиниць (далі – ВТО) (VUC – vyšší územný celok), також відомі як самоврядні області, на території яких існує 2891 населений пункт. До самоврядних областей перейшли повноваження від державної влади. Зі створенням ВТО почала здійснюватися децентралізація регіональної політики.

На регіональному рівні виникла т.зв. «симетрична» модель публічного управління, за якої в регіонах діють одночасно інститути державного управління та інститути самоврядування. Обидва рівня самоврядування – регіональний і місцевий – є самостійними самоврядними одиницями з власним майном і фінансами.

Відповідно до Закону № 416/2001 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.

До муніципалітетів перейшли: а) від 1.1.2002 р. – повноваження ведення обліку актів громадянського стану; б) від 1.4.2002 р. – компетенції, що стосуються соціальної допомоги, фізичної культури, театральної діяльності; в) від 1.7.2002 р. – подальші компетенції в галузі освіти та ін. [6, с. 89-93].

До регіонального самоврядування перейшли наступні повноваження: а) від 1.1.2002 р. – у сфері доріг, цивільного захисту; б) від 1.4.2002 р. – в сфері дорожнього транспорту, соціальної допомоги, діяльності театрів, музеїв та галерей, бібліотек та освітніх закладів; в) від 1.7.2002 р. – у сфері освіти, фізичної культури, охорони здоров'я; г) від 1.1.2004 р. – у сфері наземних комунікацій та ін. [6, с. 94-97]. Органи місцевого самоврядування регіональним не підпорядковувалися.

З 1.01.2004 почала реалізуватися подальша деконцентрація повноважень державних органів управління. З цим пов'язано: а) припинення дії районних державних адміністрацій (okres); б) зміцнення спеціалізованого державного управління на рівні областей (kraj); в) створення окружних адміністрацій (obvod) загального і спеціалізованого державного управління, а також спеціалізованих філій державного управління.

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

З 1 січня 2005 р. в Словаччині вступила в силу нова система фінансування муніципалітетів та областей (т.зв. «фіскальна децентралізація»). Вона була покликана забезпечити фінансову децентралізацію публічного управління, гарантувати повну фінансову забезпеченість муніципалітетів й областей (ВТО) при реалізації ними своїх повноважень. Реформа передбачала перехід від практики надання дотацій з державного бюджету до фінансування діяльності місцевого самоврядування переважно з подат-

кових надходжень. Уже перші місяці роботи нового фінансового механізму дали позитивні економічні результати й дозволили говорити про збільшення доходів територіального самоврядування й підвищенні ступеня його фінансової незалежності від центрального уряду.

Таким чином після 1990 р. корінним чином змінилася організаційна структура публічного управління в Словацькій республіці, було передано чимало повноважень державного управління до територіального самоврядування. Водночас зазначимо, що Словаччина з різною інтенсивністю йшла шляхом децентралізації державного управління.

У 1990-1992 рр. закладалися нормативні основи щодо процесу децентралізації влади та функціонування територіального самоврядування. У 1993-1998 рр. поєднувалися суперечливі процеси щодо існування базових форм деконцентрованого державного управління та інтеграційних тенденцій в окремих галузевих адміністраціях місцевого рівня. Повноваження поступово передаються від центральних органів державної влади до територіальних державних адміністрацій. Після парламентських виборів в 1998 р. нова урядова коаліція орієнтувалася на системний підхід у реформуванні публічного управління і децентралізації влади, який результативно втілювався в 2001-2004 рр.

З 2005 року в Словаччині реалізується реформа громадських фінансів у зв'язку з передачею відповідальності за громадські справи від державних інстанцій до самоврядування.

Безумовно процес реформування системи публічного управління, децентралізації влади в Словацькій республіці був складним, супроводжувався успіхами і кризовими явищами, мав підтримку і критику в суспільстві, адже проходив у непростих суспільно-історичних, політичних та економічних умовах, особливо на перших етапах. Водночас Словаччині вдалося здійснити системні реформи у сфері публічного управління, провести багаторівневу децентралізацію влади, створити дієве місцеве управління.

Література:

1. Dezentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorene otázky (zborník) / Editoroky : E. Žárska, M. Šebová. – Bratislava, 2005. – 127 s.
2. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižňanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S.81-176.
3. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky od 30. 10. 1998 do 15. 10. 2002. – 43 s. – Режим доступу: http://www.vlada.gov.sk/data/files/981_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf
4. Projekt decentralizácie verejnej správy 2003 – 2006 // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižňanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S. 177-240.
5. Stratégia reformy verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižňanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S. 35-80.
6. Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. – Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. – 117 s.
7. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 230/2000 z 11. apríla 2000 ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. – Режим доступу : http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/2000/0411/u_0230_2000.html. — Назва з екрану.
8. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 370/2003 zo 14. mája 2003 k návrhu projektu decentralizácie verejnej správy. – Режим доступу : [http://www.rokovania.Sk/appl/material.nsf/0/CDAB24D9DBA04831C1256D28002DDD10/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.Sk/appl/material.nsf/0/CDAB24D9DBA04831C1256D28002DDD10/$FILE/Zdroj.html). — Назва з екрану.
9. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 695/1999 z 18. augusta 1999 k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike. – http://www.vlada.gov.Sk/uznesenia/1999/0818/u_0695_1999.html. — Назва з екрану.

10. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 z 3. júla 1996 o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky // Zbierka zákonov. – Čiastka 78. – S. 1542-1545.
11. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 zo 4. júla 1996 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov // Zbierka zákonov. – Čiastka 78. – S. 1546-1582.
12. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 302/2001 zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) // Zbierka zákonov. – Čiastka 125. – S. 3198-3204.
13. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 416/2001 z 20. septembra 2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky // Zbierka zákonov. – Čiastka 171. – S. 4482-4530.
14. Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 z 20. marca 1991 o majetku obcí // Zbierka zákonov. – Čiastka 27. – S. 600-603.
15. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení. — Режим доступу : <http://www.minv.sk/7zakon-snr-c-369-1990-zb-o-obecnom-zriadeni&subor=21084>. — Назва з екрану.