

УДК 32:352.071.6(437.6)

Бобрик В. О.,
м. Ужгород

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

У статті аналізуються напрямки та результати здійснення адміністративної реформи в Словацькій Республіці. Уточнюється специфіка системи органів державної влади та визначаються особливості перебігу реформ в країні.

***Ключові слова:** адміністративна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, публічне управління.*

Комплекс важливих структурних та функціональних реформ, які були проведені в країнах Центральної Європи після падіння прорадянських авторитарних режимів, сприяв становленню якісно нової моделі адміністрування. Реформи стосувалися зміни адміністративно-територіального устрою країн, зміни взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади, а також розмежування повноважень та відповідальності між різними рівнями управління. Зміни одночасно розглядалися як своєрідний механізм захисту від можливої реставрації старого режиму й відіграли важливу роль в процесі консолідації демократії.

Вони функціонують вже протягом тривалого часу, що дає можливість проаналізувати їх переваги та недоліки. Враховуючи той факт, що Україна вже тривалий час декларує бажання здійснити адміністративну реформу, то вивчення успішного зарубіжного досвіду стане в нагоді.

Хоч реформи були здійснені в усіх без винятку країнах Центральної Європи, але аналіз джерельної бази свідчить про те, що українські дослідники здебільшого досліджують польський та чеський досвід. Польща в багатьох випадках вважається найбільш оптимальних взірцем для України. По-перше, Польща є найбільша за територією країна, більше ніж інші подібна до України. По-друге, за кількістю населення вона також є наближеною до нашої держави. По-третє, поляки зберегли трирівневу систему (воєводство/повіт/гміна), що позитивно сприймається українськими дослідниками. Ще одна країна, досвід якої активно вивчається українськими науковцями – Чеська Республіка. На нашу думку, це зумовлене тим, що ця країна дуже сильно відрізняється від України.

Відтак, в науковій літературі спостерігається певна відсутність інтересу до Угорщини та Словацької Республіки. Остання часто розглядається лише в контексті адміністративної реформи в Чехословаччині, або як країна, що у всьому повторює чеський досвід.

Попри відсутність суттєвого інтересу до проблеми адміністративної реформи в Словацькій Республіці ми все ж можемо зазначити, що її окремі аспекти розглядалися українськими дослідниками. Проте більшість з них були частиною комплексних досліджень, що стосувалися адміністративної реформи в країнах Центральної Європи. Прикладами можуть бути праці Л. Приполової [5], Р. Аграноффа [1], М. Лендьел [3], Т. Пустовіт та інших. Досвід словацьких реформ найбільш повно відображений у дослідженнях М. Лендьел [2] та О. Молдована [11]. У першому дослідженні більше уваги приділяється децентралізації. При цьому автор здійснює порівняння польського та словацького досвіду. М. Лендьел досліджувала проблему становлення місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи і Словаччина розглядається саме в контексті змін, що сталися в країнах регіону. О. Молдован основну увагу приділяє проблематиці фінансової децентралізації та наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування. Відтак, метою нашого дослідження є визначення та аналіз особливостей адміністративної реформи в Словацькій Республіці.

Основна частина. Починаючи наше дослідження зауважимо, що вагомий вплив на процес адміністративної реформи в країні мав історичний досвід. Відомо, що подібно до України, Словацька Республіка протягом тривалого часу не мала власної державності, перебуваючи в складі інших державних утворень. Відтак, модель місцевого самоврядування визначалася специфікою та політичним режимом того утворення, до якого в конкретний історичний проміжок входили словацькі землі. До 1918 р. діяла система, запроваджена ще реформою австрійського імператора Франца-Йосипа II у 1860 р. Вона передбачала поділ територій на 18 жуп (слов. *župa*), в межах яких діяли 164 округи (*okres*) та 18 вільних королівських міст. Міста мали право створювати самоврядні органи – муніципалітети, до складу яких входило 50% найбільших платників податків, а інші обиралися з поміж населення. У 1918 р., з виникненням Чехословацької Республіки було введено трьохрівневу систему громада (*obec*)-округ(*okres*)-жупа(*župa*). Було створено 16 жуп, в середині яких виділено 94 округи. В 1928 р. в країні було здійснено адміністративну реформу. Кількість жуп (*župa*) було скорочено до 6, а кількість округів (*okres*) до 59. Керівник жупи – жупан – призначався міністром внутрішніх справ та формував свій кабінет. В свою чергу, він призначав начальників округів, які формували свої кабінети. Таким чином, перевага надавалася

державному управлінню. При жупах та округах діяли ради, повноваження яких були досить вагомими [9]. Такий стан справ можна пояснити тим, що в Чехословацькій Республіці, яка виникла після Першої світової війни, були сильними сепаратистські настрої серед етнічних німців (Судети) та угорців, які населяли смугу вдовж всього кордону з Угорщиною. Питома вага останніх серед міського населення Словаччини була досить значною. Тому влада побоювалася, що органи самоврядування можуть потрапити під контроль проугорськи/пронімецьки налаштованих сил. Це й стало основним аргументом до посилення державного управління та послаблення місцевого самоврядування.

Після Другої світової війни в країні виникли місцеві національні комітети, які перебрали на себе функції окружних та частково жупних адміністрацій. Законодавче закріплення їх діяльності відбулося в 1948 р. Вони стали офіційними органами влади. Одночасно відбулася адміністративна реформа. Було виділено 6 країв, фактично колишніх жуп, Братіслава, Нітра, Банська-Бистриця, Жиліна, Кошіце, Пряшів, в межах яких виділено 97 округів (okres). Також було здійснено перехід на трирівневу радянську систему – муніципалітет-округ(okres)-край(kraj) [9].

В 1960 р. відбулася реформа державного управління. Було виділено 3 краї (kraj): Західнославацький, Центральноравацький та Східноравацький, а кількість округів (okres) скорочувалася до 33. В 1969-1970 рр. були скасовані окружні органи влади, але в 1971 р. їх діяльність було відновлено. До 90-х рр. XX ст. адміністративна система Словаччини в дечому нагадувала сучасну українську. Вибірчі органи – місцеві ради співіснували з місцевими адміністраціями, на які центральним урядом покладалася виконавча функція й представництво органів державної влади. По суті, існувало лише державне управління. Вибірчі органи не мали права створювати власні структури, жителі майже не могли брати участь процесі вироблення та реалізації рішень, а навіть й впливати на них. Таким чином, в радянський період повноваження місцевого самоврядування були суттєво скорочені, їх можливість впливати на прийняття та реалізацію рішень знизилася. Ми можемо спостерігати тенденцію до посилення впливу держави. Якщо в період Чехословацької Республіки вплив держави сприймався як гарантія протидії відцентрових тенденцій та збереження її цілісності, то в цей період посилення держави відбувається за радянським зразком в потребах режиму контролювати своїх громадян.

Падіння прорадянського авторитарного режиму поставило проблему й адміністративної реформи. Специфікою здійснення реформ державного управління, включно з децентралізацією, в Словаччині, як втім й Чехії, було те, що протягом трьох років (1990-1992) зміни відбувалися в межах

єдиної Чеської та Словацької федеративної республіки. Її лише після поділу держави та проголошення незалежності Словаччиною і Чехією 1 січня 1993 р., процеси реформування в країнах стали відбуватися порізно. Визначальною ознакою адміністративної реформи в Словацькій Республіці є те, що попри невеликі розміри та унітарний устрій, в ній була створена найбільш децентралізована система в Центральній Європі. Пояснюючи цей феномен британські вчені А. Кемпбел і А. Коулсон наголошують, що коли на зламі 1980 - 1990-х років нова еліта посткомуністичних країн визначила одним з першочергових завдань відновлення чи створення місцевого самоврядування, то його сприймали, в першу чергу, як засіб, що унеможливить реставрацію централізованої держави, механізм, за допомогою якого громадяни зможуть самостійно керувати своїм публічним життям, відроджувати й розвивати свої громади. Ця реформа повинна була вирішити низку інших, деколи взаємовиключних завдань: забезпечити близькість влади до громадян; гарантувати існування необхідних компетенцій та ресурсів у розпорядженні місцевої влади; її незалежність від центрального уряду; ефективне надання громадських послуг [8, с. 543]. Ці вчені також вважають, що в «нових демократіях» місцеве самоврядування все ще сприймається, в першу чергу, як функціонування формалізованого політико-правового інституту, а не як площа для функціонування місцевої демократії і публічного діалогу між громадянами і владою. Це можна пояснити, насамперед, умовами навздогінної модернізації, коли багато апробованих взірців західного суспільства переймаються без усвідомлення їх сутнісного духу та контексту розвитку [8, с. 544].

Водночас ми б хотіли наголосити на факторі, який, на нашу думку, мав значний вплив на перебіг та логіку адміністративної реформи Словаччини, ще в часи перебування її у складі Чеської та Словацької федеративної республіки. Мова йде про боротьбу словацьких політиків за розширення повноважень суб'єктів федерації. На практиці це повинно було означати збільшення повноважень Словаччини в межах федерації. В результаті вони зуміли досягнути певних поступок з боку центральної влади. Відтак, при адміністративній реформі словацькі політики були прихильниками максимальної децентралізації ще й тому, щоб зробити місцеві органи влади більш незалежними від центральними. Адже тоді ми можемо пояснити одностайну підтримку серед політикуму реформ у 1990-1992 рр. і їх поступове гальмування в період президентства В.Мечіара. Відтак, теза угорських науковців Г.Петері та В.Зентаї, про потребу сприятливого політичного середовища для проведення та закріплення реформ, набуває своє підтвердження [13].

У проведенні адміністративної реформи у Словацькій Республіці можна виділити декілька етапів. Перший етап охоплює 1990-1996 р. Деколи науковці поділяють цей період на 2 етапи – 1990-1992 р. та 1993-1996 рр. Причиною цього є різне бачення перебігу реформ після набуття Словацькою Республікою незалежності 1 січня 1993 р. Більшість науковців схильна вважати, що реформи 1993-1996 р. були продовженням змін, започаткованих ще в межах єдиною Чехословацької держави.

У вересні 1990 р. Словацька Національна Рада ухвалила Закон про організацію населених пунктів № 369/1990 р. [4] Згідно нього запроваджувалося місцеве самоврядування на рівні населених пунктів, визначалися їх повноваження, а головне формувалася їх фінансова база. Міста та села у Словаччині на той час уже були значною мірою незалежними від центральних органів. Скасувавши обласні державні адміністрації, Словаччина у 1990-1996 здійснила перехід від 3-рівневої (область, район, населений пункт) до 2-рівневої системи. Органи II-го рівня державної адміністрації лишилися у незмінному вигляді та кількості – райони (*okres*), що залишилися з попередньої системи, а для I-го рівня, який до того часу формувався з населених пунктів, було створено нову структуру державної адміністрації – територіальні одиниці в загальній кількості 121.

Оскільки Словаччині не мала тривалого досвіду розвитку та функціонування місцевого самоврядування, а політичні партії, які здійснювали реформи, не мали серйозного досвіду та фахової підготовки своїх членів. В таких умовах головним напрямком адміністративної реформи стало намагання її ідеологів якомога більше передати повноважень місцевим громадам та ліквідувати виконавчі органи держави на місцях, залишивши низку повноважень, які стосувалися б стратегічного розвитку країни. Першочерговим завданням стало проведення адміністративно-територіальної реформи. На відміну від Польщі, серед словацьких політиків та науковців не було чіткої концепції реформ, а отже й чіткого їх бачення. Проте, на рівні уряду була створена спеціальна посада – заступника міністра внутрішніх справ з питань реформи публічного управління. Урядовець створював Робочий комітет з питань реформи, на який покладалася безпосередня відповідальність за розробку та проведення реформи [4].

Другий етап адміністративної реформи розпочався у 1996 р. Попередні 3 області було реорганізовано у 8 адміністративно-територіальних одиниць – країв (*kraj*), які в свою чергу поділялися на дрібніші одиниці – 79 окресів (*okres*), які складаються з 2891 громад (*obec*). Прикметно, що лише 130 громад є містами, всі інші сільські. Вважаємо за доцільне відмітити, що у

Словаччині переважають громади з малою кількістю жителів: 4% громад мають менше 100 мешканців, а 40% менше 500 жителів [2].



Рис. 1. Краї Словаччини [16]



Рис. 2. Окреси Словаччини [16]

Британський дослідник К. Дейві і польський науковець П. Свяцевич визначають це як феномен *супра-локалізму*, коли жителі навіть невеликих населених пунктів використовували положення нових демократичних конституцій і базового законодавства для формування відособлених

територіальних громад з окремими органами місцевого самоврядування [7, с. 35; 15, с. 23]. На думку дослідників, результатом такої фрагментації стало зниження якості громадських послуг в умовах обмежених ресурсів, незважаючи, принаймні, на вдавене наближення влади до громадян.

Неналежне наближення влади до громадян, на думку П. Свящевича, проявляється у тому, що неможливо простежити безпосередню залежність між розміром громад та рівнем участі громадян у прийнятті рішень. Якщо у малих громадах жителі краще поінформовані і демонструють вищу явку на виборах, то у більших за чисельністю населення муніципалітетах кращі показники участі громадян у прийнятті рішень органами влади. Це пояснюється, насамперед, тим, що значна частина бюджету малих громад є трансферами з державного бюджету і на їх видатковий розподіл громадяни не можуть впливати [15, с. 27]. Окрім того, в малих муніципалітетах інститути громадянського суспільства, як правило, нерозвинуті, а в умовах посткомуністичних суспільств тут переважає патерналістська політична культура, яка не заохочує громадян активно впливати на формування місцевої політики. Важливо розуміти, що окрім феномену супра-локалізму більш важливим, на нашу думку, були географічні та демографічні умови Словачької Республіки. Більшість території країни гірська місцевість, яка ускладнює комунікацію між громадами, через великі відстані. В таких географічних умовах розвинулися невеликі за чисельністю населені пункти. Через їх віддаленість та мало чисельність мешканців, об'єднувати їх в більші громади, як це було в Польщі, було недоцільно та важко. Саме через це специфікою адміністративної реформи в Словачькій Республіці стало формування великої кількості малих громад.

У 1998 році уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, 1999 р. була прийнята «Стратегія реформи державного управління СР», а 2000 р. «Концепція децентралізації та модернізації державного управління СР». Ці документи продовжували та розширювали адміністративну реформу в країні. На їх основі відбувається передача повноважень, відповідальності та фінансових джерел від держави до органами місцевого самоврядування та територіальними одиницями вищого рівня.

Подальше реформування ґрунтувалося на трьох складових:

I. Територіальна реформа. У результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування (так звані вищі територіальні одиниці – обласне самоврядування), завдяки чому розв'язуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад і європейського суспільства на рівні NUTS II;

II. Адміністративна реформа, яка полягала у вдосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування;

III. Децентралізація державного управління, яка включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування. Вона також передбачає впровадження принципів бюджетної децентралізації.

Словаччиною було обрано так звану «роздільну модель» державного управління, організовану на трьох рівнях: громада – обласне самоуправління – держава. Ключовим принципом побудови цієї моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень і відповідальності.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи 2002 р., у Словаччині розпочався перерозподіл повноважень і бюджетних коштів. Починаючи з 2004 року, органам місцевого самоврядування були передано близько 400 повноважень.

Наразі державна влада у Словаччині не має постійно діючих органів на рівні країв (чогось на зразок органів обласної адміністрації в Україні). Функціонують лише департаменти окремих органів виконавчої влади (міністерств, агентств, тощо), які створюються в разі необхідності. Така модель обмежує можливості адміністративного впливу держави економічні, соціальні та інші процеси в краях та окресах.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які володіють майном і землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежним від уряду, можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, беруть участь у міжнародному та транскордонному співробітництві. Фактично саме муніципалітети здійснюють управління соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ. Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їх реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через ухвалення законодавчих актів, вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу.

Органи місцевого самоврядування вищого рівня (край) також є юридичними особами, мають власний бюджет, володіють майном і землею, можуть займатися комерційною діяльністю. Вони є незалежними у своїй діяльності від державної влади і муніципалітетів. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів у межах перспективних проєктів

Варто відзначити, що адміністративна реформа у Словаччині посприяла формуванню ефективної моделі врядування, яка володіє всією повнотою влади в межах своєї компетенції, має необхідні фінансові

ресурси для виконання своїх функцій й не є тотально підконтрольна держав.

Підводячи підсумки нашого дослідження, зазначимо, що Словацька Республіка тривалий час не мала досвіду власної державності, а перебувала в складі інших країн, що й впливало на тип та досвід функціонування її адміністративної системи. Аналіз цього досвіду свідчить, що протягом короткого історичного проміжку в країні відбулося кілька адміністративних реформ.

Другою особливістю варто відзначити, що адміністративні реформи переважно були пристосовані до існуючого типу політичного режиму. Тому державні органи влади завжди були розвинені дуже сильно. Радянська модель, яка була реалізована в країні, значно посилила вплив органів державної влади й послабила місцеве самоврядування, але не можна говорити про те, що вона перервала тривалий історичний розвиток місцевого самоврядування.

Третьою особливістю ми визначимо, що адміністративна реформа, що розпочалася у 1990 р. не була підготована та продумана, але вона розглядалася політичними силами як засіб, що унеможливить реставрацію прорадянського режиму та надасть словацьким органам самоврядування широку автономію від федеральних органів. Варто також відмітити й той факт, що в Словацькій Республіці яскраво проявилось правило, що успіх реформи залежить від сприятливого політичного середовища. Оскільки реформи успішно проводилися у 1990-1992 рр., але зупинилися при В. Мечіарі.

Четвертою особливістю адміністративної реформи варто визначити явище супра-локалізму, тобто тенденції малих громад до забезпечення своєї самостійності, що супроводжувалося виникненням великої кількості громад з малою кількістю населення, але цей процес визначався рельєфом та демографічними особливостями країни. Відтак він може бути використаний при проведенні адміністративної реформи в гірських районах Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей.

Література

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи [Електронний ресурс] / Роберт Агранофф. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/978-210-a5---visnyk----->
2. Лендьял М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: Монографія [текст] / Мирослава Олександрівна Лендьял. – Ужгород: Мистецька лінія, 2011. – 688 с.

3. Лендьел М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / Мирослава Лендьел. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=74&c=1749>
4. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н.Нижник, В.Лемак. - Режим доступу : http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article;jsessionid=B4410113C0FC128B680244A8412A6244?art_id=37467&cat_id=37402
5. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України [Електронний ресурс] / Людмила Приполова. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3722/>
6. Пустовіт Т. Процеси децентралізації та розвитку місцевого самоврядування у країнах Центрально-Східної Європи: досвід для України / Т.Пустовіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_16_17/fail/Pustovit.pdf
7. Davey K. Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / K. Davey // Ed. Peteri G. – OSI/LGI, 2002. – pp. 31 - 42.
8. Campbell A. Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe / A.Campbell, A.Coulson // Local Government Studies. - November 2006. - Vol. 32. - No. 5. – pp. 543 – 561.
9. Gurňák D. Formovanie územia Slovenska a jeho vnútorného administratívneho členenia od najstarších čias do súčasnosti v rôznych súvislostiach / Daniel Gurňák [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fyzickageografia.sk/geovedy/texty/gurnak.pdf>
10. Klimovsky D. Public administration reform in Slovakia 20 years of experience with different institutional settings at the local and regional levels / D.Klimovsky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pdc.ceu.hu/archive/00006030/01/Danie_KLIMOVSKY.pdf
11. Moldovan O. Fiskalna decentralizacia: skusenosti efektivnej reformy na Slovensku pre Ukrajinu / Бюджетна децентралізація: Досвід ефективної реформи Словаччини для України // О. Moldovan. – Кієв, 2010. – 40 с.
12. Niznansky V., Pilat J. Public Administration Reform in the Slovak Republic - Management of the Process / V.Niznansky, J.Pilat // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / Ed. Peteri G. – OSI/LGI, 2002. – pp. 215 - 232.
13. Peteri G., Zentai V. Lessons on Successful Reform Management / G.Peteri, V.Zentai // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / Ed. Peteri G. – OSI/LGI, 2002. – pp. 13 - 30.
14. Ross C. The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation / C.Ross // Local Government Studies. - November 2006. - Vol. 32. - No. 5. – pp. 639 - 658.
15. Swianiewicz P. Is There a Third Road Between Small Yet Ineffective and Big Yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learnt /

P.Swianiewicz // Consolidation or Fragmentation: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Societies Institute, 2002. – pp. 293 – 326.

16. Vyvoj štatneho uzemia a hranic / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kgrf.fpv.ukf.sk/GSR/pdf/1vyvoj_uzemia.pdf

В статье анализируются направления и результаты осуществления административной реформы в Словацкой Республике. Уточняется специфика системы органов государственной власти и определяются особенности хода реформ в стране.

Ключевые слова: административная реформа, децентрализация, местное самоуправление, публичное управление.

The paper analyzes the trends and results of administrative reform in the Slovak Republic. Clarifies the specifics of the system of government and defines the peculiarities of reforms in the country.

Keywords: administrative reform, decentralization, local government, public administration.

Бобрик Валентин Александрович — здобувач кафедри міжнародних економічних відносин Ужгородського національного університету.

Рецензент: проф. Новакова О. В.