

**РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: УРОКИ СЛОВАЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ**

**Ірина ДУДІНСЬКА – Ірина КОЗАРОВА (ред.)**

**Пряшів 2014**



Збірка є результатом реалізації проекту  
Public administration reform: lessons learned from Slovakia and Poland  
(Реформа державного управління: уроки Словаччини та Польщі)  
(V4EaP Standard Grants project no. 21250090)  
Проект спів фінансується з ресурсів Міжнародного Вишеградського фонду  
у рамках схеми V4EaP Standard Grants.

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: УРОКИ СЛОВАЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ



KATEDRA POLITOLOGII  
UNIwersytetu Rzeszowskiego



*Редактори:* Доц. д-р Ірина ДУДІНСЬКА, кандидат наук  
Д-р Ірина КОЗАРОВА, кандидат наук

*Рецензенти:* Почесний доктор, проф. д-р Рудольф ДУПКАЛА, кандидат наук  
Проф. д-р Роберт ШТОК, кандидат наук

*Мовне і стилістичне редагування тексту:* автори

*Англійський переклад:* Інж. Славомір ГІБАРТІ, Давід МКЛЕАН, БА, БС, МА, Анжеліка КЛАЙЗНЕР

*Український переклад:* Анжеліка КЛАЙЗНЕР

*Видавник:* Видавництво Пряшівського університету у Пряшеві

*Видання:* перше, тираж 400 од., 200 сторінок

*Друк:*

*Виключну відповідальність за зміст цієї публікації несе Пряшівський університет у Пряшеві і в жодному разі зміст не може ототожнюватися з офіційною позицією Міжнародного Вишеградського фонду.*

НЕ ДЛЯ ПРОДАЖУ!

© І. Дудінська – І. Козарова (ред.) і автори

ISBN

## **ЗМІСТ**

### **ПЕРЕДМОВА**

#### **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ**

*Юрій Олександрович ОСТАПЕЦЬ – Михайло Петрович ЗАН*

#### **РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СЛОВАЧЧИНІ**

*Владімир БЕНЧ – Міхал ЦІРНЕР – Ірина ДУДІНСЬКА – Петер ГАРБАРЧИК – Ірина КОЗАРОВА – Анна ПОЛАЧКОВА – Штефан СУРМАНЕК – Домініка ШМІГУЛОВА – Юрай ТЕЙ – Вероніка ВАШКОВА*

#### **РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛЬЩІ**

*Агнешка ПАВЛОВСЬКА – Анна КОЛОМІЦЕВ*

#### **ПОРІВНЯННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ, ПОЛЬЩІ ТА СЛОВАЧЧИНІ**

*Міхал ЦІРНЕР*

#### **ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*Владімир БЕНЧ – Міхал ЦІРНЕР – Олег ЛУКША – Олексій МОЛДОВАН*

## ПЕРЕДМОВА

Три університети – партнери сусідніх регіонів Словаччини (Пряшівський університет у Пряшеві), Польщі (Жешувський університет у Жешуві) та України (Ужгородський національний університет в Ужгороді), у тому числі їх підрозділи з політичних наук, обговорювали наприкінці 2012 року потреби реформи державного управління в Україні. Результатом став спільний проект співфінансований Міжнародним Вишеградським фондом під назвою «*Реформа державного управління в Україні: уроки Словаччини та Польщі*». Ця публікація є одним з результатів проекту.

При започаткуванні проекту в лютому 2013 року ніхто не знав, що відбудеться після саміту у Вільнюсі, навіть представники ЄС говорили тільки про позитивні можливі сценарії, пов'язані з Україною. Але всі були впевнені: Україні потрібно здійснити багато економічних і соціальних реформ, щоб уникнути банкрутства і модернізувати все суспільство. Однією з вкрай необхідних реформ була реформа системи державного управління. Нині, після Євромайдану, реформа державного управління в Україні є ще більш актуальною необхідністю для неї і, можливо, єдиним рішенням, щоб зберегти Україну як єдиною державу.

Ця публікація підбиває основні підсумки проекту. Її метою було розробити політичні рекомендації для української влади з реформи державного управління на основі досвіду Словаччини та Польщі, зробити внесок у реалізацію Дорожньої карти Східного партнерства на 2012 – 2013 роки, зробити внесок у наближення адміністративних повноважень регіональних та місцевих гравців в Україні до повноважень таких гравців у сусідніх країнах Вишеградської четвірки з метою покращення умов транскордонного співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС, мобілізувати науково-дослідний потенціал університетів регіону – в Пряшеві (Словаччина), Жешуві (Польща) та Ужгороді (Україна) для задоволення потреб і політичного планування, виробити політику для регіональних та місцевих політичних діячів в Україні, зробити внесок у триваючий суспільний дискурс в Україні щодо реформи державного управління, в тому числі зміцнення регіонального і місцевого самоврядування шляхом використання досвіду Словаччини й Польщі, і, нарешті, полегшити науково-дослідне співробітництво між факультетами політичних наук трьох університетів, розташованих у регіоні зовнішнього кордону ЄС – Пряшеві (Словаччина), Жешуві (Польща) та Ужгороді (Україна).

Цілі проекту були повністю виконані організацією низки конференцій та семінарів. Першою була міжнародна конференція, що проходила 3 – 4 жовтня 2013 року в Ужгороді, згодом було проведено семінари: 7 – 8 листопада 2013 року в Жешуві (Польща), 22 листопада 2013 року в Пряшеві (Словаччина), а заключний семінар організовано 31 січня 2013 року знову в Ужгороді (Україна). Усі заходи відвідали представники української влади центрального, регіонального та місцевого рівнів, наукових кіл, регіональних і місцевих засобів масової інформації та інші зацікавлені політичні сторони в Україні, Словаччині й Польщі, а також студенти вищих навчальних закладів.

Дослідження, проведене у рамках проекту, поставило за мету задовольнити пріоритети Східного партнерства та потреби України. Реформа державного управління в країнах Східного партнерства відповідно до норм і практики ЄС була визначена одним з ключових завдань Східного партнерства. Ми сподіваємося, що результати проекту, опубліковані в цій книзі, будуть надзвичайно корисними для українських політиків центрального, регіонального та місцевого рівнів. Досвід Польщі та Словаччини у проведенні реформ державного управління може бути використаний в Україні, навіть сама Україна може в разі потреби дізнатися про невдачі й помилки, зроблені обома

державами – і уникнути їх. Польський та словацький досвід також доступний для українських політиків, якщо це буде необхідно.

Редактори й автори

# АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

*Юрій Олександрович ОСТАПЕЦЬ – Михайло Петрович ЗАН*

## **I. Політико-соціально-економічний контекст адміністративної реформи**

Після здобуття незалежності в 1991 році Україна отримала в спадок від старої, ще радянської, системи аж 112 різноманітних органів державної влади. Серед них: 20 міністерств, 18 служб, 7 сім агентств, 20 комітетів, 8 адміністрацій, 12 департаментів, 12 інспекцій, 5 комісій, 3 фонди, 7 інших. Майже кожен державний орган в Україні на початку 1990-х років – міністерство або комітет – поєднував у собі конгломерат функцій. Одна й та ж сама адміністративна структура в Україні могла мати ряд повноважень: 1) формувала політику і правовідносини у певній сфері; 2) надавала державні послуги; 3) керувала об'єктами державної власності; 4) контролювала і наглядала в своїй галузі або сфері.

Упродовж останніх років штат чиновників в Україні дедалі збільшувався. На тисячу населення в державі майже вдвічі більше чиновників, ніж у будь-якій країні ЄС. В українському уряді в 2010 році була найбільша кількість міністрів у Європі – 29.

Занадто громіздкою і неефективною є територіальна структура місцевого влади. Експерти-розробники «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» зокрема зазначаються наступні соціально-економічні диспропорції, викликані недосконалою системою державної влади та місцевого самоврядування. Так, при зменшенні чисельності сільського населення на 2,5 млн. осіб та зменшенні кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць парадоксальним чином збільшилась кількість сільських рад на 1 067 одиниць. Із 12 тис. існуючих територіальних громад більш ніж половина – з чисельністю жителів менше 3 тис. чоловік. З них 4 809 територіальних громад мають менше однієї тисячі жителів; 1 129 територіальних громад – з чисельністю жителів менше 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження.

У подібних умовах високою є дотаційність місцевих бюджетів. До прикладу, дотаційність 5 419 місцевих бюджетів становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Таким чином, наявна в Україні система державної влади та місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади. Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст та великих селищ.

Зволікання з реформуванням системи державного управління та місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України слід пов'язувати з негативними наслідками перманентної політичної боротьби посткомуністичної та націонал-демократичної еліт, згодом фінансово-олігархічних угруповань. Стратегічного реформування фактично не відбувалося, натомість фрагментарно приймалися закони,

інші нормативні акти, які змінювали самої неефективної системи. Тільки останнім часом у цьому плані відбуваються більш суттєві зрушення.

### ***Адміністративна реформа на центральному рівні***

9 грудня 2010 року Президент України Віктор підписав Указ № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». В процесі проведення адміністративної реформи передбачається скорочення більш як 50 % державних службовців. Указом визначено шість типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій. Зменшилась кількість членів Кабінету Міністрів.

Передбачається, що оптимізація системи центральних органів виконавчої влади суттєво наблизить Україну до стандартів державного управління країн Євросоюзу. Зменшення кількості рівнів виконавчої влади оцінюється Європою як вірний крок, який створює більш чітку і зрозумілу систему управління державою. Урізання штату міністерств і відомств на 30 % і секретаріату Кабінету Міністрів України на 50 % позитивно відзначено країнами ЄС, які значно скоротили кількість своїх держслужбовців в умовах економічної кризи.

### ***Реформування державної служби***

Оскільки переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців, започатковано і реформу самої державної служби. Указом Президента України від 18 липня 2011 року № 769 створено Національне агентство України з питань державної служби, як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби. Прийнято нову редакцію Закону «Про державну службу» (20 листопада 2012 року), який набирає чинності з 1 січня 2014 року. Прийняті нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців та реформування Національної академії державного управління тощо.

### ***Адміністративне реформування на регіональному та місцевому рівнях***

Становлення місцевого самоврядування відбулось із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 року, прийняттям у 1997-му базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування.

В 1998 році було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні та заходи щодо її впровадження. 2000 року утворено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою. Наступного року затверджено чергові заходи щодо організації проведення в Україні адміністративної реформи: схвалено Концепцію щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; затверджено Концепцію державної регіональної політики.

Після подій Помаранчевої революції в 2005 році було здійснено спробу розмежувати повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою; створити виконавчі органи на всіх рівнях місцевого самоврядування. Концептуальна модель адміністративно-територіальної реформи, запропонована у 2005 році віце-прем'єр-міністром з питань регіонів Романом Безсмертним передбачала запровадження низки змін у системі місцевого самоврядування. Пропонувалась трирівнева модель територіального управління: громада (не менше 5 тис. чол.) – район (не менше 70 тис. жителів) – регіон (не менше 750 тис. чол.). Запропонована модель організації територій дозволяла б забезпечити: 1) створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць громад з дотриманням принципу повсюдності

місцевого самоврядування та чітке розмежування територій громад; 2) запровадження трирівневої територіальної системи управління «громада–район–регіон» та визначити компетенцію адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня; 3) ліквідацію на місцевому і районному рівні місцевих державних адміністрацій та передачу у відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування їх функцій органам місцевого самоврядування; 4) отримання громадянами максимальної кількості якісних послуг шляхом забезпечення фінансової та бюджетної автономії територіальних одиниць та раціоналізації бюджетного планування; 5) розробку чітких критеріїв оптимізації районного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників.

Упродовж наступних років було здійснено ряд суттєвих заходів, спрямованих на підготовку нормативно-правової бази, створення належного інституційного забезпечення, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання методичної допомоги місцевим органам влади тощо. В 2008 році було затверджено план заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, пунктом 4 якого передбачено розроблення Мінрегіонбудом проектів законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування» (нова редакція) та «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція). На рівні регіонів і районів утворено регіональні та районні робочі групи з підготовки пропозицій щодо удосконалення територіальної організації влади.

Подібна до польської, територіальна модель влади в Україні під час «помаранчевої» влади не була реалізована. Серед основних причин нереалізації зазначених державних рішень були брак політичної волі керівництва держави та неузгодженість позицій щодо проведення реформування, незацікавленість у проведенні реформи представників місцевого самоврядування та відсутність достатньої підтримки у населення.

У вересні 2011 року Президент України Віктор Янукович доручив Уряду підготувати пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. У Посланні Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» також чітко дав орієнтири майбутньої реформи місцевого самоврядування: розширення прав територіальних громад (міст, сіл), бюджетна децентралізація та реформа системи публічних послуг (адміністративних, соціальних та комунальних).

Проект Концепції розроблено на підставі результатів узагальнення матеріалів, наданих міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та на виконання доручення Прем'єр-міністра України стосовно підготовки пропозицій щодо реформи системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. У проекті Концепції знайшли відображення основні положення проектів концепцій, розроблених всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад», «Асоціація міст України», Вінницькою обласною радою, а також Основних стратегічних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, розроблених Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні та схвалених учасниками Міжнародних муніципальних слухань «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях».

24 квітня 2012 року проект зазначеної Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні був підтриманий в цілому Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Однак, на засіданні Кабінету Міністрів України 21 травня 2012 року за пропозицією Міністра юстиції України Олександра Лавриновича, проект відповідного



розпорядження Уряду про схвалення проекту Концепції було знято з розгляду. Термін повернення до розгляду цього питання не визначено.

Проект Концепції в різних форматах обговорювали як у минулому, так поточному 2013 році. Одне з останніх обговорень Концепції відбулося 31 липня 2013 року в м. Києві на Круглому столі на тему «Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: шляхи впровадження». Організатором виступила Українська асоціація районних та обласних рад за підтримки Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду». Таким чином, на сьогодні фактично сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування та визначена загальна модель децентралізації влади в Україні.

## **II. Законодавство, що стосується адміністративної реформи**

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року, заклала територіальні основи системи державного управління. Її утворюють Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Розділ IX (Додаток 3) Конституції констатує принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх специфічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Цей принцип, зокрема, відображений у збалансованості поділу областей України на райони. Зазвичай до складу українських областей входять по 15–25 районів та 3–10 міст обласного (або республіканського – в Автономній Республіці Крим) значення, які формально прирівнюються до районів. Найменше районів у Чернівецькій області (11), а найбільше – у Вінницькій та Харківській областях (по 27).

Виконавчу владу в на місцях – областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Ст. 119 Розділу VI Конституції України (Додаток 3) визначає головні функції місцевих державних адміністрацій: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Розділ XI Конституції України (Додаток 3) визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Конкретизує систему місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий 21 травня 1997 року. До неї входять територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл,

селищ, міст; органи самоорганізації населення. У великих містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні ради.

Суттєвим недоліком місцевого самоврядування України є відсутність права органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів на складання та виконання відповідних бюджетів та неясність з їхніми виконавчими органами. Адже за Конституцією України «підготовка та виконання» місцевих бюджетів відноситься до повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій. Виходячи з неможливості ідентифікації існування місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях на основі норм Конституції, та спираючись на існування на цих рівнях відповідно районних та обласних рад, можна було б наповнювати їх існування реальним змістом за умови, якби вони мали можливість складати та виконувати відповідні бюджети. Однак, Конституція України не дозволяє цього робити, оскільки складання та виконання районних та обласних бюджетів належить до компетенції відповідно районних та обласних держадміністрацій.

Одним з найважливіших прав місцевого самоврядування щодо його територіальної основи є участь місцевого самоврядування у вирішенні органами державної виконавчої влади питань, що стосуються зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою з посиланням на те, що межі такої участі мають визначатися законами України. Проте, закону про адміністративно-територіальний устрій поки не прийнято. На етапі громадського обговорення його проект від 1 червня 2010 року.

Таким чином, участь місцевого самоврядування у вирішенні органами державної виконавчої влади питань, що стосуються зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, поки що не встановлена чинним законодавством України як обов'язкова. До компетенції місцевого самоврядування в Україні віднесено лише такі повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, як найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту (більш детально про це мова нижче).

### **III. Компетенції місцевих та регіональних адміністрацій**

Точкою відліку процесів реформування системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях сучасної України можна вважати 1992 рік, коли був прийнятий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», що визначав місцеве самоврядування основою демократичного устрою в Україні. Саме тоді, у вітчизняну політико-правову практику вперше було введено поняття «регіональне самоврядування». Однак окрім запровадження декларативної назви, реальних дій щодо формування регіонального самоврядування не було здійснено.

Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності.

Незважаючи на відмінності моделей регіонального управління, існують певні спільні риси й тенденції. Зокрема, виокремлюють три основні моделі: 1) *автономний регіон* – органи влади наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади; 2) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому

ж рівні формується політичне керівництво, що проводить самостійну політику управління регіоном у межах діючого законодавства; 3) *адміністративний регіон* – реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво у тій чи іншій формі, що має виключно консультативні повноваження.

Моделюючи національну структуру публічної влади на регіональному рівні слід зазначити на двох засадничих моментах. По-перше, її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламетсько-президентська республіка, адже конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин перебуває у безпосередній політико-правовій залежності від форми державного правління та форми державного устрою. По-друге, основним завдання трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон із запровадженням регіонального самоврядування.

Таким чином, реалізація публічного управління в державі залежить від особливостей адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій України складається з трьох рівнів:

- базовий: адміністративно-територіальні одиниці - громади;
- районний: адміністративно-територіальні одиниці – райони;
- регіональний: адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка

Крим, області, м.Київ, м.Севастополь.

Відповідно, на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи;
- районний рівень – районні ради, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів АРК, обласні ради, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

Специфіка організації публічного адміністрування в Україні полягає в тому, що обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, а відтак управлінську діяльність здійснюють відповідні районні та обласні державні адміністрації.

Політичні реформи 90-х рр. призвели до розділення публічного управління на місцевому рівні на місцеве самоврядування та місцеве державне управління. Основним елементом місцевого державного управління є місцеві державні адміністрації, що утворюються в областях, містах зі спеціальним статусом, районах, районах у містах зі спеціальним статусом. Вони входять до єдиної системи органів державної виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на відповідній території.

Інститут місцевих державних адміністрацій виник у лютому 1992 р. у зв'язку з прийняттям Закону України „Про представника Президента України”. Відповідно до нього, представник президента в областях, районах, містах Києві та Севастополі очолював місцеву державну адміністрацію та підпорядковувався Президенту України. З прийняттям Закону України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування” інститут місцевих державних адміністрацій у червні 1994 р. був ліквідований, але вже у черні 1995 р. у зв'язку з укладанням Конституційного договору між Президентом та Верховною Радою України виникає знову. Свого сучасного вигляду місцеві державні адміністрації набули у зв'язку з прийняттям Конституції України та Закону України „Про місцеві державні адміністрації” (1997 р.).

Місцеві державні адміністрації формуються у складі голови, першого заступника та заступників голови, керівників управлінь, відділів та інших структурних

підрозділів. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

### **Повноваження та предмети відання місцевої державної адміністрації**

Відповідно до Закону України „Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення наступних питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації та підприємництва;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації також можуть вирішувати й інші питання, віднесені законами до їх повноважень. Крім того, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Кабінет Міністрів України також в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі

делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

### **Структурні підрозділи місцевої державної адміністрації**

Галузеві та функціональні повноваження місцева державна адміністрація здійснює через управління та відділи. Відповідно до примірного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації вона, крім апарату, складається з наступних галузевих органів управління.

*Наприклад, Закарпатська обласна державна адміністрація має наступну структуру:*

- Департамент агропромислового розвитку
- Департамент економічного розвитку та торгівлі
- Департамент соціального захисту населення
- Департамент фінансів
- Управління зовнішньоекономічних зв'язків, інвестицій та транскордонного співробітництва
- Управління містобудування та архітектури
- Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю
- Відділ з питань цивільного захисту
- Департамент житлово-комунального господарства, будівництва та інфраструктури
- Управління капітального будівництва
- Управління з питань майна комунальної власності
- Департамент освіти і науки, молоді та спорту
- Управління охорони здоров'я

Управління культури  
Відділ взаємодії з правоохоронними органами, запобігання і виявлення корупції  
та оборонної роботи  
Відділ внутрішнього аудиту  
Служба у справах дітей Закарпатський обласний центр соціальних служб для  
сім'ї, дітей та молоді  
Відділ національностей та релігій  
Державний архів області  
Департамент екології та природних ресурсів  
Закарпатський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації  
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників  
державних підприємств, установ і організацій

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Повноваження місцевого самоврядування в Україні традиційно поділяють на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), які стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

Оскільки обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, то свої повноваження вони делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Це наступні повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

4) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

5) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи та ряд інших.

Таким чином, обласні і районні ради, не маючи власних виконавчих структур, здійснюють лише прийняття відповідних рішень з питань соціально-економічного розвитку.

Загалом можна констатувати, що в Україні місцеве самоврядування здійснюється лише на базовому рівні (села, селища, міста). Регіональне самоврядування в Україні відсутнє.

Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності.

В Україні воно не можливе, оскільки обласні і районні ради не мають власних органів виконавчої влади.

За результатами адміністративної реформи головною місією інституту самоврядування на обласному рівні має стати планування соціально-економічного та культурного розвитку регіону, здійснення політики розвитку, зокрема у сферах: технічної інфраструктури: дороги земельного значення і транспорт; соціальної інфраструктури: державна освіта (вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, школи-інтернати спеціального профілю), охорона здоров'я (спеціалізована медична допомога), культура (бібліотеки, музеї, філармонії, театри) та охорона культурної спадщини, соціальна допомога, планування сім'ї, фізкультура і туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці); громадської безпеки; екологічної безпеки.

До компетенції регіональних органів самоврядування повинні бути віднесені всі питання життєдіяльності та розвитку області і які не можуть ефективно здійснюватися на інших територіальних рівнях публічного управління.

До повноважень самоврядування на рівні району слід віднести: технічну інфраструктуру: утримання доріг повітового значення, транспортне обслуговування у межах повіту, управління майном повіту, утримання повітових об'єктів та закладів громадського призначення; громадську інфраструктуру: освіта (коледжі та професійно-технічні училища, орієнтовані на надання муніципальних послуг, школи-інтернати загального профілю); охорона здоров'я (стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога); дозвілля і культура (повітові бібліотеки, музеї, музичні школи, школи естетичного виховання) та охорона культурної спадщини; спорт (спортивні школи) і туризм; соціальна сфера (будинки для престарілих); протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці, охорона прав



споживачів; забезпечення громадського порядку (безпека громадян, протипожежна охорона; виконання завдань повітових служб, інспекцій); територіальний розвиток та екологію: геодезія, картографія, ведення земельного кадастру, будівельний нагляд, лісництво, охорона навколишнього середовища.

За органами самоврядування субрегіонального рівня мають бути закріплені всі питання районного значення, які не можуть ефективно здійснюватися на первинному рівні управління, і не віднесені законом до компетенції органів державної влади та органів самоврядування регіонального рівня.

Основним питанням публічної влади на регіональному рівні є умови співіснування державних та регіональних органів, адже роль і значення землі у політико-правовій системі України, перш за все, визначатиметься співвідношенням загальнонаціонального та регіонального інтересу. Безперечно, що основою такого співіснування є розмежування повноважень на основі принципу доповнюваності, а не панування однієї системи публічної влади над іншою. Лише в тому разі, коли державні органи не матимуть жодного стосунку до самоврядних повноважень, а самоврядування – до повноважень, що їх здійснює державна адміністрація, лише тоді може бути забезпечений баланс у здійсненні публічної влади. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

Основними напрямами та підходами розв'язання проблеми розмежування завдань і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та між органами місцевого та регіонального самоврядування мають стати такі: а) децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), які мають зосередитися на формуванні державної політики та стратегії розвитку у відповідних сферах і галузях державного управління, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні; поетапна передача частини функцій ЦОВВ їх територіальним підрозділам та муніципальними органами; б) удосконалення розподілу та збалансування повноважень та функцій між територіальними підрозділами ЦОВВ та ОМС з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Сама ж система публічного адміністрування має бути побудована на принципі субсидіарності.

Запропонована система влади на проміжному рівні відповідатиме континентальній європейській моделі публічної адміністрації, що стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних

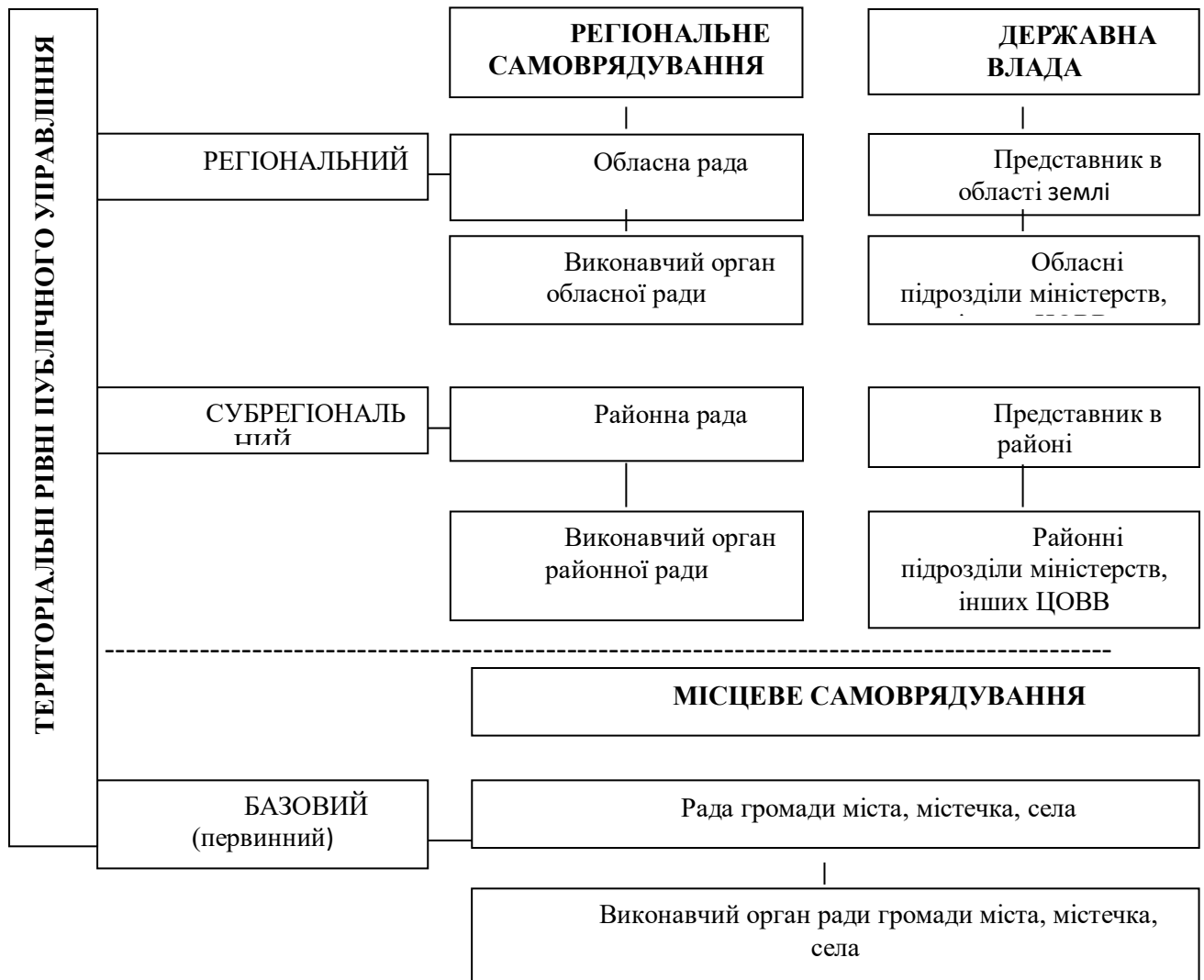
Після проведення адміністративної реформи на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою мають функціонувати відповідні органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади (Схематично подано на мал. 1.).

Місцева державна адміністрація має бути відділена від самоврядування, що полягає в тому, що обласні та районні ради матимуть власні виконавчі органи, підпорядковані цим радам. Саме тому місцева державна адміністрація матиме такі функції:

- власні – визначені законом повноваження забезпечення функціонування владних структур;
- контрольні – контроль за дотриманням законодавства з боку органів місцевого самоврядування;
- координаційні – координації діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ.

#### Система публічного управління в Україні після адміністративної реформи



#### IV. Фінансування та бюджет регіональних та місцевих адміністрацій

Місцеві бюджети – це фінансові ресурси, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади і управління на відповідній території.

На даний час до складу місцевих відносяться: бюджет Автономної Республіки Крим; бюджети міст Києва і Севастополя, що мають статус міст державного значення;

24 бюджети органів влади обласного рівня; бюджети міст, районів, селищ, сільських рад. Необхідно звернути увагу на ту обставину, що критерієм віднесення бюджету до категорії місцевих є не власне адміністративно-територіальна належність, а належність до відповідної громади, тобто форми самоорганізації громадян. Йдеться про те, що в Україні практикується об'єднання ряду населених пунктів в одну територіальну громаду.

Принциповою особливістю місцевих бюджетів виступає наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Так, в пункті 6 статті 16 цього Закону зазначено, що “місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів”. А пунктом 3 цієї ж статті встановлено, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад”.

Однак місцеві бюджети в Україні не тільки акумулюють власні доходи та забезпечують виконання власних повноважень. Керуючись принципом субсидіарності, що полягає у максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, ряд повноважень державного бюджету, які визначаються функціями держави, передаються до виконання місцевим бюджетам і, тим самим, отримують статус делегованих. Таке делегування відбувається у формі трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій). Субвенції – це міжбюджетні трансфери для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення на про надання субвенцій. При цьому делегування розмежовується між різними рівнями місцевих бюджетів.

Таким чином, для місцевих бюджетів характерна складна система відносин, що забезпечують виконання як власних, так і делегованих державою повноважень.

Відповідно до статей 64 – 69 Бюджетного кодексу України до місцевих бюджетів зараховуються наступні надходження.

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

А) податок з доходів фізичних осіб:

– до доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст;

– до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на цій території.

Б) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

В) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

Г) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

Д) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

Ж) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

З) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частинах, що належить відповідним бюджетам.

Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: а) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування; б) 100 відсотків плати за землю – для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю – для бюджетів міст республіканського АР Крим та міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю – для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; в) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету та інші.

### **Бюджет міста Ужгорода 2014 рік**

Міський бюджет складається з загального і спеціального фондів. До складу спеціального фонду міського бюджету включено бюджет розвитку та цільовий фонд, що мають цільовий характер та чітко визначені призначення. Доходи загального фонду поділяються на два кошики: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (на виконання делегованих повноважень) і доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (на виконання власних повноважень).

Міська рада встановила загальний обсяг доходів бюджету міста на 2014 рік у сумі 490 527,1 тис. грн. Обсяг доходів загального фонду бюджету визначити у сумі 432 117,8 тис. грн., спеціального фонду бюджету – 58 409,3 тис. грн.

І затвердила загальний обсяг видатків бюджету міста на 2014 рік у сумі 490 527,1 тис. грн., у тому числі обсяг видатків загального фонду бюджету у сумі 431 930,8 тис. грн. та видатків спеціального фонду бюджету – 58 596,3 тис. грн.

Також міська рада затвердила згідно зі статтею 55 Бюджетного кодексу України перелік захищених статей видатків загального фонду бюджету міста на 2014 рік за їх економічною структурою : оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; оточні трансферти місцевим бюджетам та інші

Дохідну частину бюджету міста утворюють: податкові надходження (податок на доходи фізичних осіб – 234 848 000 грн., податок на прибутки підприємств – 489 000, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, місцеві податки і збори, адміністративні збори, державне мито, доходи від операцій з капіталом, трансферти (дотації та субвенції) – 180 157 400 грн.

Що ж стосується видаткової частини бюджету, то головні видатки – це освіта – 165037500 грн., охорона здоров'я – 75695500 грн., соціальний захист – 139041500 грн. Таким чином, видатки з бюджету в основному направлені на фінансування освіти, медицини та соціального захисту населення. Що ж до інших витрат, то на них залишається зовсім мало коштів. А відтак недофінансованими залишаються цілий ряд напрямків життєдіяльності міста (ремонт шляхів сполучень, історичних будівель, забезпечення належного освітлення міста тощо).

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів показало, що на сьогодні місцеві органи влади не мають достатніх фінансових ресурсів для організації управління економікою і соціальною сферою на належному рівні. Це зумовлено цілим рядом обставин:

– високим рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

– домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходження коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів;

– нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативних відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й суперечать принципам бюджетної децентралізації;

– тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Міжрегіональний перерозподіл державних доходів нині не має ні чітко сформульованого змістовного обґрунтування, ні чітких правил і формул. Необ'єктивність такого перерозподілу призвели до того, що сільські ради, де рівень податкових надходжень у розрахунку на душу населення є вищим ніж у середньому по району, потрапляють у гірше становище з погляду доходів місцевих бюджетів порівняно з сільськими радами, де він, є нижчим.

## **V. Проблеми та майбутній розвиток**

*По-перше*, існуюча система територіальної організації влади України занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, є надмірно централізованою. Будь-яка адміністративно-територіальна реформа повинна починатися з вирішення питання оптимального розміру області і району. Лише після вирішення цього питання можна починати реформу управління. В Україні є проект, в якому 24 області об'єднуються у 8 регіонів. Таким чином, необхідна обґрунтована територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

*По-друге*, законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції системи адміністративно-територіального устрою (розривність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці, перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць, перебування окремих районів у юрисдикції міст) призводять до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

*По-третє*, наявне дублювання функцій місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Підраховано, що 16 функцій повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій дублюються повністю, а 12 – частково. Майже половина справ, віднесених до виконання держадміністрацій, за своєю суттю є справами місцевого значення.

*По-четверте*, необхідно запровадження регіонального самоврядування в Україні, тобто утворення виконавчих органів обласних рад, перетворення обласних державних адміністрацій в координаційні органи та органи нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування є необхідним, хоча потребує відкладення на декілька років, оскільки його запровадження загрожує виникненням певного дисбалансу в публічній владі. Крім того, для уникнення конфліктів між областями та їх центрами можна реалізувати концепцію запровадження статусу "місто-регіон" з наданням великим містам функцій та повноважень, які закріплені і за громадою, і за областю (регіоном).

*По-п'яте*, необхідний механізм максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;

По-шосте, податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень.

По-сьоме, необхідно вдосконалити нормативно-правову базу функціонування місцевого самоврядування та державного управління (йдеться про прийняття законів «Про комунальну власність», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про об'єднання територіальних громад», нові редакції законів «Про місцеве самоврядування», «Місцеві адміністрації», «Органи самоорганізації населення» та ряд інших.

## **VI. Місцеве самоврядування (дослідження випадку) – Муніципалітет Ужгород (Закарпатська область)**

### **1. Загальні дані**

Місто Ужгород (угор. Ungvár, слов. Užhorod) є районним центром Ужгородського району та обласним центром Закарпатської області. Територія міста займає площу близько 40 км<sup>2</sup>, яка умовно поділена на 17 історично сформованих мікрорайонів (Додаток 5). До міста прилягають землі сільських рад Ужгородського району (села Сторожниця, Минай, Баранинці, Оноківці). Станом на 1 лютого 2013 року в місті проживало 116 304 чол. Серед жителів представлені такі етнічні групи як українці (77,8 %), росіяни (9,6 %), угорці (6,9 %), словаки (2,2 %) та ін. Густота населення становить 1 200 осіб на 1 км<sup>2</sup>.

### **2. Розташування**

Ужгород є найзахіднішим обласним центром України, розташоване в західній частині Закарпатської області (Додаток 6). Місто розташоване в безпосередній близькості до Державного кордону зі Словацькою Республікою. Відстань до найближчих європейських столиць становить: до Будапешта – 330 км, Братислави – 490 км, Варшави – 550 км, Відня – 555 км. Від столиці України м. Києва місто розташоване на відстані 788 км шосейними та 898 км залізничними дорогами.

Ужгород знаходиться у низовинній ландшафтній зоні. З північного заходу місто оточує ліс. Сумарна кількість зелених масивів та насаджень загального користування становить 1 574 га. На території Ужгорода існує понад 20 водопроявів мінеральних вод, цінних у лікувальному відношенні. Місто багате на поклади цегельно-черепичної сировини, кам'яного вугілля, андезиту. Через місто протяжністю 10,5 км зі сходу на захід протікає річка Уж.

### **3. Структура органів міської влади**

Міським головою Ужгорода є Віктор Погорелов, обраний на цю посаду в листопаді 2010 року вдруге. Першим заступником міського голови є Віталій Семаль. Заступниками міського голови є 5 чол. Виконавчий комітет складає 14 осіб. Секретар міської ради – Світла Король.

До структури виконавчих органів апарату ради та виконавчого комітету Ужгородської міської ради входять:

- міський голова, секретар ради, перший заступник та 5 заступників, радник міського голови;
- апарат ради (4 чол.);
- виконавчі органи міської ради, до яких включені: відділ внутрішньої політики, організаційної роботи та зв'язків з громадськістю (3 чол.); загальний відділ (7 чол.); відділ по роботі зі зверненнями громадян (2 чол.); протокольний відділ (2 чол.); відділ кадрової роботи, нагород та спецроботи (2 чол.); юридичний відділ (5 чол.); господарсько-експлуатаційний відділ (3 чол.); відділ

бухгалтерського обліку міської ради та виконкому (3 чол.); архівний відділ (3 чол.); відділ транспорту, державних закупівель та зв'язку (4 чол.); служба у справах дітей (5 чол.); відділ оборонної та мобілізаційної роботи (7 чол.); відділ ведення Державного реєстру виборців (3 чол.); відділ муніципальної поліції та правопорядку (8 чол.); відділ міжнародного співробітництва та європейської інтеграції (2 чол.); відділ інновацій, розвитку та туризму (2 чол.); центр надання адміністративних послуг (2 чол.); відділ з видачі документів дозвільного характеру (5 чол.); відділ надання адміністративних послуг (3 чол.); інформаційний підрозділ (2 чол.);

- департамент міського господарства (37 чол.);
- управління містобудівного комплексу та земельних ресурсів (14 чол.);
- управління економіки та підприємництва (11 чол.);
- фінансове управління (16 чол.);
- управління капітального будівництва (5 чол.);
- управління освіти (11 чол.);
- управління у справах культури, спорту, сім'ї та молоді (11 чол.);
- управління праці та соціального захисту населення (47 чол.);
- відділ охорони здоров'я (4 чол.);
- Ужгородський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (5 чол.).

Депутатський корпус Ужгородської міської ради VI скликання становить 60 депутатів, які обрані за пропорційно-мажоритарною системою. Сформовано та діє 9 депутатських комісій, які охоплюють різні сфери соціально-економічного, гуманітарного та культурно-овітнього розвитку міста Ужгорода.

#### **4. Економічний розвиток муніципалітету Ужгорода**

Ужгород – важливий економічний центр Закарпатської області, який володіє розвинутою бізнес-інфраструктурою в усіх її аспектах: фінансові послуги, страхування, юридичні та бізнес-консультації. В місті зосереджено понад 5 тис. суб'єктів господарської діяльності. Основними галузями промисловості є харчова, легка, деревообробна, меблева, виробництво машин та устаткування. Провідні підприємства міста, залучивши внутрішні резерви та іноземні інвестиції, провели реконструкцію і модернізацію виробництв, випускають на сьогодні конкурентоспроможну продукцію як на внутрішньому, так та зовнішньому ринках.

Згідно даних Головного управління статистики у Закарпатській області за підсумками 2012 року промисловими підприємствами міста реалізовано промислової продукції (товарів, послуг) на суму 808, 8 млн. грн., питома вага якої в загальнообласному обсязі реалізації складала 9,4 %. Протягом 2012 року прийнято в експлуатацію 56,3 тис. м<sup>2</sup> загальної площі житла, що на 5,9 % більше, ніж за 2011 року. Питома вага міста в загальнообласному обсязі прийнятого в експлуатацію житла склала 15,4 %.

Обсяг експорту зовнішньої торгівлі послугами за 2012 рік становив 6,0 млн. дол. США, імпорту – 3,1 млн. дол. США. Сальдо зовнішньої торгівлі послугами склало 2,9 млн. дол. США. Загальний обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу), вкладених в економіку м. Ужгорода кінець 2012 року склав 52,8 млн. дол. США, найбільшу частку з яких інвестовано у розвиток переробної промисловості міста.

Середньомісячна номінальна заробітна плата штатного працівника міста у 2012 році становила 2 629 грн. і зросла порівняно з попереднім роком на 12,7 % та була на 11,8 % вищою від середнього показника по області.

Вже впродовж першого півріччя 2013 року підприємства м. Ужгород залучили 6,6 млн. дол. США прямих іноземних інвестицій, що становить 18,8 % до загальнообласного показника.

Бюджетоутворюючими для міста є ТОВ «Гроклін-Карпати» - підприємство, збудоване польським інвестором в результаті реалізації інвестиційного проєкту на 25 млн. доларів США; ТОВ «Завод «Конвектор» (виробництво машин та устаткування); ВАТ «Ужгородська швейна фабрика» (легка промисловість); ЗАТ «Скілур», ТОВ «Ріо-кола» (виробництво напоїв); ТОВ «ФЦА Україна» (побутова хімія). Постійно зростає частка малих підприємств.

Поряд з цим варто зауважити, що такі потужні промислові підприємства Ужгорода як завод «Турбогаз», ВО «Тиса», «Електродвигун», «Ужгородприлад», «Більшовик», Ужгородський ФМК акціонувалися та втратили свій виробничий потенціал. Виробничі площі, які вони нині займають, використовуються неефективно.

Як і в цілому по Україні, значного покращення потребує дорожнє покриття міста. Не врегульованим є питання цілодобової подачі води для жителів обласного центру. Вона подається за окремими графіками для різних мікрорайонів Ужгорода. Внаслідок великої кількості транспортних засобів забруднюється атмосферне повітряне середовище міста.

### **5. Соціальний розвиток – культура, освіта, спорт і туризм**

Громада міста Ужгорода надзвичайно активна в культурно-мистецькому та духовному житті. Щороку в місті організуються десятки фестивалів, масових театралізованих свят, концертів, тематичних виставок, літературно-музичних вечорів, конкурсів тощо.

В Ужгороді діють обласний український музично-драматичний театр, обласний театр ляльок «Бавка», Палац дітей та юнацтва (ПАДІЮН), музична школа імені Петра Чайковського, школа мистецтв. Культурно-мистецькою гордістю обласного центру є заслужений академічний Закарпатський народний хор, камерний хор «Cantus», симфонічний оркестр Закарпатської філармонії.

У місті представлена широка мережа музейних закладів: Закарпатський краєзнавчий музей, Закарпатський музей народної архітектури і побуту, Закарпатський обласний художній музей імені Йосипа Бокшая, меморіальні будинки-музеї Федора Манайла та Андрія Коцки, художня галерея «Ужгород», мистецький центр «Галерея ІЛБКО», зоологічний музей Ужгородського національного університету, музеї на громадських засадах. Закарпатська обласна універсальна наукова бібліотека імені Федора Потушняка має понад 0,5 млн. книг. Наукова бібліотека Ужгородського національного університету налічує понад 1,5 млн. одиниць зберігання.

Поліконфесійним є релігійне життя Ужгорода. Зокрема, у місті зареєстровано 76 релігійних громад. Серед них 29 православні громади (Українська православна церква Московського патріархату – 19, Українська православна церква Київського патріархату – 7, Українська автокефальна православна соборна церква – 3), 14 греко-католицьких, чотири римо-католицьких та дві угорські громади Закарпатської Реформатської Церкви. В місті функціонують також неохристиянські течії (Церква Живого бога, християнська євангельська церква, мормони, Православна церква Божої Матері, Церква Зібрання Нового Заповіту); чотири громади юдеїв; дві східні релігійні течії (буддизм, Свідомості Крішни); ісламська релігійна громада та громада Вірменської Апостольської церкви. Крім того, без відповідної реєстрації, діють ще близько 10 громад (Діанетика, Рун-віра, віра Бахаї та ін.).

Жителі міста Ужгорода надзвичайно активні в громадському та політичному житті. Так, у місті зареєстровано понад 270 громадських об'єднань, які захищають різноманітні соціальні, культурні, освітні та професійні інтереси своїх членів. У обласному центрі легалізовано понад 80 міських осередків політичних партій України.



Ужгород є освітнім і науковим центром Закарпатської області. Одним із класичних університетів України та найпотужним вищим навчальним закладом області є Ужгородський національний університет, який об'єднує 4 інститути та 17 факультетів. Відповідних фахівців готують також Закарпатський художній інститут, Ужгородський коледж культури і мистецтв, Ужгородське державне музичне училище імені Дезидерія Задора, Ужгородський комерційний технікум, інші навчальні заклади I–IV рівні акредитації. Шкільну освіту Ужгорода творить мережа, що охоплює 51 навчальний заклад, з яких 28 є загальноосвітніми та 23 – дошкільні навчальні заклади.

Ужгород є осередком масових занять фізкультурою і спортом, місцем проведення різноманітних спортивних змагань. Для регулярних занять в місті є два стадіони, 28 спортзалів, понад 120 спортивних майданчиків, десять футбольних полів, п'ять стрілецьких тирів тощо. В олімпійській збірній команді України є представники міста Ужгорода з зимових видів спорту, велоспорту.

Ужгород є одним із центрів туризму та готельного бізнесу Закарпатської області. Візитною карткою Ужгорода є дерева японської сакури та найдовша в Європі липова алея, збережені відомі історичні пам'ятки: Ужгородський замок, Горянська ротонда, музей-скансен, художній музей, храми та собори. В період цвітіння сакур та травневих свят місто відвідують понад 10 тис. туристів, в середньому 3–4 тис. щомісячно. Вже стала традиційною Міжнародна виставка-ярмарка «Туревроцентр-Закарпаття», яка щорічно у вересні проводиться у місті Ужгород. Починаючи з 2004 року, щорічно у жовтні проходять міжнародні фестивалі пластунів з культурного та мовного обміну, у квітні – фестиваль «Сакура-Фест».

У місті працює інформаційно-туристичний центр, здійснюють діяльність 5 туристичних операторів та близько 40 туристичних фірм. Розвинена мережа туристично-рекреаційних та готельних закладів, яка нараховує понад 25 готелів, мотелів і туристично-готельних комплексів. Загальний номерний готельний фонд міста дає можливість одночасно поселити близько 1,5 тис. осіб. Найвищим рівнем послуг забезпечують проживання відпочиваючих готелі «Олд Континент», «Едуард», «Європа», «Ужгород», «Унгарьській», «Кілікія» та ін.

## Використана література

- БЕЗСМЕРТНИЙ Р. *Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb>
- ГОНЧАРУК Н. Т. *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи* [Електронний ресурс]. Грані, 2012, № 11. Режим доступу до журн.: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/grani/2012\\_11/27.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/grani/2012_11/27.pdf)
- Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія*. Кол. авт.; відпов. ред. проф. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 1997.
- Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні: Науково-практичний посібник*. К.: Крамар, 2003.
- КОЛПАКОВ В. К., КУЗЬМЕНКО О. В. *Адміністративне право України: Підручник*. К.: Юрінком Інтер, 2003.
- Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 року*. К.: Преса України, 1997.
- Концепція адміністративної реформи в Україні*. К.: ДВПП Міннауки України, 1998.
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/995/Koncepcia.pdf>

- КУБЕРКА, М. Ю. (Упорядкування). *Стратегія розвитку міста Ужгорода до 2015 року*. Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2008.
- ЛАЗОР О. Д. – ЛАЗОР, О. Я. – ЧЕМЕРИС, А. О.: *Територіальна організація влади в Україні: Навчальний посібник*. К. : Дакор, 2007.
- НИЖНИК, Н. Р. – ГОНЧАРУК, Н. Т. (за заг. ред.). *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія*. Д.: Моноліт, 2009.
- ОЛЬХОВСЬКИЙ Б. І. – ЄРМОЛАЄВ В. М. *Міське самоврядування в Україні: Навч. посібник*. Х., 1998.
- ТОЛСТОУХОВА, А. В. – НИЖНИК, Н. Р. – ГОНЧАРУК, Н. Т. (За заг. ред.). *Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток*. Д. : Моноліт, 2010.

## **ДОДАТКИ**

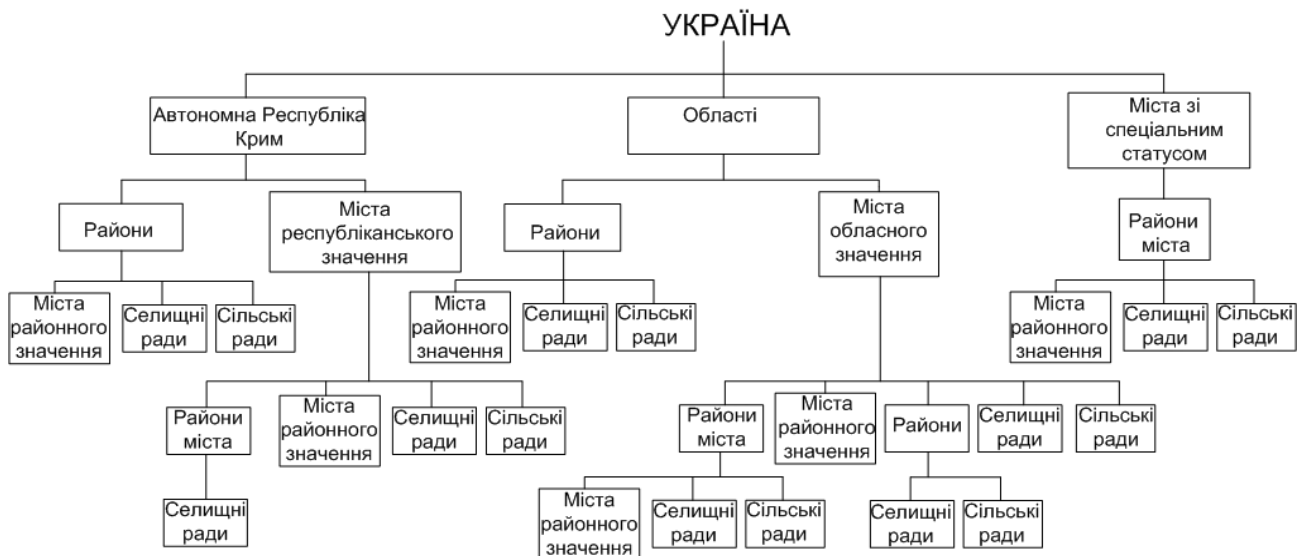
## Додаток 1

### Адміністративно-територіальний устрій України



## Додаток 2

### Схема адміністративно-територіального устрою України



### Додаток 3

## Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року

### Розділ VI

## КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

### Стаття 113

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.  
Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, [87](#) Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

{Стаття 113 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010}

### Стаття 114

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

{Стаття 114 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010}

### Стаття 115

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

{Стаття 115 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010}

## Стаття 116

Кабінет Міністрів України:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;  
{Офіційне тлумачення положення пункту 2 статті 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012}
- 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;  
{Офіційне тлумачення положення пункту 3 статті 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012}
- 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;  
{Офіційне тлумачення положення пункту 6 статті 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012}
- 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.  
{Стаття 116 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010}

## Стаття 117

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

## Стаття 118

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005}

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005}

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 118 див. в Рішенні Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003 }

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

{Офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005 }

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

### **Стаття 119**

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

### **Стаття 120**

Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 120 див. в Рішенні Конституційного Суду № 16-рп/2002 від 17.10.2002 }

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

{Стаття 120 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 }

**Розділ ІХ**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**  
**Стаття 132**

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

**Стаття 133**

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 133 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 }

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 133 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005 }

**Розділ ХІ**  
**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**  
**Стаття 140**

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 140 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 12-рп/2002 від 18.06.2002, № 21-рп/2003 від 25.12.2003 }

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 140 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005 }

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 140 див. в Рішенні Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003 }

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

{Офіційне тлумачення частини п'ятої статті 140 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 }

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.



### **Стаття 141**

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

{Частина перша статті 141 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011 }

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

{Частина друга статті 141 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011 }

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

{Статтю 141 доповнено новою частиною згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 }

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 141 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2013 від 29.05.2013 }

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

{Стаття 141 в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 }

### **Стаття 142**

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 142 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 }

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

### **Стаття 143**

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні

підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

{Офіційне тлумачення положень частини першої статті 143 див. в Рішенні Конституційного Суду № 10-рп/2010 від 01.04.2010}

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

#### **Стаття 144**

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

{Офіційне тлумачення положень статті 144 див. в Рішенні Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16.04.2009}

#### **Стаття 145**

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

#### **Стаття 146**

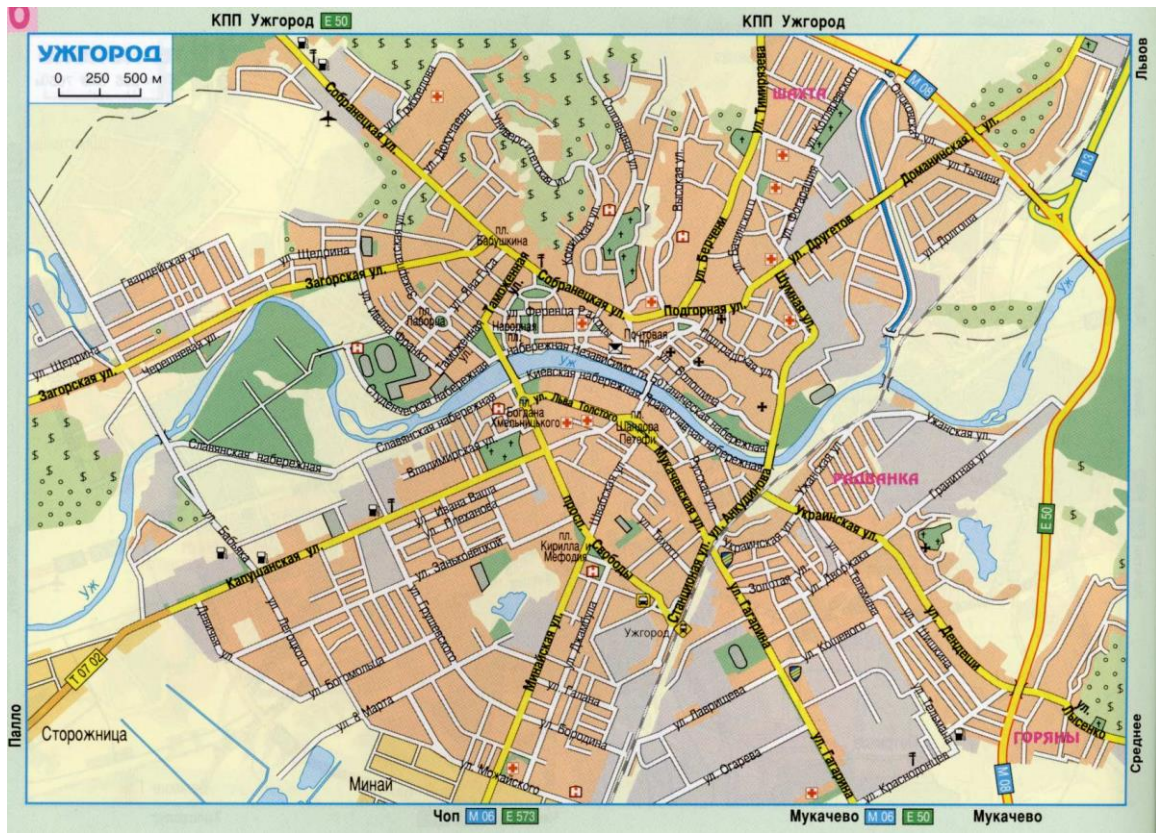
Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

#### **Додаток 4**

#### **Законодавство, що стосується адміністративної реформи**

- Закон України від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».
- Закон України від 5 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».
- Закон України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу».
- Закон України від 22 лютого 1994 року «Про формування місцевих органів влади і самоврядування».
- Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні».
- Закон України від 15 липня 1997 року «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування».
- Закон України від 14 січня 1998 року «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».
- Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації».
- Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».
- Закон України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад».
- Постанова Верховної Ради України від 8 грудня 2004 року «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України».
- Закон України від 7 жовтня 2010 року «Про Кабінет Міністрів України».
- Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року.
- Закон України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади».
- Закон України від 4 липня 2013 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи».
- Закон України від 4 липня 2013 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи».

## Додаток 5 Місто Ужгород



Джерело: Карта Ужгорода. [Електронний ресурс]. Режим доступу:  
<http://www.google.ro/imgres?imgurl=&imgrefurl=http%3A%2F%2Fukr-map.com.ua%2F243880.html&h=0&w=0&sz=1&tbnid=-ewxcD6KsvpF7M&tbnh=192&tbnw=263&zoom=1&docid=WPbSNYZXSn5H6M&ei=Vx5kUr7mDsXP0QXbs4GYCg&ved=0CAEQsCU>

**Додаток 6**  
**Розташування міста Ужгорода в Закарпатській області**



Джерело: Закарпатська область. [Електронний ресурс]. Режим доступу:  
[https://www.google.ro/search?q=%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0+%D1%83%D0%B6%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=WRhkUtX2CMTwhQfa1YDoDQ&sqi=2&ved=0CCYQsAQ&biw=1016&bih=621#facrc=\\_&imgdii=\\_&imgrc=DC-hW0QNS--jIM%3A%3B2GU1csZpohSIaM%3Bhttp%253A%252F%252Fukraina.turmir.com%252Fadmin%252Flib%252Fspaw%252Fuploads%252Fimages%252FUkr%252FZakarp%252FMap%252520Zak.gif%3Bhttp%253A%252F%252Fukraina.turmir.com%252Fru\\_obl\\_72.html%3B550%3B447](https://www.google.ro/search?q=%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0+%D1%83%D0%B6%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=WRhkUtX2CMTwhQfa1YDoDQ&sqi=2&ved=0CCYQsAQ&biw=1016&bih=621#facrc=_&imgdii=_&imgrc=DC-hW0QNS--jIM%3A%3B2GU1csZpohSIaM%3Bhttp%253A%252F%252Fukraina.turmir.com%252Fadmin%252Flib%252Fspaw%252Fuploads%252Fimages%252FUkr%252FZakarp%252FMap%252520Zak.gif%3Bhttp%253A%252F%252Fukraina.turmir.com%252Fru_obl_72.html%3B550%3B447)

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СЛОВАЧЧИНІ

*Владімир БЕНЧ<sup>1</sup> – Міхал ЦІРНЕР – Ірина ДУДІНСЬКА – Петер ГАРБАРЧИК – Ірина КОЗАРОВА – Анна ПОЛАЧКОВА – Штефан СУРМАНЕК – Домініка ШМІГУЛОВА – Юрай ТЕЙ – Вероніка ВАШКОВА*

### **I. Політичний та соціально-економічний аспект реформи державного управління**

Самоврядування розпочало своє формування у Словаччині вже у 13 столітті, коли ремісничкі гільдії у процесі так званої «професійної демократизації» просували право на розвиток ремесел у регіоні. Потім були наступні періоди меншої децентралізації та централізації в різні часи Австро-Угорської монархії, і тільки у 1860 році Франц Йосиф I муніципальними законами реформував державне управління, при цьому самоврядуванням (муніципалітетами) вважали жупи (18), округи (164) і 18 вільних королівських міст. Муніципальне самоврядування виконував міський виборний орган, до складу якого входили найбільші платники податків (50 %). Другу половину його складали обрані представники населення. Ця система проіснувала до створення Чехословаччини у 1918 році, коли у Словаччині була запозичена угорська система місцевих органів влади, що мала характер трирівневої системи місцевих органів влади: селище (obec) – округ (okres) – муніципалітет (municípa), а пізніше – жупи (župa). Словаччина була розділена на 16 жуп (Абовська, Болеславська, Гемеромалогонтська, Гонтянська, Комарнянсько-Острігомська, Ліптовська, Нітрянська, Новоградська, Оравська, Спішська, Шарішська, Тековська, Тренчинська, Турчанська, Земплінська, Зволеньська) і 94 округи.

У 1928 році у Словаччині було введено крайську систему (прим.: раніше вона була введена у Чехії), що на 10 років заклало систем жуп. Процес одержавлення системи управління продовжувався і за часів існування Словацької держави (1939 – 1945), тодішня реформа територіального державного управління стала поверненням до жупної організації території та управління. У Словаччині виникло 6 жуп (Братиславська, Нітрянська, Тренчинська, Татранська, Погронська, Шарішсько-Земплінська) і 59 округів. Домінуюче положення мала державна адміністрація, представлена жупними органами, на чолі з жупаном, який призначався міністром внутрішніх справ, та окружні органи на чолі з окружним начальником.

Вже під час Другої світової війни на повстанській території (Словацьке національне повстання) були створені т.зв. революційні національні комітети, які відповідали рівню округів та муніципалітетів. Після Другої світової війни, національні комітети були підвищені до місцевих органів державної влади, чим зрештою посунули жупні та муніципальні органи. Цим актом було зруйновано дуальну систему публічного управління і залишено тільки державне управління. Місцеві національні комітети отримали повноваження місцевого самоврядування, окружні національні комітети перебрали на себе компетенції окружних, а частково і жупних органів. Конституційне закріплення трирівневого державного публічного управління (муніципалітет – округ – край) завершилося у 1948 році, коли було створено 6 країв – Братислава, Нітра, Банська Бистриця, Жиліна, Кошице та Пряшів – і 97 округів.

Більш фундаментальна реформа державного управління відбулася у 1960 році. Зміна була спричинена скороченням кількості країв до трьох (Західнославацький, Центральноравацький та Східноравацький), а округів – до 33. Окремі рівні державної влади спиралися на трирівневу систему національних комітетів. Закон № 65/1960 Zb.

---

<sup>1</sup> Владімир Бенч – Дослідник Словацької асоціації зовнішньої політики.

охарактеризував національні комітети як органи соціалістичної державної влади і адміністрації у краях, округах і муніципалітетах. Ця система проіснувала до 1990 року, хоча в 1969 – 1970 роках районні органи були скасовані. З 1971 року, однак, вони знову відновили свою роботу, коли була проведена певна децентралізація, наприклад, передана відповідальність за виконання економічних завдань через компетенцію створювати й управляти деякими підприємствами – т. зв. управління економікою через національні комітети, а Братислава з навколишніми територіями теж отримала статус краю.

З історичного розвитку можна зробити деякі висновки для реформи державного управління, реалізованої в Словаччині (Slavík, 2011):

- історія підтверджує сильну кореляцію змін адміністративно-територіального поділу з фундаментальними змінами у даному державному утворенні за одним винятком: у 1960 році, коли створення більших адміністративних одиниць (областей, районів) відповідно до радянської моделі потребувало зусиль;
- у різні історичні періоди можна спостерігати визначення просторової організації державного управління природним середовищем (рельєфом) Словаччини та державними утвореннями, у межах в яких відбувалися зміни територіально-адміністративної організації;
- у той час як в Угорщині, відповідно, Австро-Угорщині, систему адміністративно-територіальної організації відмічали високим ступенем стабільності, в епоху Чехословаччини відбувалися почасти зміни окремих моделей, часто суперечливих;
- у всіх попередніх етапах змінювалися практично 4 адміністративно-територіальні системи;
- організація:
  - o система графських комітатів, комітатів, жуп (кількість – 17 – 21),
  - o система великих жуп, країв (6),
  - o система районів, великих країв (3 – 4),
  - o система крайського розподілу (1).
- з них найстабільнішою та найтривалішою (13 – 20 ст.), такою, що завжди проходила з найменшими змінами, була система комітатів, відповідно, жуп. У часи Чехословаччини, за винятком крайського розподілу, діяла система великих регіонів. З них найдовше протрималася остання система великих регіонів і великих округів 1960 – 1990 років, завдяки максимальному ступеню централізації державної влади;
- під час нинішнього адміністративно-територіального розвитку Словаччина до 1990 року лише один раз отримала роль адміністративно-територіальної одиниці (крайські домовленості у 1928 – 1938 роках) і тільки один раз була самоврядним державним утворенням (Словацька держава у 1940 – 1945).

**Таблиця: Історичний розвиток і структура адміністративно-територіальних одиниць на території Словаччині до реформи державного управління**

Етап	адміністративно-територіальні одиниці					
	макрорегіони	кількість	мезорегіони	кількість	субрегіони	кількість
<b>Угорщина, Австро-Угорщина</b>						
11. – 13. ст.	-	-	графські комітати (hradské španstvá)	17	градські округи (hradské obvody)	-
13.st. – 1848	-	-	комітати (stolice)	21	округи (služnovské okresy)	-
1785 – 1790	адміністративні округи (dištrikty)	3	комітати (stolice)	21	округи (služnovské okresy)	-

1850 – 1860	округи (dištrikty)	2	комітати (stolice)	17	округи (služnovské okresy)	-
1867 – 1922	-	-	жупи (župy)	21	округи (okresy)	95
<b>Чехословаччина, Словацька держава</b>						
1923 – 1928	-	-	великі жупи (veľžupy)	6	округи (okresy)	79
1928 – 1938	землі (krajina)	1	-	-	округи (okresy)	77
1940 – 1945	-	-	великі жупи (veľžupy)	6	округи (okresy)	60
1949 – 1960	-	-	області (kraje)	6	округи (okresy)	90 – 91
1960 – 1990	великі краї (veľké kraje)	3-4	-	-	округи (okresy)	33 – 38
<b>Чехословаччина (1991-1992), Словацька республіка (1993-2000)</b>						
1991 – 1996	-	-	-	-	округи (okresy), райони (územné obvody)	38, 121
1996 – 2000	-	-	краї (kraje)	8	округи (okresy)	79

Джерело: SLAVÍK, 2011.

Фундаментальні зміни в соціальному середовищі після 1989 року викликали у Чехословаччині необхідність змінити структуру і якість управлінських установ державного управління. Ці зміни потребували наступне (Nižňanský, 2002):

- зміну в розумінні статусу державного сектора в суспільстві і збільшення частки приватного сектора;
- розуміння державного управління як служби громадянинові, а не як інструмент державної влади;
- деконцентрацію прийняття рішень у сфері державного управління від центральних органів влади до місцевих органів державного управління;
- децентралізацію повноважень і відповідальності з боку уряду до нових зацікавлених органів територіального самоврядування;
- зміцнення фіскальної автономії;
- застосування нових методів здійснення державного управління;
- розвиток інформатизації та посилення поінформованості.

Окрім того, від якості застосовуваної моделі державного управління, тобто від законодавчої бази, організаційної структури, методів управління, кваліфікації кадрів, ефективного розподілу повноважень між різними рівнями організаційних структур, прозорості й розвинутих форм участі громадян в управлінні істотно залежала якість державної політики (Balážová, 2003; Hamalová, 2013).

Успішність реформи державного управління значною мірою залежить від характеру середовища, в якій вона відбувається. У випадку Словаччини, реформи з 1989 року відбувалися в не ідеальному середовищі, а навпаки – нестабільному, або це стосувалось економічного, соціального чи політичного розвитку, результатом чого стала сильна поляризація суспільства (Nižňanský, 2002). Реформа державного управління відбулася на тлі складної політичної ситуації. У 1991 – 1992 роках йшли розмови про майбутнє упорядкування ЧСФР, які призвели до розділення та виникнення двох нових держав – Чеської Республіки та Словацької Республіки. У 1992 – 1994 роках мали місце фундаментальні суперечки про розбудову демократії, що призвело до падіння уряду і дострокових виборів. Роки 1994 – 1998 ознаменувалися міжнародною ізоляцією Словаччини. Діяльність уряду В. Мечьяра в 1994 – 1998 роках можна охарактеризувати як період неконсолідованої демократії. Політичний режим, який сформувався у Словаччині після виборів 1994 року, був здебільшого нетиповим для розвитку демократії в країнах Центральної Європи. У політологічній науковій літературі цей тип режиму визначається як гібридний (Hloušek – Korešek, 2003).



Трансформація державного управління за часів урядування Мечьяра, а особливо його третього терміну на посаді прем'єр-міністра, проходила під впливом сильної розбіжності думок політичних еліт з ключових питань функціонування не тільки уряду, а й політичної системи в цілому. Негативну роль у процесі трансформації зіграла й важка соціально-економічна ситуація. Словаччина займала одну з найслабших позицій у рейтингу європейських країн з якості життя: безробіття виросло до великих розмірів, погрожував крос-дефолт, тобто держава була нездатна виконувати свої фінансові обов'язки. Такі умови не були ідеальними для реалізації фундаментальних змін.

Після виборів 1998 року, основною метою урядів Словаччини було вивести країну з міжнародної ізоляції, чого, нарешті, вдалося досягти з приєднанням Словаччини до ОЕСР у 2000 році, НАТО – у 2004 році та ЄС – у травні 2004 року. Дійшло до поступової консолідації державних фінансів шляхом прийняття так званого пакету заходів жорсткої економії, які досі відомі як «затягування поясів». Першим коротким періодом консенсусу між силами, що приймали рішення (державним і неурядовим сектором), став період 2000 – 2004 років, коли було проведено масштабні політичні та економічні реформи.

Неодноразово зростаючі протиріччя всередині правлячої коаліції уповільнили процес позитивних змін, який не поновився й після виборів 2006 року, незважаючи на вступ Словаччини до Шенгенської зони (у 2007 році) та Єврозони (у 2009 році). Продуктивності економіки та тодішній кон'юктурі з 2008 року перешкодила світова економічна і фінансова криза.

Нинішній уряд стикається з конкретною проблемою, пов'язаною з наслідками економічної кризи та зростаючим безробіттям, які він намагається вирішувати через прийняття урядових заходів у вигляді збільшення податків і зборів, державних стимулів для підприємців, скорочення державних витрат та економії. Складовою цих заходів є і реформа «ESO» (*efektívna – spoľahlivá – otvorená štátna správa*; ефективне – надійне – відкрите державне управління)<sup>2</sup>, яка спрямована на реформування системи державного управління та економію державних фінансів.

## **II. Законодавство, що стосується реформи державного управління**

Після політичних і соціальних змін у 1990 році були започатковані й зміни в організації державного управління та адміністративно-територіального устрою держави. Мета полягала у створенні системи державного управління, яка б відповідала умовам нового соціального середовища, та в усуненні централізованого здійснення державної влади через діяльність національних комітетів. Увага була зосереджена, головним чином, на вимозі створення органів місцевого самоврядування, чітко відокремлених від місцевих органів влади, або на скасуванні крайського рівня управління.

Незважаючи на успішність зусиль з трансформації державної влади, у Словаччині на той час не було узгодженої концепції реформи державного управління, яка би стала відправним пунктом утворення нової системи влади. Однією з перших і найважливіших

---

<sup>2</sup> Реформа має дві фази: скасування 64 державних органів, зокрема, крайських шкільних, будівельних управлінь і територіальних військових адміністрацій, повноваження і майно яких було передано Міністерству внутрішніх справ, а також крайських управлінь охорони навколишнього середовища, крайських управлінь дорожнього транспорту і дорожніх комунікацій, крайських земельних, лісових та кадастрових агентств, компетенції яких було передано до спеціалізованих установ адміністративного рівні. З 2013 р. друга фаза мала би забезпечити інтеграцію всіх обов'язків місцевої державної влади до єдиного державного управління, замінивши 613 різних державних установ відновленими 79 районними відділеннями. Водночас у районних містах почали виникати контактні центри, у яких можна було вирішити усі адміністративні справи з державою. Документи з інших установ забезпечить сама держава, а інформацію про стан запитів також надаватиме колл-центр.

змін стало скасування національних комітетів, які до того часу здійснювали державну владу, а в обмеженому порядку – і місцеве самоврядування. Конституційний закон Федеральних Зборів № 294/1990 Zb. скасував відповідні положення про національні комітети і закріпив місцеве самоврядування на муніципальному рівні (Kováčová, 2010, с. 65). З цією поправкою згодом був ухвалений Закон № 369/1990 Zb. про муніципальні утворення, який донині є ключовим законом, що регулює існування і діяльність самоврядування. Муніципалітети набули статусу основних територіальних одиниць, тим самим нині органи самоврядування у селищах і містах є відокремленими від місцевих органів державної влади, а компетенції центральної влади передано на нижчі рівні, діяльність держави на місцях значно скоротилася, створено механізми співпраці органів державної влади та самоврядування на місцевому рівні.

Муніципалітети отримали політичну незалежність, правосуб'єктність і базовий обсяг компетенцій, а отже – і відповідальностей. Проте фінансово вони все ще залежали від державного бюджету. З моменту створення органи самоврядування боролися з проблемами, які полягали у невідповідності між визначеною політичною незалежністю та економічними можливостями їх розвитку. У той час як політично органи місцевого самоврядування вже не підпорядковувалися центральним органам влади, свої програмні цілі вони могли визначати лише у відповідності зі своїм фінансовим бюджетом (Mešíková, 2008). У відповідь на цю ситуацію стало важливим прийняття закону № 427/1990 Zb. про передачу власності держави іншим юридичним або фізичним особам, а головне – закону № 138/1991 Zb. про муніципальну власність. Створення муніципальної власності здійснювалося за територіальним принципом, тобто майно передавалося тим муніципалітетам, на території яких воно знаходилося (Parsunová – Gešíkova, 2011).

У зв'язку з утворенням самоврядування виникла потреба у реорганізації органів державної влади на місцях. На підставі закону № 472/1990 Zb. про організацію органів державної влади на місцях були скасовані краї, а трирівнева система державного управління (край, округ, муніципалітет) перетворилася на дворівневу. Адміністративна структура складала 38 округів і 121 районне відділення. Державну владу на місцях здійснювали місцеві органи державної влади та органи спеціалізованої державної влади, що діяли у визначених адміністративних одиницях (наприклад, податкові, митні, природоохоронні органи, агентства з працевлаштування тощо). Завдяки цьому закону Словацька Народна Рада також розділила компетенції колишніх національних комітетів між муніципальними (міськими) органами влади, новоствореними окружними і районними відділеннями, а також між деякими міністерствами (Pílát, 2002).

Протягом 1990 – 1996 років було підготовлено декілька пропозицій щодо продовження реформи державного управління. У 1991 – 1992 роках на основі рішення уряду Словацької Республіки були створені три комісії з розробки проекту нового адміністративно-територіального розподілу Словаччини. Найкращим було визнано так званий жупний варіант, який пропонував розділити територію Словаччини на 16 жуп і 77 округів. Незважаючи на його придатність для правлячих партій, цей варіант не був винесений на обговорення Словацької Національної Ради, а після виборів 1992 року була утворена нова комісія. Вона представила проект адміністративно-територіального розподілу та проект концепції державного управління на місцях. У 1994 році була вироблена Стратегія реформи державного управління на місцях. У 1995 – 1996 роках Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки підготувало закон про адміністративно-територіальну систему Словацької Республіки та відхилило жупний варіант (Nižňanský, 2010).

Важливий крок у рамках реформи державного управління Словаччини торкався територіальної організації країни. У 1996 році система районних відділень була скасована і, відповідно до закону № 221/1996 Z.z. про адміністративно-територіальну організацію Словацької Республіки та Закону № 222/1996 про організацію державної

влади на місцях, у якості базового рівня державного управління виникло 79 окружних відділень, у якості другого рівня державного управління була проведена розбивка на краї і створено 8 крайських управлінь. Окрім того, налічувалося 79 окружних відділень і 41 постійне і тимчасове робоче місце для окружних відділень. Незважаючи на зусилля з максимальної інтеграції, залишилися, однак, недоторканими 23 мережі спеціалізованих державних установ (Hamalová – Papánková, 2005).

Цей новий адміністративно-територіальний розподіл зустріла хвиля критики. Експерти погоджувалися, що з виникненням 79 округів утворилися територіальні одиниці, занадто малі для того, щоб вони могли ефективно функціонувати і виконувати конкретні програми розвитку. Створення 8 країв було знову розкритиковане, особливо у зв'язку з порушенням природної регіональної диференціації Словаччини. Дійсно, утворилися такі аномалії як, наприклад, розділення Спіша – природного історичного регіону між Пряшівським та Кошицьким краями.

Окрім того, утворення державної влади на місцях і відмова від посилення місцевих органів влади були вмотивовані спробами закріпити тодішню правлячу силу – «політичні представники у цей період вдавалися лише до тих заходів, які [...] можна було використати для просування вузьких партійних інтересів [...] або від яких очікували,] що вони допоможуть у процесі отримання чи збереження влади» (Machyniak, 2012, с. 126), а також до «зусиль послабити позицію угорської меншини. Проти [...] цього] протестували не лише вітчизняні представники самоврядування, НУО, деякі опозиційні політики, але і європейські інституції» (Nižňanský, 2010, с. 175).

Сприятливі для продовження процесу реформ умови утворилися після парламентських виборів 1998 року. Новий уряд у своїй програмній заяві одним з пріоритетів оголосив «проведення оптимальної організації державного управління таким чином, щоб воно забезпечувало основні потреби громадян [...] і в цьому зв'язку] продовження децентралізації державної влади на користь нижчих рівнів державного управління при дотриманні принципу субсидіарності» (Úrad vlády SR, 1998).

З 1999 року розпочалася підготовка матеріалів та законодавчих норм для реалізації зазначених вище цілей нового уряду. У травні 1999 року була підготовлена Стратегія реформи державної влади, яка включала окрім принципів утворення державної влади ще й принципи, пов'язаних концепцій, які необхідно було виконати у рамках комплексної реформи державного управління. Ухваленням резолюції № 695/1999 у серпні 1999 року уряд взяв цю стратегію до відома і схвалив так звану «окрему модель державного управління, тобто інституційне розділення виконання державної влади і самоврядування та продовження процесу децентралізації відповідальності за надання державних послуг від державної влади – самоврядуванню, децентралізацію і модернізацію державного управління як програму довгострокового характеру – «Національна програма децентралізації та модернізації державного управління у Словацькій Республіці» (Úrad vlády SR, 1999).

Наступним матеріалом, який продовжив процес реформ, стала «Концепція децентралізації та модернізації державного управління» (Konceptcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001). Концепція повною мірою поважала загальні діючі принципи громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості та гнучкості державного управління, а також зобов'язання, які було визначено у програмній заяві тодішнього уряду. Ухваленням резолюції № 230/2000 у квітні 2000 року уряд Словацької Республіки ухвалив ту концепцію в якості відправної точки і основи для того, щоб продовжити роботу. Ця концепція віддавала перевагу двом напрямкам: децентралізації та модернізації державної влади. У контексті децентралізації, цей документ фокусувався на децентралізації повноважень і державних фінансів, а також на організації та контролі державної влади. У контексті модернізації – на нормативно-

правовій базі та реалізації державного управління, а також на освіті та інформатизації державного управління (Nižňanský, 2005).

Комплексний процес децентралізації, який передбачав децентралізацію повноважень, фінансову та політичну децентралізацію, потребував змін великої кількості законів і пов'язаних з ними норм. Тому уряд у якості одного з перших заходів, пов'язаних з даним порядком денним, призначив представника уряду з питань реформи державного управління.

До 2001 року самоврядна підсистема державної влади була представлена тільки муніципальними органами самоврядування. Самоврядування на регіональному рівні було створене відповідно до поправки до Конституції 2001 року, яка закріпила другий рівень самоврядування, тобто вищі територіальні одиниці. Прийнятим Законом № 302/2001 Z. z. про самоврядування вищих територіальних одиниць депутати Національної ради у липні 2001 року ухвалили створення восьми самоврядних країв, так званих вищих територіальних одиниць. «Реформа державного управління – це не просто рішення про адміністративно-територіальний розподіл та встановлення самоврядування вищих територіальних одиниць, вона повинна бути комплексною зміною в управлінні державними справами. Наступними важливими кроками були передача повноважень від держави до місцевого самоврядування, децентралізація фінансових потоків та вирішення майнових питань. З цих причин у вересні 2001 року Національна Рада Словацької Республіки затвердила Закон № 416/2001 Z. z. про передачу муніципалітетам і вищим територіальним одиницям певних повноважень від органів державного управління у рамках Закону № 575/2001 Z. z. – так званий «компетенційний закон» (Neubauerová, 2003, с. 64 – 65), який дозволив передачу компетенцій муніципалітетам і самоврядним краям у 2002-2003 роках. У грудні 2001 року відбулися перші вибори до органів самоврядування у краях (обиралися голови і члени представницьких органів вищих територіальних одиниць).

Після парламентських виборів 2002 року другий уряд прем'єр-міністра Мікулаша Дзурінди у своїй програмній заяві оголосив про продовження реформи й децентралізації державної влади. У 2002 – 2003 роках була проведена широка передача повноважень від державної влади до муніципалітетів і самоврядних країв на підставі компетенційного закону. В цілому, у 2002 та 2003 роках було передано 94 повноваження регіональному самоврядуванню і 63 повноваження – місцевому самоврядуванню (Slavík, 2011, с.115). У першій половині 2003 року, уряд Словацької Республіки затвердив два основних документи, на основі яких проводився подальший розвиток реформи державного управління: «Проект децентралізації державної влади на 2003 – 2006 роки» та «Концепцію організації державної влади на місцях».

Після передачі повноважень муніципалітетам і самоврядним краям у 2004 році припинили своє існування інтегровані установи державної влади на місцях (було скасовано 79 окружних відділень) а для забезпечення мінімального балансу державних повноважень у регіонах були відновлені спеціалізовані державні органи влади (крайські та районні відділення). Кількість місць у районних відділеннях була встановлена на рівні 50. «Головною причиною цього кроку була «раціоналізація» мережі, однак якщо ми порахуємо, окрім місць у відділеннях, робочі місця в районних відділеннях (64), їх загальне число значно перевищить кількість округів – 79» (Slavík, 2011, с. 111).

Після передачі повноважень від державної влади до муніципалітетів та самоврядних країв у 2002 – 2004 роках було проведено перший етап фінансової децентралізації. На цій першій стадії діяв специфічний і тимчасовий режим фінансування переданих повноважень у вигляді так званого децентралізованого субсидування з державного бюджету. Цей метод фінансування приніс за собою ряд проблем. Наприклад, у рамках децентралізованого субсидування не бралася до уваги зміна режиму при передачі завдань від державної влади місцевому самоврядуванню

(виплати до страхових систем співробітників, страхування майна та ін.). Разом із завданнями самоврядування взяло на себе й недоліки, викликані поганим управлінням державним майном (неврегульована нерухомість, відсутня документація чи аудиторські звіти, незатверджені і недобудовані об'єкти та ін.) без фінансової компенсації. Наступна проблема полягала у тому, що держава передала повноваження усім муніципалітетам, але у той же час надала їм тільки той обсяг коштів, яким раніше вона забезпечувала виконання обов'язків у 79 районних відділеннях. Великою проблемою також було й те, що держава не дозволила органам самоврядування раціонально й ефективно управляти майном, тому що наклала на них зобов'язання зберігати цільове призначення переданого майна.

Вказані вище проблеми слід було усунути на другому етапі фіскальної децентралізації, яка розпочалася у 2005 році з метою зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, збільшення тиску на ефективніше використання власних доходів і взаємозалежність між обсягом і якістю послуг, що надавалися органами самоврядування, та впливом на податкове навантаження населення (Kováčová, 2010).

У 2004 році уряд Словацької Республіки також обговорював реалізацію муніципальної реформи, а саме поступового злиття муніципалітетів у Словаччині (муніципалізація, амальгамація). Реалізації цього плану, однак, не відбулося через суперечки всередині правлячої коаліції, що призвели до дострокових виборів у 2006 році. З того часу муніципальна реформа в Словаччині стоїть.

Під час першого урядування прем'єр-міністра Роберта Фіцо Законом № 254/2007 Z. z. 1 жовтня 2007 року були скасовані крайські установи (всезагальна державна влада на місцях). Їх компетенції були передані районним відділенням (із всезагальною компетенцією). У 2009 році уряд прийняв Концепцію модернізації місцевого самоврядування, метою якої було зробити ефективним виконання переданих повноважень державної влади, концептуально управляти процесом інформатизації місцевого самоврядування, створити систему моніторингу місцевого самоврядування. Пропозиції по реалізації цих заходів, проте, були відкладені на період після виборів 2010 року.

У програмній заяві уряду, утвореного після виборів 2010 року та очолюваного прем'єр-міністром Іветою Радічовою, стосовно державного управління повідомлялося: «Уряд Словацької Республіки проведе муніципальну реформу, яка мотивуватиме муніципалітети до добровільної співпраці, об'єднання адміністративного потенціалу та злиття муніципалітетів. Уряд підтримуватиме створення загальних муніципальних установ, які мали б створити кращі умови для контакту громадян з органами влади, раціоналізувати та вдосконалити діяльність органів місцевого самоврядування. Уряд Словацької Республіки сприятиме зміцненню незалежності контролю місцевого самоврядування» (Úrad vlády SR, 2010). Враховуючи те, що уряд прем'єр-міністра Радічової був при владі лише півтора року, його наміри не були реалізовані. У сфері державного управління, однак, протягом терміну його діяльності було, наприклад, відновлено Міністерство охорони навколишнього середовища, скасоване попереднім урядом, введено обов'язкове оприлюднення угод державної влади і місцевого самоврядування в Інтернеті, а також прийнято низку інших антикорупційних заходів.

Реформа державного управління також є складовою програмної заяви другого уряду Роберта Фіцо. У 2012 році, відповідно до намірів «Програмної заяви уряду на 2012 – 2016 роки» (Úrad vlády SR, 2012), уряд взяв до відому Програму ESO – ефективна, надійна та відкрита державна влада, суть якої полягає у наступному: «зробити державне управління ефективнішим, дешевшим і модернізованішим для громадян» (Ministerstvo vnútra SR, 2013). Одним з перших кроків, спрямованих на досягнення цих цілей, стало утворення нової структури місцевих органів державної влади, принципами якої буде

спрощення контактів громадян з державною владою, прозорість, ефективність управління державними ресурсами та ефективність контролю. Ці заходи реалізовуватимуться у два етапи: 1. скасування визначених крайських структур місцевих органів спеціалізованої державної влади і передача їх повноважень існуючим районним відділенням у кряях з 1 січня 2013 року; 2. інтеграція всіх повноважень місцевих органів державної влади в одній державній установі.

У рамках реалізації першого етапу програми ESO було прийнято Закон № 345/2012 Z. z. про деякі заходи в місцевих органах державної влади, який набув чинності 1 січня 2013 року. Його ухвалення скасувало 64 державні установи. Повноваження крайських освітніх, будівельних управлінь та територіальних військових установ перейшли до існуючих районних відділень у краї. Майно держави у цих відділеннях було доручено Міністерству внутрішніх справ – так само як і персональні повноваження щодо своїх співробітників. Компетенції скасованих крайських природоохоронних установ, земельних і лісових управлінь, кадастрових управлінь, крайських управлінь дорожнього транспорту і автомобільних доріг були передані уповноваженому спеціалізованому органу нижчого рівня у компетенції уповноваженого центрального органу державної влади (наприклад, крайські природоохоронні органи були передані районним природоохоронним управлінням краю при Міністерстві охорони навколишнього середовища і т.д. )».

У жовтні 2013 року розпочалася друга фаза реформи ESO. З жовтня 2013 року було створено 72 районні відділення, які замінили існуючі до того часу 50 районних відділень, а також припинили своє існування 248 місцевих органів державної влади. На другому етапі реалізації реформи одночасно зникли усі районні природоохоронні установи, районні управління дорожнього транспорту та автомобільних доріг, районні лісові, земельні та кадастрові управління. Їх компетенції перейшли до інтегрованого місцевого органу державної влади з новою назвою «Окружне управління».

### **III. Повноваження місцевої та регіональної адміністрацій (В.Бенч)**

Розподіл повноважень між державою та самоврядуванням у такому вигляді, в якому вони нині діють у Словаччині, був затверджений парламентом у 2001 році<sup>3</sup>. Передача муніципалітетам завдань проходила у два етапи: в 1990 – 1991 та 2002 – 2004 роках.

Міста і селища забезпечують самоврядну діяльність (оригінальні повноваження) з 1991 року, і в рамках своїх самоврядних повноважень вони можуть виносити загальнообов'язкові правила і погляди. В окремих областях, там, де це більш вигідно для держави, муніципалітетам було доручено навіть виконання повноважень, переданих від уряду. Йдеться, головним чином, про сферу реєстрації актів громадянського стану, будівельні норми і частину повноважень у сфері освіти. Ці завдання виконуються від імені держави, держава несе відповідальність за управління, якість обслуговування та фінансування цих завдань.

Представницькі органи селищ, міст та самоврядних країв вирішують найважливіші питання місцевого та регіонального значення, серед яких:

- бюджет і фінансова звітність селища / міста / краю,
- загальнообов'язкові правила селища / міста / краю,

---

<sup>3</sup> Закон №. 416/2001 Z.z. про передачу певних повноважень від органів державного управління до муніципалітетів та вищих територіальних одиниць (т. зв. закон малих компетенцій). Регулює передачу компетенцій, які дотепер реалізували органи державної влади, органам самоврядування у селищах, містах та самоврядних кряях.

- управління майном і коштами селища / міста / краю,
- охорона навколишнього середовища,
- місцеві податки і збори (селища і міста),
- створення підприємств, організацій та установ селища / міста / краю,
- документація земельного планування селища / міста / краю та їхніх зон.

З огляду на **оригінальні повноваження** селищ та міст ключова роль місцевого самоврядування полягає у тому, щоб самостійно приймати рішення і виконувати всі завдання, пов'язані з управлінням муніципалітетом та його майном, вирішувати усі справи, які закон відносить до сфери повноважень муніципального самоврядування, якщо такі питання відповідно до закону не вирішує держава або інша юридична чи фізична особа.

**Селище та місто** у здійсненні самоврядування (оригінальні повноваження):

- виконує завдання, пов'язані з належним управлінням муніципальним майном та державним майном, переданим муніципалітету для використання,
- розробляє та затверджує муніципальний бюджет і кінцевий звіт муніципалітету,
- приймає рішення з питань місцевих податків та місцевих зборів і забезпечує їх виконання,
- проводить економічну діяльність в муніципалітеті і встановлює у цій сфері спеціальні правила, погодження, обов'язкові постанови, постанови або заяви щодо господарської та іншої діяльності юридичних та фізичних осіб та щодо розташування заводів на території муніципалітету, висловлює обов'язкові постанови щодо інвестиційної діяльності в муніципалітеті,
- створює ефективну систему контролю і розробляє відповідні організаційні, фінансові, кадрові та матеріальні умови для її незалежного виконання,
- забезпечує будівництво та утримання і здійснює управління місцевими комунікаціями, громадськими територіями, міським кладовищем, культурними, спортивними та іншими муніципальними об'єктами, пам'ятками культури, історичними та пам'ятними місцями муніципалітету,
- забезпечує надання державних послуг, зокрема, у сфері побутових відходів та дрібного будівельного сміття, підтримки чистоти в муніципалітеті, управління та обслуговування громадських зелених зон і вуличного освітлення, водопостачання, дренажу та управління стічними водами,
- забезпечує й захищає здорові умови та здоровий спосіб життя й праці мешканців муніципалітету, здійснює захист навколишнього середовища та створює умови для надання медичної допомоги, освіти, культури, освітньої діяльності, дозвільної ремісничої діяльності, фізичної культури і спорту,
- виконує завдання у сфері захисту прав споживачів та створює умови для постачань до муніципалітету: визначає правила годин роботи магазинів і служб, управляє ринками,
- розробляє та затверджує земельну та документацію житлових будинків і зон, розвиток різних аспектів життя муніципалітету, розробляє та затверджує програми розвитку житлового фонду, сприяє формуванню сприятливих умов для житла у муніципалітеті,
- здійснює власну інвестиційну та підприємницьку діяльність з метою забезпечення потреб жителів муніципалітету та його розвитку,
- створює, встановлює, скасовує і контролює свої бюджетні і субсидовані організації, інші юридичні особи та об'єкти,
- організовує місцевий референдум з важливих питань життя та розвитку громад,
- забезпечує громадський порядок: може визначити види діяльності, реалізація яких заборонена або обмежена на певний час або в певному місці,

- забезпечує захист культурних пам'яток та дбає про збереження природних цінностей,
- виконує завдання соціальної допомоги,
- завіряє сертифікаційні документи й підписи на документах,
- веде громадську хроніку державною мовою або мовою національної меншини.

Після широкої децентралізації 2002 – 2004 років селища й міста почали виконувати велику кількість **повноважень, переданих** від держави. Йдеться в основному про такі повноваження:

- наземні комунікації: забезпечення будівничо-технічного оснащення доріг і сполучень місцевого значення у їх власності, надання даних технічних записів доріг і сполучень місцевого значення у їх власності, виконання завдань спеціального управління з будівництва місцевих комунікацій і комунікацій спеціального призначення.
- загальна внутрішня адміністрація: ведення реєстрації актів громадянського стану.
- соціальна допомога:
  - надання допомоги в сфері соціальних послуг і створення об'єктів соціальних служб (будинки престарілих, служби догляду за хворими),
  - прийняття рішень про надання послуг з догляду за хворими та оплата цих послуг, надання транспортних послуг та їх оплата,
  - організація і контроль соціальних служб (соціальні будинки для дітей, яким надається догляд упродовж цілого року, дитячі будинки, кризові центри, центри соціальної реінтеграції).
- планування землекористування та будівельні норми: завдання управління з питань будівництва.
- охорона природи: реалізація державного управління, в першу чергу, у питаннях охорони лісу, проведення необхідних санітарних заходів для оздоровлення дерев власниками (керуючими, орендарями) території, на якій ці дерева ростуть, або прийняття рішень про їх вирубку, забезпечення нових насаджень.
- освіта: державне управління у сфері освіти й шкільних установ, призначення і звільнення керівників шкіл і шкільних установ, створення умов для обов'язкового шкільного навчання в початкових школах, реалізація контролю управління у школах, забезпечення умов для харчування дітей та учнів у всіх школах і шкільних установах, заснованих муніципалітетом, визначення шкільного округу початкової школи, в якій учні закритої початкової школи здобуватимуть обов'язкову шкільну освіту, якщо початкова школа вийде з мережі шкіл і шкільних установ і буде закрита, обробка та поширення інформації в галузі виховання й освіти у рамках своїх повноважень, виділення коштів приватним школам, релігійним школам, приватним освітнім установам та церковним освітнім установам у відповідності з особливими правилами та виконанням контролю за використанням цих коштів, затвердження договорів оренди шкільних будівель і приміщень, прилеглих територій шкіл або шкільних об'єктів, засновником яких є муніципалітет і, перш за все, створення і закриття:
  - початкових шкіл,
  - загальних мистецьких шкіл,
  - дитячих установ,
  - шкільних дитячих клубів,
  - шкільних центрів дитячої творчості,
  - центрів дозвілля,



- шкільних кухонь та їдалень, що забезпечують харчування для учнів початкових шкіл та для вихованців дошкільних закладів,
  - мовних шкіл при загальноосвітніх школах.
- фізична культура: розробка концепції розвитку фізичної культури, співробітництво у відборі та підготовці спортивних талантів, заохочення організації спортивних заходів місцевого значення, створення умов для розвитку спорту для всіх, сприяння спортивній активності людей з обмеженими фізичними можливостями, співпраця з громадськими об'єднаннями, муніципалітетами та іншими юридичними й фізичними особами, які працюють у сфері фізичної культури.
  - театральна діяльність: створення, формування, злиття і розчинення професійних театрів, сприяння театральній діяльності у вигляді цільових коштів і контролю за їх використанням у театрах, створених муніципалітетом.
  - здоров'я: створення клінік, у тому числі, станцій надання першої медичної допомоги та клінік сфери соціальних послуг, створення спеціалізованих установ амбулаторного лікування, поліклінік, лікарень I типу та лікарень з поліклініками I типу, агентств догляду на дому, співробітництво за програмами профілактики, затвердження годин роботи у приватних медичних закладах.
  - регіональний розвиток: реалізація стратегії регіонального розвитку, розробка програм економічного і соціального розвитку, координація співробітництва юридичних осіб для вироблення програм розвитку громад.
  - туризм: розробка програм розвитку туризму, координоване співробітництво юридичних осіб з питань туризму.

**Самоврядні краї** (вищі територіальні одиниці) мають повноваження, визначені двома ключовими законами:

- Закон № 302/2001 Z.z., про самоврядування вищих територіальних одиниць (закон про самоврядні краї) – регулює становище самоврядного краю, який є, відповідно до закону, юридичною особою. Територія самоврядного краю і його юридична адреса може бути змінена лише на підставі закону. Керівними органами самоврядного краю є муніципалітет і президент самоврядного краю.
- Закон №. 416/2001 Z.z. про передачу муніципалітетам та вищим територіальним одиницям певних повноважень від органів державного управління – регулює делегування повноважень, які до того часу виконували державні органи, органам самоврядування селищ, міст і самоврядних країв. Самоврядний край здійснює державне управління у межах т. зв. оригінальних повноважень або лише як повноваження, передане від державного управління.

Повноваження й компетенції самоврядних країв в окремих сферах передавалися самоврядним краям від держави поступово, у декілька етапів:

- з 1 січня 2002 року: передача повноважень у сфері залізниць, нові повноваження у сфері цивільного захисту, передача повноважень у галузі освіти у сфері створення «правосуб'єктності» шкіл (Закон № 29/1984 Zb. про систему початкових і середніх шкіл), повноваження у сфері туризму і регіонального розвитку.
- з 1 квітня 2002 року: повноваження у сфері дорожнього транспорту, соціальної допомоги, театральної діяльності, музеїв і галерей, освітньої діяльності, бібліотек.
- з 1 липня 2002 року: повноваження у сфері освіти й шкільних установ, соціальної допомоги, фізичної культури, охорони здоров'я (наприклад, Закон № 277/1994 Z.z. про охорону здоров'я) та аптек.
- з 1 січня 2003 року: повноваження у сфері соціальної допомоги, земельного планування і будівельних норм, охорони здоров'я та перехід засновницької компетенції до різних установ,

- з 1 січня 2004 року: повноваження у сфері наземних комунікацій та Закон № 446/2001 Z.z. про майно вищих територіальних одиниць, яким регулюється передача майна Словацької Республіки самоврядним краям, які використовують це майно при виконанні своїх повноважень. Закон регулює майно вищої територіальної одиниці та поводження з ним, майновий стан вищої територіальної одиниці і визначає, які речі з майна у власності Словацької Республіки переходять у власність вищої територіальної одиниці.

Підсумувати ці компетенції самоврядних країв можна таким чином:

Охорона здоров'я:

- видає дозвіл для роботи медичних установ,
- веде облік медичних установ,
- контролює медичні установи,
- затверджує робочі години,
- затверджує розмір оплати за надання амбулаторної допомоги.

Транспорт:

- управляє дорогами II та III категорії,
- затверджує розклад руху транспорту.

Освіта:

- створює і ліквідує середні школи й центри практичного навчання,
- здійснює розподіл фінансування для шкіл і шкільних установ,
- забезпечує просторові й матеріально-технічні ресурси для освітнього процесу,
- створює умови для харчування дітей та учнів у всіх школах та навчальних закладах, засновником яких він є,
- створює і ліквідує: а) базові мистецькі школи, б) мовні школи, крім мовних шкіл у початкових школах, в) шкільні гуртожитки, г) заклади громадського харчування шкіл, д) шкільні господарства та центри професійної практики, е) шкільні сервісні центри, ж) натуралістичні школи, з) центри дозвілля з територіальним повноваженням самоврядного краю, і) шкільні центри дитячої творчості.

Соціальна сфера:

- встановлює і використовує соціальні послуги на дому,
- визначає оплату за соціальні послуги,
- забезпечує організацію та надання базових соціальних консультацій.

Культура:

- створює і управляє музеями, галереями, театрами, бібліотеками,
- організовує міжнародні та всесловацькі фестивалі.

Самоврядний край має повноваження, пов'язані з охороною навколишнього середовища, з використанням фондів ЄС, підтримкою туризму та регіонального розвитку. Самоврядні краї, наприклад, планують використання фінансів з єврофондів у сфері регіонального розвитку, і наразі беруть також участь у реалізації певних операційних програм, таких як SORO (Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom – Проміжний орган при керуючому органі, який допомагає адміністративно витратити кошти ЄС або донорські кошти), а також мають представництва у Брюсселі в Комітеті регіонів чи подібних установах.

**Таблиця: Порівняння повноважень муніципалітету і вищої територіальної одиниці**

<b>Муніципалітет</b>	<b>Вища територіальна одиниця</b>
<b>Оригінальні</b>	<b>Оригінальні</b>
Освіта (дошкільні та позашкільні установи)	Освіта (середні школи)
Місцеві комунікацій та транспорт	Дороги II та III категорій
Житловий фонд	Приміський транспорт
Служба місцевих зборів	Територіальне планування та регіональний розвиток
Каналізація та водопровід	Соціальні служби (будинки престарілих, кризові центри, дитячі будинки та ін.)
Місцева поліція	Культурні установи (музеї, бібліотеки, галереї, ін.)
Поліклініки та спеціалізовані лікарні	Лікарні
Культурні установи	<b>Передані</b>
Побутові відходи	Охорона здоров'я
Озеленення та прибирання	Подальше освіта та професійно-технічні училища
Розвиток муніципалітету	Національне дорожнє господарство
<b>Передані</b>	
Реєстрація актів громадянського стану	
Будівельні установи	
Початкова освіта	
Соціальні служби (служба догляду за хворими)	

#### **IV. Фіскальна децентралізація у Словаччині: уроки для можливого використання в Україні**

Фіскальна децентралізація є багатовимірним поняттям і складним процесом, що залежить від низки політичних, економічних і соціальних факторів, національних або міжнародних тенденцій. Її основною метою є ефективніша реалізація функції розподілу державних фінансів при одночасному виконанні принципу субсидіарності, при тому результатами фіскальної децентралізації мали б бути<sup>4</sup>:

- природа децентралізації державного управління, тобто без фіскальної децентралізації децентралізація, наприклад, компетенцій є неефективною;
- застосування принципу субсидіарності;
- відносини влади і громадянського суспільства, зокрема, у створенні відкритого самоврядування і ширшої участі громадян у процесі прийняття рішень;
- відносна фінансова та економічна самостійність місцевого самоврядування;
- досягнення більшої ефективності, продуктивності та гнучкості самоврядування;
- створення ефективних механізмів сприяння регіональному розвитку.

<sup>4</sup> Наведено за KOZOVSKÝ, D., 2009.

Фіскальна децентралізація розглядається як зміцнення податкових органів самоврядування через їх компетенцію визначати суми податків (у вигляді місцевих податків або податкових доплат), у той же час є необхідність забезпечити територіальний принцип для цих податків (одержувачем податків і, відповідно, доплат автоматично стає самоврядування, жителі якого платять податок) (Belicková – Neubauerová, 2005).

Фіскальна децентралізація означає чіткий зв'язок між здійсненням самоврядування і соціальними витратами, тобто податковим навантаженням на населення. За кожен публічну службу, чи вона фінансується за рахунок власних ресурсів, чи з державного бюджету, повинні в кінцевому рахунку платити мешканці – а у випадку високої децентралізації системи вони мають можливість на свій розсуд вибрати найбільш прийнятну для них комбінацію рівнів обслуговування і соціальних витрат.

Суть фіскальної децентралізації у Словацькій Республіці полягала у переході від надання субсидій органам місцевого самоврядування з державного бюджету до фінансування оригінальних повноважень через податкові надходження (Čavoješ – Sloboda, 2005). До початку реалізації процесу фіскальної децентралізації і у ході першого етапу фіскальної децентралізації у Словаччині існували нижчі рівні влади (органи місцевого самоврядування), які здебільшого фінансово залежали від центральної влади. Більшість доходів їх бюджетів формувалася на основі рішень центрального рівня про виділення фінансування місцевому самоврядуванню, що призводило до низької фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

До 2004 року (до реалізації фіскальної децентралізації у Словаччині) доходи органів місцевого самоврядування після 1990 року склалися з податкових надходжень і неоподаткованих доходів від діяльності і володіння майном муніципалітету, субсидій і грантів, отриманих позик та інших надходжень. Найважливішим джерелом фінансування муніципалітетів були податкові надходження, що склали близько 40 відсотків від усіх надходжень. Загальний об'єм доходів складався з двох основних компонентів, а саме, з власних податкових надходжень – так званих, місцевих податків чи зборів, та з центральних податкових надходжень – так званих, загальних податків (податків, збір і управління якими здійснювалися централізовано, державними установами). Місцеві податки становили близько 15 відсотків від загальних доходів, а загальні податки – до 25 відсотків від загального обсягу державних доходів (Nižňanský – Valentovič, 2004).

Муніципалітети отримували частину прибутків від трьох «центральных» податків – *податку на прибуток фізичних осіб, податку на прибуток юридичних осіб і дорожнього податку*, що виконували роль загальних податків. Основним критерієм, за яким податок на прибуток фізичних осіб перерозподілявся серед окремих муніципалітетів, була кількість мешканців з тривалим проживанням на території громади. Цей підхід враховував тільки принцип солідарності, однак він не мав мотиваційного характеру, особливо коли йшлося про об'єднання «малих» громад. Що стосується податку на прибуток юридичних осіб (за винятком податку на прибуток, який може стягуватися шляхом вирахування), його частка, яка щороку складала надходження до муніципальних бюджетів, варіювалася в діапазоні 3 – 7 відсотків. 60 відсотків від податку на прибуток, що відходив до муніципалітетів, розподілялися відповідно до кількості мешканців з постійним проживанням в тій чи іншій громаді, решта спрямовувалася відповідно до місця перебування платника податків – юридичної особи.

Невід'ємним негативом скасованого способу фінансування діяльності органів самоврядування була політична залежність. Допоки національний парламент вирішував, яку частину доходів отримають муніципалітети від певного державного податку, відповідно до чого їм і виділялися кошти, ці муніципалітети були віддані на милість політиків. Окрім того, парламент практично завжди приймав закон про державний

бюджет у грудні, тобто за кілька тижнів до фінансового року, тому громада не знала, чого очікувати, і була не в змозі планувати свої довгострокові муніципальні бюджети.

У якості єдиного місцевого податку, у прямому сенсі цього слова, з 1993 року було розроблено податок на майно, що включав податок на землі, будівлі та житлові будинки. Збір і звітність цього податку забезпечували безпосередньо муніципалітети. Муніципалітети також мали право самостійно встановлювати ставки, але тільки в межах, встановлених законом щодо ставок для різних типів нерухомості, при тому ці ставки множилися на коефіцієнт категорії розміру муніципалітету відповідно до кількості мешканців (найнижчим був коефіцієнт для муніципалітету до 1000 мешканців, а найвищим – для столиці Словацької Республіки Братислави). Таке регулювання і офіційне ціноутворення надмірно замінює диференціацію цін, що функціонує на ринкових принципах, де рухоме майно оподатковується відповідно до його ринкової вартості, вартості капіталу або вартості оренди.

Наступну форму місцевих податків для конкретних послуг утворюють місцеві податки, склад яких поступово змінюється, а останнім часом, після вступу Словаччини до ЄС (у травні 2004) місцевими зборами є:

- а) плата за використання громадського простору,
- б) плата за користування житловим приміщенням або житлом для інших, ніж житло цілей,
- в) плата за житло,
- г) плата за собак,
- д) плата за в'їзд автомобілем до історичних частин міста,
- е) плата за ігрові автомати,
- є) плата за торгові автомати,
- ж) плата за атомні електростанції.

Збір і управління ними забезпечували громади на факультативній основі, тобто кожна муніципальна самоврядна одиниця мала можливість добровільно вирішувати, за якою ставкою збиратиметься платіж. З точки зору об'єму збір належав до найважливіших податків на продаж алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Специфічне становище мали місцеві податки за побутові відходи та будівельне сміття, що виникали на території громади, і які громада збирала у обов'язковому порядку, а отже вони були обов'язковими, і то у межах ставки, зазначеної у законі.

Ще одним джерелом фінансування самоврядування були державні субсидії. Їх масштаби і обсяг з роками широко змінювалися. Вони завжди визначалися щорічним законом про державний бюджет. У 2004 році з державного бюджету для виконання повноважень самоврядування муніципалітетам надавалося декілька типів субсидій, найважливішими були: субсидія на виконання функцій самоврядування, субсидія на міський громадський транспорт, субсидія на виконання функцій самоврядування у сфері освіти. І перша, і друга субсидії стосувалися не всіх, а лише певних категорій мешканців муніципалітету. Цільову групу субсидії на здійснення функцій самоврядування складали громади, що мали 3 000 мешканців з постійним проживанням у тій чи іншій громаді, тому держава фактично прямо підтримувала роздрібнену структуру поселень. Отримували субсидії на міський громадський транспорт, у свою чергу, п'ять міст – Братислава, Кошице, Пряшів, Жиліна та Банська-Бистриця. Таким чином, цілком справедливо, що хоча держава і компенсувала містам строго визначені, відносно більші витрати на громадський транспорт, який, як і центри зайнятості, освітні служби чи інші, надавав послугу набагато більшій кількості клієнтів, ніж просто місцевим мешканцям, підтримка лишалася неминуче малою (Mikloš – Nižňanský – Žárska, 1996). Зі складу субсидій, таким чином, впливало, що муніципалітети (міста) з понад 3000 мешканців і ті, де громадський транспорт держава не визнавала за відповідний, не були долучені до бюджетних субсидій.

З метою вирішити питання цих дефіцитів, наприкінці 1998 року виникло широке обговорення децентралізації та модернізації державного управління в Словацькій Республіці. Це призвело до розробки «Концепції децентралізації та модернізації державної влади»<sup>5</sup> та «Основи фінансування державного управління відповідно до Концепції децентралізації та модернізації державної влади»<sup>6</sup>. Вся концепція передбачала 5 ключових дій:

- Децентралізацію державної влади (децентралізацію повноважень, децентралізацію державних фінансів, організацію державного управління, контроль державного управління);
- Адміністративно-територіальну організацію (цілі та критерії районування);
- Модернізацію державної влади (нормативно-правова база регулювання в сфері державного управління, освіти, інформації);
- Оцінки економічних і людських ресурсів у державному управлінні;
- Процес роботи над проектом децентралізації та заходи щодо подальшого процесу управління.

Сам процес фіскальної децентралізації було розбито на два етапи. Метою першого етапу було розподілити фінансові ресурси органам самоврядування для виконання переданих повноважень у формі так званої цільової субсидії децентралізації з державного бюджету. Перший етап фіскальної децентралізації у Словаччині розпочався з набуття чинності так званого Компетенційного закону, відповідно до якого в період з 2001 до 2004 року цей етап передав муніципалітетам та вищим територіальним одиницям від держави понад 400 повноважень та пов'язане з ними майно і фінансові ресурси. Компетенційний Закон призвів до децентралізації видаткової частини бюджету, в той час як компетенції і надалі фінансувалися у формі субсидій.

Слід додати, що другий етап фіскальної децентралізації проходив паралельно з широкою податковою реформою, яка включала:

- введення фіксованої ставки податку на прибуток у розмірі 19%;
- уніфікацію ставок ПДВ на %;
- збільшення ставок акцизів;
- скасування податків на дивіденди, спадщину та дарчі, передачу нерухомості;
- скасування пільг, відрахувань та спеціальних режимів;
- введення більш високої франшизи для платника податків і податкового бонусу.

Другий етап фіскальної децентралізації характеризується децентралізацією доходів самоврядних бюджетів від 01.01.2005 року. Зміст другого етапу полягав у передачі повноважень зі створення фінансових ресурсів у муніципалітетах і вищих територіальних одиницях, тобто у зміцненні фінансової незалежності цих органів. Це супроводжувалося введенням нових податків і, відповідно, зміцненням існуючих видів податків, та введенням системи горизонтального фінансового вирівнювання для подальшого профілювання податкового потенціалу бюджетів місцевих органів самоврядування і зміни бюджетного визначення надходжень від декотрих податків на окремі загальні податки, у тому числі зміни до критеріїв їх виділення до місцевих бюджетів.

Законодавча база бюджетної децентралізації для другого етапу складається з наступних стратегій і правових норм:

- Проект<sup>7</sup> подальшої децентралізації державної влади на 2003 – 2006 роки.

---

<sup>5</sup>Затверджено рішенням уряду Словацької Республіки № 230/2000.

<sup>6</sup>Затверджено рішенням уряду Словацької Республіки № 652/2000.

<sup>7</sup>Затверджено рішенням уряду Словацької Республіки № 370/2003.

- Концепція організації місцевого самоврядування<sup>8</sup>: на цій основі було ухвалено закон Національної ради Словацької Республіки № 515/2003 Z. z. про крайські та районні управління (скасування попередньої моделі інтегрованої місцевої державної влади та розширення мережі районних управлінь спеціалізованої місцевої державної влади), тобто скасування 79 районних відділень з 01.01.2004 року.
- Закон № 564/2004 Z. z. про бюджетне визначення податку на прибуток для місцевого самоврядування та про внесення змін і доповнень до деяких законів,
- Постанова Уряду № 668/2004 Z. z. про розподіл податку на прибуток для місцевого самоврядування,
- Закон № 582/2004 Z. z. про місцеві податки і місцеві тарифи для твердих побутових відходів та дрібного каміння,
- Закон № 583/2004 Z. z. про бюджетні правила місцевого самоврядування та про внесення змін і доповнень до деяких законів,
- Закон № 523/2004 Z. z. про бюджетні правила державної адміністрації та про внесення змін і доповнень до деяких законів.

Ключовою сферою фінансування самоврядування стали податкові доходи, тому що вони являють собою найважливіше джерело державних бюджетів. Йдеться про розподіл податкових повноважень та податкового призначення між різними рівнями влади, зокрема тих податків, які мають певну основу для достатньо регулярного доходу. Такі податки включають податок на нерухомість і деякі податки на прибуток. У цьому випадку це був податок на майно, в якому муніципалітети посилити податкову юрисдикцію та пропорційний податок на доходи фізичних осіб, що був розділений між муніципалітетами та вищими територіальними одиницями у співвідношенні 70,3%, 23,5% і 6,2%.

Вищевказаними законами були введені фіксовані правила для розподілу податків між державним бюджетом, регіональними бюджетами, бюджетами вищих територіальних одиниць та місцевими бюджетами, при чому влада визначила об'єктивні критерії, на основі яких доходи від цих податків надалі розподілялися між муніципалітетами та вищими територіальними одиницями. Критерії враховували, окрім кількості жителів у громаді й такі, як коефіцієнт розміру самоврядування – що відображає позицію невеликих громад, які становлять більшість муніципалітетів Словаччини, висота самоврядної одиниці над рівнем моря, соціальна й вікова структура населення, щільність населення і площа самоврядної одиниці. Подальші закони визначили інші прямі податки до бюджету (податок на прибуток юридичних осіб є державним податком, дорожній податок є регіональним, податок на майно є у цілковитій компетенції муніципалітетів і т.д.) та бюджетні правила територіальних органів самоврядування. Цим самим формування доходів бюджетів місцевих органів самоврядування стало більш прозорим і певним чином спрощеним (було легше планувати доходи й видатки) при врахуванні місцевої специфіки.

Закон № 582/2004 Z.z. про місцеві податки і збори на побутові відходи та будівельне сміття встановив оподаткування муніципалітету. Зміна полягала у зміні колишніх ставок місцевих зборів (для нових місцевих податків), а також у тому, що муніципалітетам дозволялося визначати податки у необмеженій кількості.

Місцевими податками від 01.01.2005 року є:

- податок на нерухомість,
- податок на собак,
- податок на використання громадського простору,
- податок на житло,

---

<sup>8</sup>Затверджено рішенням уряду Словацької Республіки № 371/2003.

- податок на торгові автомати,
- податок на безвиграшні ігрові автомати,
- податок на в'їзд і паркування автотранспортних засобів в історичному центрі міста,
- податок на ядерні об'єкти (йдеться про податок з обмеженою територіальною дією).

Місцевим є податок на тверді побутові відходи та дрібне будівельне сміття. Відколи ухвалення рішення про місцеві податки перебуває в руках муніципальної ради, громадяни мають на нього вплив. З 1 липня 2004 року муніципалітет оприлюднює проект загальнообов'язкового регулювання (VZN – všeobecne záväzné nariadenie) про місцеві податки до його обговорення у Раді, щоб місцеві мешканці могли його прокоментувати. Які саме податки та їх ставка залежить тепер і від участі та впливу місцевої спільноти на сферу публічного управління.

Можна підсумувати, що основні зміни реалізовано та цілі досягнуто у 3 ключових сферах:

1. зміцнення фінансової самостійності муніципальних утворень: місцеві податки і збори за побутові відходи;
2. нова система фінансового вирівнювання та перерозподілу податку на прибуток фізичних осіб та шкільні норми;
3. чіткі напрями та обсяги у фінансуванні виконання переданих повноважень державної влади до муніципалітетів.

Фінансове вирівнювання було забезпечене чітко визначеною системою, яка включає податок на доходи фізичних осіб:

- збір на території всієї Словаччини;
- частка надходжень для муніципалітетів складає 70,3%, для вищих територіальних одиниць – 23,5%, а для державного бюджету – у розмірі 6,2%;
- формула, критерії, об'єктивні дані – конкретні коефіцієнти для розрахунку вирівнювання: Коефіцієнт висоти над рівнем моря, Коефіцієнт розміру, Коефіцієнт мистецьких шкіл та шкільних установ, Солідарність між вищими територіальними одиницями (горизонтальне вирівнювання);
- щомісячна передача фінансування і щорічне фінансове вирівнювання;

та шкільні норми.

У сфері місцевих податків можна підсумувати ключові зміни наступним чином:

- заміна зборів на податки;
- рішення про введення податку та його величину приймає муніципалітет, вища територіальна одиниця;
- ставка податку встановлюється законом або загальнообов'язковим регулюванням мінімально на 1 рік;
- податок на будівлю та земельний податок мають різні ставки залежно від типу;
- ринковий принцип – можливість цінової карти для земельного податку;
- звільнення від податку визначається муніципалітетом, вищою територіальною одиницею.

Серед найважливіших переваг фіскальної децентралізації Словаччини можна виділити:

- ефективне використання ресурсів у забезпеченні суспільних благ,
- покращення процесу прийняття рішень і вирішення питань при більшій гнучкості самоврядних одиниць у вирішенні проблем гострого характеру,
- підвищення контролю і підзвітності органів самоврядування у вирішенні питань їх діяльності,
- краща поінформованість, участь і зацікавленість мешканців самоврядної одиниці про те, що відбувається в ній,



- зміцнення органів самоврядування у сфері фінансової самостійності, тобто створення власних ресурсів для фінансування суспільних благ і певна незалежність від державних субсидій.

У порівнянні з минулими довготривалими тенденціями фінансового скорочення для муніципалітетів з боку держави, наразі муніципалітети та вищі територіальні одиниці мають забезпечений дохід з найбільш стабільних і динамічних податків. У рамках нещодавно проведених змін у процесі фінансування муніципалітетів можна говорити про економічно ефективне самоврядування, оскільки в багатьох випадках самоврядування має відносно достатні власні доходи, що дозволяє йому забезпечити тривалішу стабільність. Деякі дослідження<sup>9</sup> констатують, що фіскальна децентралізація сприяла збільшенню податкових надходжень муніципалітетів та їх фінансової самостійності. Фіскальна децентралізація сама по собі зробила системний крок, який сприяв проясненню грошових надходжень до муніципалітетів від податків з прибутку завдяки об'єктивним критеріям. Це також сприяло кращому плануванню та формуванню місцевих бюджетів. Збільшенню доходів місцевих бюджетів сприяло і зміцнення податкових повноважень у визначенні ставки податку та податкової основи податку на майно й інших місцевих податків.

Наразі поступово відбувається наближення до прозорості потоків і обсягів у фінансуванні оригінальних повноважень державної влади у муніципалітетах з відносно справедливою системою фінансового вирівнювання (показники здорових, чітких і загальноприйнятих критеріїв у формулі перерозподілу загальних податків). У Словаччині розпочався процес, що мотивує до ефективної поведінки у муніципалітетах – зокрема, у питанні їх співробітництва, яке є дуже важливим, враховуючи їх високу роздрібненість. Тим не менш, проблема великої кількості муніципалітетів з малою кількістю населення лишається відкритою, це загрожує ефективності й раціональності надання місцевих публічних послуг. Для того, щоб досягти цілей фіскальної децентралізації в повному обсязі, варто було б об'єднати невеликі муніципалітети, що створило б економічно більші за розміром і більш спроможні одиниці.

Процес фіскальної децентралізації ще не є цілком завершеним. Необхідність подальших дій наведена у наступних пунктах:

- слід звернути пильну увагу на подальше поглиблення та оптимізацію процесу децентралізації державних фінансів, дієвості та ефективності фінансової системи місцевого самоврядування,
- підвищити стабільність доходної бази місцевих органів самоврядування, що виявилось життєво необхідним під час економічної кризи, коли було втрачено значну частину податкових надходжень, і подальшу підтримку муніципалітетів через державний бюджет,
- переглянути та системно скоригувати критерії перерозподілу надходжень з податків на прибуток фізичних осіб до муніципалітетів та вищих територіальних одиниць;
- супроводжувати спектр та якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, податковим навантаженням населення;
- зменшити адміністративні вимоги до процесів перерозподілу у рамках ефективнішої фіскальної децентралізації;
- реалізувати подальші дослідження впливу фіскальної децентралізації на:
  - розвиток місцевих і регіональних розбіжностей;
  - підвищення ефективності у сфері місцевої та регіональної економіки;
  - підвищення якості суспільних благ і послуг, наданих громадянам, на всіх рівнях;

---

<sup>9</sup>Див.: Horváthová, 2009.

- емпіричне тестування впливу фіскальної децентралізації на макроекономічну та фінансову стабільність, бюджетну рівновагу та економічне зростання, а також тестування впливу фіскальної децентралізації на розмір державного сектора.

## **V. Проблеми і подальший розвиток**

Процес децентралізації державної влади та передача багатьох її компетенцій на рівень самоврядування має, окрім політичного та адміністративного, ще й важливий людський і громадянський фактор. Саме тому цей процес слід розглядати, головним чином, з точки зору задоволення потреб та інтересів населення, зокрема – «усього суспільства». У цьому контексті слід зазначити, що не завжди суспільні інтереси були головним мотивом діяльності і зусиль з реформування компетентних політичних сил, що, серед іншого, виражалося у недостатній підготовці змісту, сфери, динаміки й термінів окремих кроків та етапів даного процесу, а також у некомплексному і несистемному підході до реалізації цієї реформи.

Представники державної влади, тобто, ініціатори вказаного процесу, часто переслідують інші цілі, ніж просто розвиток демократії та зміцнення громадянського характеру соціального розвитку. Іноді у процесі реформування правляча політична еліта, незважаючи на згадане вище небажання позбутися, тобто, скоротити значну кількість своїх повноважень, бачила у цьому спосіб зменшення своєї відповідальності за поганий стан багатьох сфер суспільного життя, якими є, наприклад, сфера виховання та освіти, система охорони здоров'я, функціонування закладів та об'єктів культури, ін., тобто тих сфер, до належного функціонування та матеріального забезпечення яких повинна долучатися і держава – як до невід'ємної частини загального інтересу та суспільної політики. На додаток до цих факторів, які вплинули на характер процесу децентралізації, велике значення, особливо на його початкових стадіях, відіграли й інші чинники, серед яких варто підкреслити наступні:

- переважаюча ліберальна та консервативна орієнтація відповідної частини нових політичних еліт, які формувалися, проявилася у переконанні, що держава – це найгірший організатор і найменш ефективна керуюча ланка суспільного життя, з чого походила необхідність найшвидшої передачі великої кількості повноважень від держави до суб'єктів недержавного характеру;
- низький професійний рівень політичних гравців, а в багатьох випадках і повна відсутність професійних знань, практичного досвіду та управлінських навичок у сфері політичної організації та управління, а також ширших сфер суспільного життя;
- недооцінка і, відповідно, слабке та недостатнє сприйняття професійного і наукового підходу та знань у сфері підготовки, правового, кадрового, технічного і фінансового забезпечення процесу децентралізації та ефективного управління державними і самоврядними органами й установами, а також здатність прогнозувати можливий вплив даного процесу на функціонування різних сфер суспільного життя;
- високий ступінь політизації процесу децентралізації та діяльності органів самоврядних одиниць, в результаті чого на перший план інтересів політиків і державних посадовців вийшли політичні, коаліційні, партійні, індивідуальні, групові та інші інтереси і переваги за рахунок інтересів державних.

Багато недоліків і проблем, що супроводжували процес децентралізації, виникли і через велику кількість повноважень, що були у відносно короткий період часу

делеговані суб'єктам, які, як з боку кадрового і професійного, так і з боку економічного, не були достатньо підготовлені для продуктивної та безпроблемної діяльності. Серйозну проблему спричинили потенціал та досвід представників органів самоврядування, які отримали повноваження, але не змогли ці повноваження повністю, ефективно й економічно використати (особливо у випадку малих громад). Таким чином, їх продуктивність є недостатньою і в багатьох випадках носить швидше формальний характер, від чого неминуче страждають громадяни, зокрема, від обмежених можливостей та низької якості послуг, що надаються органами самоврядування.

Виявилось і те, що для ефективного функціонування децентралізованої державної влади необхідно визначити і дотримуватися раціонально обґрунтованих і поставленими цілями визначених меж цього процесу, тобто, слід визначити межі, за які цей процес не мав би продовжуватися, тому що, як підтверджує досвід Словаччини, високі ступінь та обсяг децентралізації, іншими словами, нескінчена реформа державної влади може призвести до виведення з ладу всієї системи і поглиблення адміністративного хаосу, який неминуче негативно проявить себе у якості надання державних послуг, стабільності уряду й задоволеності населення. Швидка передача великої кількості повноважень призвела до значного ослаблення впливу і статусу органів державної влади, їх ефективності й здатності виконувати основні функції держави у період, який вимагає високопрофесійного підходу до управління, організації та контролю нових якісних змін, з метою гарантувати і сприяти задоволенню суспільних інтересів. Прикладом таких передчасних і непродуманих рішень стала передача відповідальності за управління та фінансування дошкільної та початкової освіти у компетенцію селищ і міст, які не мали достатніх матеріальних, фінансових і кадрових ресурсів, необхідного досвіду управління та організації такої складної сфери державної політики. Тому не дивно, що постійно зростають пропозиції щодо необхідності повторно покласти на органи державної влади відповідальність за дошкільну та базову шкільну освіту й виховання.

Ще один недолік, причини якого випливали з різних політичних, енергетичних, економічних, соціальних та ідеологічних установок відповідних політичних сил, затримав початок другого етапу реформи, тобто, фіскальної децентралізації, мета якої полягала у забезпеченні виконання переданих повноважень достатнім об'ємом фінансових ресурсів так, щоб ті, кому ці повноваження було доручено, могли їх ефективно виконувати, у тому числі і на користь та для задоволення інтересів громадян. Фіскальна децентралізація фактично розпочалася 1 січня 2005 року. Хоч вона й принесла збільшення доходів селищам і містам, однак автоматично не призвела до покращення якості послуг, що надаються населенню, до поліпшення їх стану та загального зниження прожиткових витрат. Постійно зростаючі ціни на енергетику та витрати на функціонування селищ і міст, великі адміністративні управління, зростаючу кількість передбачуваних компетенцій і часто безвідповідальне та неефективне управління збором коштів показали, що, незважаючи на збільшення джерел доходу, самоврядні одиниці й надалі будуть недостатньо фінансуватися. Наприклад, тільки вищі територіальні одиниці у 2012 році створили борг у розмірі 347 мільйонів євро, при тому, що у 2013 році заборгованість збільшувалася, не говорячи вже про багато муніципалітетів, які почали конкурувати між собою.

У ряді міст і селищ громадяни та представники бізнесу знову стикаються з необхідністю виплачувати більші податки і збори (винятком не є, наприклад, їх річне стовідсоткове зростання) за вивіз побутових відходів, громадський транспорт, податок на майно та багато інших платежів, що йде врозріз з офіційно задекларованими позитивними наслідками загальної реформи державного управління, яка має призвести до ефективнішого, економічнішого і фінансово менш жорсткого методу управління.

Під час підготовки і подальшої реалізації процесу децентралізації з самого початку проголошувався принцип, за яким селища і міста мали отримати такий об'єм

коштів, який до того давала окремим областям держава, що, однак, не було реалізоване у повному обсязі. Окрім того, виявилось, що органи самоврядування разом з новими повноваженнями отримали величезні борги, які великим тягарем лягли на бюджети самоврядування. З цих причин, а також через кризу і політику економії, багато органів самоврядування, особливо у бідніших регіонах Словаччини, навіть сьогодні володіють недостатнім капіталом. Багатьом з них і нові повноваження, отримані у результаті фінансової децентралізації, не покривають у повному обсязі виконання оригінальних повноважень, не кажучи вже про те, що їм не вистачає коштів навіть на якісне виконання тих нових повноважень. Складну фінансову ситуацію у селищах та містах спричиняє той факт, що «велика частина грошей органів самоврядування має цільове призначення, тому останнім не вистачає інструментів, щоб вони могли власні доходи спрямовувати на регіональний розвиток» (Nižňanský, 2013, с. 5).

Хоча б частковому подоланню цих недоліків мала б допомогти реалізація третього етапу реформи державного управління, що у професійних колах згадується як реформа муніципальна і походить з документу «Проект децентралізації у 2003-2006 роках», в якому, окрім іншого, зазначено, що «у часовому проміжку до найближчих муніципальних виборів підготувати муніципальну реформу, тобто оцінити можливість і доцільність з'єднання муніципалітетів і, відповідно, створення більших адміністративних одиниць. Враховуючи роздробленість структури розміщення процес зближення і злиття муніципалітетів провести диференційованим способом».

Річ у тім, що Словаччина нараховує понад 2900 муніципалітетів, у 70% яких проживає менше 1000 жителів, у той час як їх населення становить лише 16% від загальної чисельності населення. 528 муніципалітетів мають менше 250 жителів, що є, за винятком Чехії та Франції, унікальним для Європи. Це неминує призводить до збільшення адміністративного персоналу та бюрократії у діяльності органів самоврядування, а також до збільшення фінансових ресурсів, необхідних для їх діяльності. Отже, Словаччина має понад 2900 муніципалітетів, понад 2900 мерів і старост, понад 2900 представницьких органів та понад 21000 муніципальних депутатів (для порівняння: у Данії, де з'єднання муніципалітетів вже завершено, нині нараховується лише 98 муніципалітетів і 279 громад, в яких працює близько 2500 муніципальних депутатів; у Норвегії налічується близько 300 самоврядних суб'єктів; обидві країни мають приблизно таку ж кількість населення, як і Словаччина).

Прикладом надмірних бюрократизації та витрат може слугувати місто Кошице, яке на поточну діяльність 22-х районів з 22 старостами, 22 інспекторами, 307 місцевими депутатами і 400 співробітниками місцевих установ щорічно витрачає 8 млн. євро. Ще близько 10 млн. євро витрачається на заробітну плату та преміювання мера, 50 місцевих депутатів і близько 400 співробітників мерії. Для порівняння, у місті Копенгаген, яке нараховує близько 530 тис. населення, що вдвічі більше, ніж у Кошице, працюють лише 53 місцеві політики, у той час як в Кошице наразі діє 357 депутатів. Хоча у 2006 році їх було 494. У таких та подібних селищах та містах і надалі зростатимуть поточні витрати на адміністрування та реалізацію поточної діяльності за рахунок капітальних (інвестиційних) функцій, що значно обмежує можливості їх подальшого розвитку.

Для низки невеликих сіл не є винятковим те, що найбільша частина усіх витрат (інколи вони перевищують 80%) йде на кадрове та адміністративне забезпечення діяльності муніципального управління. Малі громади, зокрема у роздрібненій структурі розміщення (особливо на північному сході Словаччини) опинилися в так званих «голодних долинах», що спричиняє відтік молодого покоління до інших регіонів. Населення в цих громадах старіє, надходження до місцевих бюджетів скорочуються, зменшуються рівень та якість послуг, що надаються муніципалітетом.

Незважаючи на небажання багатьох старост, мерів та депутатів таких адміністративних одиниць, які керуються особистими і вузькими груповими інтересами,

їх потреба у більш тісній співпраці, можливо, асоціаціях та навіть злитті є необхідною умовою для успішного завершення всієї реформи державного управління, ефективнішого функціонування адміністративно-територіального розподілу та економічнішого використання своїх ресурсів.

Об'єднання та злиття менших громад у більші одиниці і, відповідно, створення асоціацій і союзів муніципальних утворень, з точки зору ефективного здійснення ними своїх повноважень та фінансової ефективності і фінансових можливостей, є необхідним кроком, без якого неможливо завершити реформу державного управління та зробити її дійсно тим, що з самого початку демократичної трансформації очікувалося від неї – передати реалізацію влади ближче до громадян, а головне, надати їй якісне виконання якнайширшого спектру послуг. Ця стратегічна мета у словацьких умовах поки що невиконана.

Завдання державної влади полягає у розробці та прийнятті конкретних критеріїв, на основі яких реалізовуватиметься процес злиття громад або об'єднане виконання їх повноважень на законних підставах, як це було в Данії, де громадам, які управлялися незалежно, не дозволялося мати менше 6000 жителів, що ні в якому разі не може призвести до погіршення (а у Словаччині це часто вживаний аргумент) демократичного характеру такого заходу. Інші критерії існування самоврядної одиниці (стосується, головним чином, малих селищ та міст), окрім чисельності населення, мають включати: професійний рівень керівництва та співробітників компетентних управлінь, визначення мінімального обсягу доходів селищ і міст, а також необхідного для селищ і міст обсягу майна та інших ресурсів, потрібних для безпроблемного існування самоврядної одиниці. Недотримання критеріїв має бути приводом для втрати незалежного існування і правового статусу селища або міста та їх інтеграції до більших самоврядних одиниць, функціонування яких є ефективнішим та економічнішим.

## **VI. Приклад місцевого самоврядування: Е-ВЛАДА – МІСТО ПРЯШІВ – ПРИКЛАД ГАРНОЇ ПРАКТИКИ**

Важливий і дуже ефективний спосіб управління полягає у використанні та застосуванні маркетингового підходу. Для організацій, що працюють на місцях, таких як органи самоврядування і державної влади, некомерційні організації та ін., використовується термін «територіальний маркетинг» (Paulíčková, 2005). Важливу роль у маркетингу інституцій державної влади відіграють принципи прозорості, комунікації з громадянами і більш прозорий набір інформаційних потоків.

Велику роль у цій сфері відіграє поступова комп'ютеризація державного управління, мається на увазі широке використання сучасних комп'ютерних технологій як у державних справах, так і у комунікаціях державної адміністрації з громадянами. Нові технології справляють значний вплив на громадянина як виборця, споживача / клієнта державних послуг або платника податків. Починають говорити про «електронного громадянина». Інформатизація та комп'ютеризація для громадян означає взаємодію з державною владою у тому часі й просторі, які задовольняють індивідуальні потреби. Інтернет та інші інформаційні технології змінюють традиційні структури та процеси у сфері державного управління, дозволяють об'єднання різних цілей, організаційних рівнів і секторів. Йдеться про так звану Е-владу (CPHR-INEKO, 2002).

Е-влада<sup>10</sup> («електронна влада» або «електронне управління публічними справами») визначається як «трансформація внутрішніх і зовнішніх відносин державної влади через інформаційно-комунікаційні технології з метою оптимізації внутрішніх

---

<sup>10</sup> Наведено за Budiš – Štedroň, 2008, s. 80.

процесів. Їх метою є швидше, дешевше і надійніше надання послуг державної влади широкій громадськості і забезпечення більшої відкритості влади по відношенню до своїх користувачів. Найбільш важливі переваги комп'ютеризації влади включають:

- швидкість і якість послуг громадянам;
- простоту, зручність для споживача;
- прийомні години – 24 години на добу, 7 днів на тиждень;
- грошові заощадження;
- прозорість процесів прийняття рішень.

Усі ці переваги електронна влада тою чи іншою мірою намагається використати і застосувати у якомога більшій кількості міст і селищ. Наразі її можливості демонструються як один з найбільш придатних шляхів, що призведе до покращення якості управління одиницями самоврядування.

Прикладом гарної практики у сфері введення Е-Влади є місто Пряшів, яке започаткувало ефективний зв'язок між муніципалітетом і громадянами через інформаційний портал <http://egov.presov.sk>, за який Пряшів отримав престижну винагороду «Золотий герб 2012 – Найкраща електронна служба самоврядування у Словаччині». Основна мета проекту «eВлада – Відкрите місто – проект з інформування мешканців міста Пряшів» полягає у тому, щоб керівним, автоматизованим і ефективним способом, окрім обов'язкової для оприлюднення інформації, зробити доступними для громадськості й актуальні дані з обраних питань порядку денного. Жодна установа державної влади Словаччини не забезпечить такої повноти даних зі своїх систем.

Цілі і завдання інформаційної системи міста Пряшів складають:

- забезпечення швидкого і ефективного інструменту отримання інформації для громадян / підприємців з підключенням та можливістю пошуку, сортування, експорту та друку;
- ефективне та об'єктивне інформування мешканців міста про використання суспільних ресурсів і управління майном міста;
- оприлюднення інформації, якою володіє управління, без додаткового про це запиту;
- значна економія ресурсів, часу та людських ресурсів для надання інформації;
- зменшення письмових запитів щодо «інфозакону» – це означає, що в управлінні не повинен бути конкретний співробітник, який цю інформацію в реальному часі з'ясовує, збирає, оцінює і потім готує відповідь;
- автоматичне оновлення даних з внутрішньої інформаційної системи без необхідності «людського» втручання;
- повернення корисної інформації громадянам, яку для виконання завдань орган самоврядування спочатку збирає і опрацьовує;
- взаємозв'язок реєстрів з маповою системою.

Веб-портал <http://egov.presov.sk> за час двох років функціонування зафіксував понад 33 000 відвідувань, 17 000 унікальних відвідувачів з понад 55 країн світу, 166 000 переглянутих сторінок, а перебування на сторінці в середньому тривало шість хвилин. Найбільш відвідувані громадянами служби: Перелік податкових боржників, Інформація про собак, утримуваних в місті, Вулиці та адреси, Бюджет, Субсидії, Комерційні установи в місті, Вибори.

Нижче представлено ті частини проекту «eGov – Otvorené mesto» (eВлада – Відкрите місто), які Пряшівський орган самоврядування представив першим у рамках самоврядування Словаччини, та на пошук яких, з точки зору громадян, є найбільший попит:

#### 1) Виборчі округи та виборчі дільниці

Для кращого сприяння прямій демократії при використанні виборчого права місто створило електронну службу ВИБОРИ – Виборчі округи та дільниці. Пряшів є, таким чином, першим і єдиним муніципалітетом у Словаччині, який створив нову прозору

форму оприлюднення інформації про виборчі дільниці, виборчі округи та адреси, що відносяться до них. Під час пошуку адреси постійного проживання, до неї висвітлюється виборча дільниця з адресою, позначенням на карті міста та навіть інформацією про секретаря виборчого округу з телефонним контактом. Служба, в першу чергу, створена для тих виборців, які переїхали до Пряшів або змінили адресу в межах міста, для того, щоб вони не «шукали чи блудили» по своєму виборчому округу, натомість знайшли інформацію легко, одним кліком. У місті Пряшів, як правило, є близько 75 000 мешканців з виборчим правом, 79 виборчих округів і дільниць та понад 8 100 адрес, включених до виборчих округів.

#### 2) Перелік податкових боржників

Пряшів з березня 2012 року оприлюднює на веб-порталі список податкових боржників, загальна сума податкової заборгованості яких перевищує 160 євро для фізичних осіб та 1600 євро для юридичних осіб. Мета цієї унікальної ініціативи з боку міста полягає, у першу чергу, в тому, щоб позитивно мотивувати платників податків до виконання податкових зобов'язань щодо міста як адміністратора місцевих податків і зборів і тим самим збільшити їх платіжну дисципліну, чим у кінцевому підсумку скоротити кількість податкових боржників. Слід додати, що зі списку автоматично виключаються ті податкові боржники, які свої податкові зобов'язання до міста Пряшів виконали.

Про ефективність даної послуги свідчить той факт, що через рік після запуску цього сервісу кількість податкових боржників знизилася, а фінансові внески до міського бюджету за рік склали 185 000 євро. Ця послуга користується популярністю не тільки серед жителів Пряшів, веб-сторінку відвідують і з таких країн, як Австралія, Перу, Кіпр, США, Фінляндія та ін. Завдяки цьому проекту Пряшів став лідером і джерелом натхнення для органів самоврядування інших крайських міст, подібним чином розпочали публікувати інформацію про податкових боржників у Жиліні, Нітрі, Ліптовському Мікулаші, Молдаві-над-Бодвоу, Партизанському, а також у Кошице.

#### 3) Реєстр адрес і будівель

Служба «Пряшівський реєстр адрес» відома як «Пряшівський гугл». Йдеться про взаємозв'язок доступних реєстрів будівель, реєстрів наданих облікових та реєстраційних номерів і картографічних даних. Амбіції міста полягають у тому, щоб усі нові будівлі та їхні адреси були «нанесені» на карту відразу після видання офіційного рішення про призначення реєстраційного номера. Це забезпечить негайне оприлюднення інформації для широкого загалу про новостворену адресу через Інтернет. Основна мета проекту полягає у забезпеченні контрольованим автоматизованим та ефективним способом легкого доступу до актуальних даних з певних питань внутрішньої інформаційної системи міста з прив'язкою до карти міста і Googlemaps. Додатковою перевагою є зв'язок Googlemaps з його StreetView і точною інформацією про нові адреси, що пов'язані з «міською» картою, яка є набагато актуальнішою. У мерії це покращило внутрішній процес реєстрації об'єктів і прийняття рішень про надання облікових та реєстраційних номерів. Це питання відноситься до оригінальних повноважень міста, оскільки жодна інституція державної влади не надає такої вичерпної інформації зі своїх внутрішніх систем.

#### 4) Список комерційних установ

3 серпня 2011 року місто надає громадськості вичерпну інформацію про діяльність та затверджені робочі години комерційних установ роздрібною торгівлі й послуг у місті Пряшів. Громадянин, натиснувши на цю сторінку, може швидко дізнатися про години роботи, контактні дані та конкретну діяльність тої чи іншої установи в місті, а також отримати інформацію про торгові об'єкти, які припинили свою діяльність. Він також може зазирнути до карти і побачити, де знаходиться дана установа, може навіть знайти точну адресу для висування претензій. Слід додати, що інформація взята з реєстру

підприємців та комерційних установ у межах міста Пряшів та повідомлень про години роботи, до того ж ця інформація щодня оновлюється.

#### 5) Перелік утримуваних собак в інформаційній системі

Електронна служба надає інформацію про зареєстрованих собак у місті Пряшів. Перелік містить інформацію про адресу, де собака утримується, номер, порода і колір. Відомості про зареєстрованих собак автоматично публікуються з інформаційної системи муніципального управління і оновлюються щодня. Цей реєстр створено з переліку зареєстрованих собак відповідно до закону № 282/2002 Z. z., який регулює певні умови утримання собак. До переліку додаються і пізніше опубліковані дані – адреса, за якою собака зареєстрований, та порода собаки – у випадку, якщо власник собаки може виконати свої обов'язки щодо міста. Відразу після введення цієї послуги, кількість зареєстрованих собак збільшилася в середньому на більш ніж п'ятсот. Цим кроком Пряшівський муніципалітет хотів підтримати підвищення інформованості населення про те, в яких місцях (вулиця, адреса) є найбільша кількість собак, підвищити відповідальність їх утримувачів та, не в останню чергу, також підвищити громадський контроль. У рамках даної послуги доступна і візуалізація перебування зареєстрованих собак на мапі.

На прикладі проекту «eВлада – Відкрите місто – проект інформування жителів міста Пряшів» можна сказати, що Пряшів став лідером і прикладом для інших муніципалітетів, які мають суспільно корисну інформацію в своїх внутрішніх інформаційних системах, але не використовують її ефективно у повному обсязі. Загалом, можна згадати лише кілька прикладів органів державної влади і місцевого самоврядування, які мають напрацьовану комунікативно-маркетингову стратегію, а до головних причин цього можна зарахувати наступні:

- недооцінка важливості маркетингу в державному секторі;
- відсутність теоретичних знань і практичного досвіду;
- мала кількість кваліфікованих співробітників у сфері зв'язків з громадськістю, маркетингових комунікацій і прес-служб в органах державної влади і місцевого самоврядування;
- нестача фінансових ресурсів для покриття витрат, пов'язаних з маркетинговою комунікацією;
- неможливість використання комунікаційно-маркетингової стратегії як інструменту управління в органах влади або самоврядування (Капенес, 2009, с. 137).

Тому метою має стати взагалі краща обізнаність громадян через інструменти, які виникають у рамках e-Влади. Звичайна креативність у наданні широкого спектру послуг різного характеру, у тому числі й необмеженого законом, може у рамках органів самоврядування створити стимулюючі умови, мотивуючи і надихаючи органи державної влади і самоврядування до досягнення більшої прозорості, ефективності експлуатації, відкритості державних послуг, що надаються громадянам.

### Використана література

- BALÁŽOVÁ, E. Reforma verejnej správy na Slovensku, jej súčasný stav a ďalšie smerovania. In: *MendelNet 2003*. Brno: Mendelova univerzita, 2003.
- BELICKOVÁ, K. – NEUBAUEROVÁ, E. *Nástroje ekonomiky verejného sektora*. Bratislava: Merkury s.r.o, 2005.
- БОРИСЛАВСЬКА О. – ЗАВЕРУХА І. – ЗАХАРЧЕНКО Е. та ін. *Децентралізація публічної влади: Досвід європейських країн та перспективи України*. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012.



- BUDIŠ, P. – ŠTEDROŇ, B. *Elektronické komunikace*. Bratislava: Magnet Press Slovakia, 2008.
- BŮŠIK, J. Reformné procesy v štátnej správe. In: ŽÁRSKA, E. – ŠEBOVÁ M. (eds.). *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky* (zborník). Bratislava: EUBA, 2005, s. 7 – 18.
- ГАНУЩАК Ю. І. *Територіальна організація влади: Стан та напрямки змін*. К.: Легальний статус, 2012.
- HAMALOVÁ, M. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 2. časť: Organizácia verejnej správy*. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2008, s. 99 – 100.
- HAMALOVÁ, M. Uplatňovanie systémového prístupu k reformám verejnej správy v Slovenskej republike. In: *Model verejnej správy v kontexte nových spoločenských výziev*. Bratislava: VŠEMVS, s. 3.
- HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR. In: ŽÁRSKA, E. – ŠEBOVÁ M. (eds.). *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky* (zborník). Bratislava: EUBA, 2005, s. 19 – 34.
- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. Konsolidace demokracie a hybridní režimy – slovenský a chorvatský prípad. In: *Středoevropské politické studie*, 2003, vol. 5, no. 4, s. 12 – 25.
- HORVÁTHOVÁ, L. *Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR*. Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach, 2009.
- GECÍKOVÁ, I. – PAPCUNOVÁ, V. *Metódy a techniky regionálnej analýzy*. Bratislava: Sprint dva, 2011.
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSÝ, D. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008.
- KAMENEC, P. Analýza spokojnosti s komunikáciou v oblasti verejnej správy I. In: *Sociálne a politické analýzy* [online], 2009, roč. 3, č. 2, s. 125 – 167. [cit. 2013-09-08]. Dostupné na internete: [http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/84\\_1160979835\\_54\\_Kamenec.pdf](http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/84_1160979835_54_Kamenec.pdf).
- Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy [online]. Bratislava, 2001. [cit. 2013-09-08]. Dostupné na internete: [http://www.mesa10.sk/subory/archiv/980982000\\_kocepcia\\_decentralizacie\\_2001.pdf](http://www.mesa10.sk/subory/archiv/980982000_kocepcia_decentralizacie_2001.pdf)
- KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa na Slovensku: Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2010.
- KOZOVSÝ, D. Otvorené otázky fiškálnej decentralizácie v SR. In: ŽÁRSKA, E. – ŠEBOVÁ M. (eds.). *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky* (zborník). Bratislava: EUBA, 2005, s. 96 – 102.
- KOZOVSÝ, D. *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, 2009.
- ЛУКША, О. *Стратегії і бар'єри системних реформ в Україні. Політичні студії*. Прешов: RC SFPA, 2011.
- MACHYNIAK, J. Aktuálne problémy verejnej správy – výsledok zápasu o moc. In: ONDROVÁ, D. (ed.). *Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy*. Košice: FVS UPJŠ, 2012, s. 122 – 130.
- MIKLOŠ, I. – NIŽŇANSKÝ, V. – ŽÁRSKA, E. *Nový systém financovania samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Nadácia pre podporu lokálnej demokracie, 1996.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. V rámci programu ESO sa začalo s opatreniami v miestnej štátnej správe. In: *Minv.sk* [online]. 02.01.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=v-ramci-programu-eso-sa-zacalos-opatreniami-v-miestnej-statnej-sprave>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy* [online]. 2013. [cit. 2013-02-26]. Dostupné na internete:

- <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3513>
- MESÍKOVÁ, E. Vývoj územného a správneho členenia na Slovensku. In: *Politické vedy* [online], 2008, roč. 11, č. 3 – 4, s. 72 – 96. [cit. 2013-09-08]. Dostupné na internete: [www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/3\\_4\\_2008/MESIKOVA.pdf](http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/3_4_2008/MESIKOVA.pdf).
- NEUBAUEROVÁ, E. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 2003.
- NIŽŇANSKÝ, V. *Decentralizácia na Slovensku: Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2005.
- NIŽŇANSKÝ, V. Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002: Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002.
- NIŽŇANSKÝ, V. Spor o charakter štátu a decentralizácia. In: BÚTORA, M. – KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. – BÚTOROVÁ, Z. *Kde sme?: Mentálne mapy Slovenska*. Bratislava: Kalligram, 2010, s. 170 – 180.
- NIŽŇANSKÝ, V. Tým čo vládnu, nízka volebná účasť vyhovuje. In: *SME*, 12. 10. 2013, roč. 21.
- NIŽŇANSKÝ, V. – VALENTOVIČ, M. *Financovanie samosprávy obcí od roku 2005: Podkladová štúdia*. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2004.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. *Územné a správne členenie Slovenska*. Bratislava: VŠEMVS, 2013.
- PAPCUNOVÁ, V. – GECÍKOVÁ, I. The Criteria Influencing Local Inhabitants in Self – government Management Elections. In: *Journal on Law, Economy & Management*, 2012, vol. 2, no. 1, pp. 91 – 95.
- PAULIČKOVÁ, R. *Regionálny a mestský marketing*. Bratislava: Eurounion, 2005.
- PILÁT, J. Inštitucionálny aspekt reformy verejnej správy. In: MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002: Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002.
- SEDLÁKOVÁ, S. *Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ Košice, 2006.
- SLAVÍK, V. *Geografia verejnej správy*. Bratislava: Univerzita Komenského, Prírodovedecká fakulta UK Bratislava, 2011.
- TEJ, J. *Región a správa*. Prešov: PU v Prešove, 2002.
- ÚRAD VLÁDY SR. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010-2014* [online]. 2010 [cit. 2013-05-11]. Dostupné na internete: <http://www.vlada.gov.sk/data/files/6257.pdf>.
- ÚRAD VLÁDY SR. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky schválené Uznesením Národnej rady SR 2. decembra 1998 č. 69* [online]. 1998 [cit. 2013-03-06]. Dostupné na internete: [http://www.vlada.gov.sk/data/files/981\\_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf](http://www.vlada.gov.sk/data/files/981_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf).
- ÚRAD VLÁDY SR. *Uznesenie vlády SR č. 695* [online]. 1999 [cit. 2013-03-06]. Dostupné na internete: [http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1999/0818/u\\_0695\\_1999.html](http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1999/0818/u_0695_1999.html).
- CIRNER, M. Reforma štátnej správy ESO – návrat k centralizácii verejnej správy na Slovensku? In: BOBÁKOVÁ, V. a kol. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“*. Časť 1. Košice: FVS UPJŠ, 2013, s. 61 – 71.
- CPHR-INEKO. *E-governance v podmienkach samosprávy na Slovensku. Brožúra k projektu „Infoville – elektronické mesto“*. Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj, 2002.
- ČAVOJEC, J. – SLOBODA, D. *Fiškálna decentralizácia a obce*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2005.

## Додатки

**Додаток 1**  
**Адміністративно-територіальна організація Словацької Республіки**  
**Краї Словацької Республіки (8)**



Джерело: Kraje Slovenska [online]. Dostupné na internete:  
[http://sk.wikipedia.org/wiki/S%C3%BAbor:Kraje\\_Slovenska.svg](http://sk.wikipedia.org/wiki/S%C3%BAbor:Kraje_Slovenska.svg)

**Додаток 2**  
**Округи Словацької Республіки (79)**



Okresy Slovenskej Republiky

Джерело: Map Slovakia districts 2004 [online]. Dostupné na internete:  
[http://sk.wikipedia.org/wiki/S%C3%BAbor:Map\\_Slovakia\\_districts\\_2004.png](http://sk.wikipedia.org/wiki/S%C3%BAbor:Map_Slovakia_districts_2004.png)

**Додаток 3**  
**Вищі територіальні одиниці (самоврядні краї) Словацької Республіки (8)**



Джерело: Мапа VÚC [online]. Dostupné na internete:  
<http://ipravda.sk/res/2013/10/30/thumbs/mapa-vuc-nestandard1.jpg>

**Додаток 4**  
Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року  
**РОЗДІЛ 4**  
**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

**Стаття 64**

Основою місцевого самоврядування є муніципалітет. Місцеве самоврядування складається з муніципалітетів і вищих територіальних одиниць.

**Стаття. 64 а**

Муніципалітет і вища територіальна одиниця є незалежними територіальними та адміністративними одиницями Словацької Республіки, що пов'язують осіб, які тривало проживають на їх території. Деталі визначаються законом.

**Стаття 65**

(1) Муніципалітет і вища територіальна одиниця є юридичними особами, які, відповідно до умов, передбачених законом, самостійно управляють власним майном і фінансовими ресурсами.

(2) Муніципалітет і вища територіальна одиниця фінансують свої потреби, передусім, за рахунок власних доходів і державних субсидій. Закон визначає, які податки і збори є доходами муніципалітету, а які – доходом вищої територіальної одиниці. Державні субсидії можуть вимагатися тільки в рамках закону.

**Стаття 66**

(1). Муніципалітет має право об'єднуватися з іншими муніципалітетами для вирішення питань, що становлять взаємний інтерес; таке ж саме право об'єднуватися з іншими вищими територіальними одиницями мають вищі територіальні одиниці. Умови визначаються законом.

(2) Злиття, розподіл або скасування муніципалітету визначає закон.

**Стаття 67**

(1) Місцеве самоврядування здійснюється на засіданнях місцевих жителів, місцевому референдумі, референдумі вищої територіальної одиниці, муніципальними органами або органами вищої територіальної одиниці. Умови проведення місцевого референдуму і референдуму вищої територіальної одиниці встановлено законом.

(2) Обов'язки та обмеження щодо здійснення місцевого самоврядування можуть визначатися для муніципалітету і вищої територіальної одиниці законом та на основі міжнародної угоди згідно ст. 7, п. 5.

(3) Держава може втручатися у діяльність муніципалітетів та вищих територіальних одиниць тільки у встановленому законом порядку.

**Стаття 68**

У питаннях місцевого самоврядування та при виконанні завдань, що впливають для самоврядування з закону, муніципалітет та вища територіальна одиниця можуть видавати загальнообов'язкові правила.

## **Стаття 69**

(1) Органами муніципалітету є:

- а) муніципальна рада,
- б) староста.

(2) Муніципальну раду складають депутати муніципальної ради. Депутатів обирають на чотирирічний період мешканці муніципалітету, які тривало проживають на його території. Вибори депутатів проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням.

(3) Староста обирається жителями муніципалітету, які тривало проживають на його території, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням строком на чотири роки. Староста є виконавчим органом муніципалітету, він забезпечує адміністративну діяльність муніципалітету і представляє муніципалітет. Причини і спосіб відкликання старости до закінчення терміну його діяльності, встановлено законом.

(4) Органами вищої територіальної одиниці є:

- а) рада вищої територіальної одиниці,
- б) голова вищої територіальної одиниці.

(5) Раду вищої територіальної одиниці складають депутати ради вищої територіальної одиниці. Депутатів обирають мешканці, які тривало проживають на території вищої територіальної одиниці, строком на чотири роки. Вибори депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням.

(6) Голова вищої територіальної одиниці обирається мешканцями, які проживають на території вищої територіальної одиниці, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням строком на чотири роки. Причини і способи відкликання Голови вищої територіальної одиниці до закінчення терміну діяльності передбачено законом. Голова вищої територіальної одиниці є виконавчим органом вищої територіальної одиниці, здійснює управління вищої територіальної одиниці і представляє вищу територіальну одиницю.

## **Стаття 70**

Закон встановлює умови та спосіб оголошення селища містом; визначає назви органів міської влади.

## **Стаття 71**

(1) Муніципалітету і вищій територіальній одиниці на законних підставах можна передати виконання певних завдань органів державної влади на місцях. Витрати на виконання переданих завдань державної влади оплачує держава.

(2) У здійсненні державного управління муніципалітет та вища територіальна одиниця можуть видати у рамках своєї територіальної компетенції на основі закону і в його рамках загальнообов'язкові правила. Керівництво та контроль за виконанням завдань державного управління, переданих муніципалітету або вищій територіальній одиниці, здійснюється на основі закону урядом. Деталі визначає закон.

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛЬЩІ

*Агнешка ПАВЛОВСЬКА – Анна КОЛОМИЙЦЕВ*

### **I. Політичний та соціально-економічний контекст реформи державного управління**

Однією з перших, далекоглядних і найбільш успішних реформ, проведених у Польщі відразу після розпаду авторитарної системи у 1989 році, стала реорганізація місцевого самоврядування. Її витoki мали політичний характер, хоч вона і принесла суттєві соціальні та економічні результати. Ідея повернути владу народу в місцевих громадах народилася і була всебічно розвинута політичною опозицією ще у далеких 80-х. Згодом вона була підтримана традиціями місцевого самоврядування, що походять з 20 – 30-х років ХХ століття.

Першим кроком, який започаткував реформу децентралізації, стала важлива поправка до Конституції, прийнята в грудні 1989 року, яка після 50 років відсутності повернула місцеве самоврядування до політичної та адміністративної системи держави. Промоутери негайної реконструкції муніципальної влади – підтримуваної, в основному, рухом «Солідарність» та академічними колами – були переконані, що справжнє самоврядування розбудить «сплячий потенціал» суспільства, і – як наслідок цього – подолає соціальну апатію, інертність та кризу і здобуде перевагу в розбудові громадянського суспільства.

У березні 1990 року, місцеве самоврядування в муніципалітетах (*гмінах*) було відновлене на підставі *Закону «Про територіальне самоврядування»*. У найближчі два місяці були прийняті інші пов'язані акти – про співробітників місцевих адміністрацій, про розподіл повноважень і обов'язків між центральною та місцевою владою, а також про представництво центральних органів влади на місцевому рівні. Перші демократичні вибори в гмінні ради відбулися у травні 1990 року. Вибори були мажоритарними у 95% гмін; у містах з понад 40 000 мешканців вибори були пропорційними. Однак кількість виборців, які прийшли на виборчі дільниці, розчарувала, склавши лише 42,7%. Ця кількість, що виявилася набагато нижчою, ніж очікували, була спричинена погіршенням економічної ситуації та пов'язаними з нею соціальними хвилюваннями. Тим не менш, вибори зіграли свою роль – попередні місцеві еліти були посунені новими особистостями, які, як правило, не мали відношення до жодної політичної партії та ототожнювали себе з громадянським рухом.

Попередній досвід місцевого самоврядування був надзвичайно успішним. У соціальних питаннях сама присутність місцевої влади, яку привів народ, мотивувала і владу, і народ піклуватися про їх оточення. Отже, реформа суттєво підтримала зачаток громадянського суспільства. Вона також покращила економічні умови громад і підняла рівень життя, незважаючи на скромні ресурси місцевої влади, з якими вона все одно повинна була виконувати свої обов'язки.

Органи влади, обрані на місцях та створені у близько 2500 муніципалітетах, посилили цей рівень управління, але також – що спантеличує – децентралізація зміцнила



центральну владу, зробивши слабшою позицію 49 *воєводств* (*województwo*) (див. Додаток 1). Попередні обов'язки і завдання воєводства були розподілені між гміною та центральним урядом (міністерством). Зменшена роль *воєводства*, а також відсутність політичних і адміністративних органів між воєводством та гміною створили системний і політичний вакуум між муніципалітетом і державою. З іншого боку, поборники процесу децентралізації були сповнені рішучості продовжити адміністративну реформу, яка – як вони очікували – створила б надмуніципальний і регіональний рівні самоврядування.

Вже навесні 1991 року Рада міністрів затвердила команду для роботи над стратегією подальших адміністративних реформ. Команда розробила план створення наступного рівня місцевого самоврядування – повіту (*powiat*) – та самоврядування на регіональному рівні. Восени 1992 року був призначений Комісар Ради міністрів з реформи державного управління. Його команда розробила близько 150 нових, а також поправки до вже існуючих правових актів – вони були прийняті Радою, але попередній розпуск парламенту і зміна провладної партійної коаліції (партії, що входили до складу «Солідарності», були замінені посткомуністичними партіями) призупинили реформи.

Проте пост-комуністичний уряд продовжив пілотний проект – започаткований його попередниками – що стосувався 46 найбільших міст, яким були надані нові повноваження (наприклад, управління шкіл). Проект виявив кращу продуктивність місцевої влади при виконанні закріплених завдань порівняно з урядовою владою.

2 квітня 1997 року була прийнята Конституція Республіки Польща. Вона визнала два основних принципи територіальної організації держави: субсидіарність і децентралізацію (обидва обговорюватимуться в наступній частині доповіді), а також присвятила цілий розділ (Розділ VII) територіальному самоврядуванню – усе це створило важливе підґрунтя для майбутніх реформ.

Повернення до ідеї подальшої децентралізації держави відбулося після парламентських виборів 1997 року і приходу до влади коаліції «пост-Солідарності». Відразу ж новий уряд запропонував чотири величезні реформи, в тому числі й реформу державного управління. Серед кількох причин продовження децентралізації були:

1. Покращення виконавчої влади через передачу обов'язків на нижчі рівні управління, ближче до одержувачів суспільних послуг, і підвищення якості центрального управління, що здійснювалося у *воєводствах*.
2. Покращення керованості державою через делегування повноважень, які дозволили б центральній владі зосередитися на стратегічних питаннях державної політики.
3. Удосконалення демократії через надання громадянам в усіх територіальних одиницях права обирати своїх представників і контролювати діяльність місцевої адміністрації та виконання суспільних послуг.
4. Покращення ефективності та результативності державних доходів і витрат завдяки децентралізації державних фінансів.
5. Проведення територіального розподілу і адміністративної структури держави відповідно до очікувань Європейського Союзу, що уможливило б майбутнє застосування інструментів розвитку, запропонованих ЄС.

Другий етап адміністративних реформ відбувся у 1998-1999 роках. Він стосувався двох основних питань:

1. Відновлення *повіту* (округу) як другого, надмуніципального рівня місцевого самоврядування.
2. Створення більших, ніж колишні 49, *воєводств* і введення самоврядування на регіональному рівні.

Передумови створення повіту були визначені наступним чином: мінімальна кількість жителів – 50 000; мінімальна кількість муніципалітетів – 5; мінімальна кількість мешканців головного міста – 10 000. Окрім того, були взяті до уваги й інші причини, такі

як: економічний потенціал, необхідний для стимулювання розвитку на місцевому рівні, історичні традиції, існування різних установ (судів, лікарень, шкіл, поліції, служби доходів і т. ін.). Оригінальну пропозицію про розподіл країни на округи (близько 150) порушили декілька місцевих громад, які прагнули встановити головне місто в їх місцевості. Таким чином, затверджена врешті-решт кількість повітів (310 + 47 міст) була відмінною від вихідної кількості, а протягом наступних років дещо змінилася. По суті, 71 новостворений округ не відповідав передумовам, згаданим вище, але вони відповідали бажанням місцевих жителів.

Спочатку уряд рекомендував провести розподіл держави на 12 *воєводств*. Слід зазначити, що ані ця, ані прийнята врешті-решт кількість у 16 *воєводств*, не відображали географічних, економічних, соціальних або ж культурних зв'язків країни (дослідження виявило відсутність – за винятком Сілезії та Великопольського воєводства – регіональної ідентичності серед людей). Причини носили виключно політико-адміністративний характер – створення самодостатніх регіонів, здатних розвиватися за рахунок власних ресурсів і служити в якості суб'єктів і партнерів у процесі розподілу і споживання фондів ЄС. Кількість та межі *воєводств* жваво обговорювалися в парламенті. Коли ж компромісу у 15 *воєводств* було, нарешті, досягнуто, на нього було накладено вето Президента, він представив себе відповідачем за ті громади, які – в силу нового розподілу держави – мали бути позбавлені своїх воєводств. На завершення держава була розділена на 16 *воєводств* (див. Додаток 2).

Інший аспект адміністративної реформи стосувався перерозподілу повноважень між центральними установами та місцевими органами влади. Готовність центральної влади передавати повноваження владі місцевій не була звичайним явищем. Наприклад, управління мистецьких шкіл не перейшло до повітових органів влади, як у випадку зі звичайними вузами, а було збережено за Міністерством культури. Було підраховано, що через різні лобі у центральній адміністрації, місцеві та регіональні органи влади були позбавлені близько 40% запланованих з самого початку повноважень.

Вибори до повітових і *воєводських* рад були проведені восени 1998 року. З 1 січня нові територіальна структура і органи влади, створені на надмуніципальному та регіональному рівнях, набули чинності. На завершення була утворена трирівнева структура територіального управління:

1. *Гміни* – 2479 муніципалітетів.
2. *Повіти* – 314 округів + 66 міст, які поєднують повноваження муніципалітету і округу.
3. *Воєводства* – 16 регіонів / провінцій.

Наступні риси характеризують цю децентралізовану систему територіального управління:

– гміни та повіти виконують функції місцевого самоврядування, а *воєводства* – регіонального. Для останніх була заснована посада представника державної влади – губернатора (*воєводи*). Його / її повноваження включають адміністративний нагляд за місцевими органами влади та виконання завдань, пов'язаних із загальною безпекою і порядком, регулюванням криз, попередженням стихійних лих і т.ін.;

– певні програми центрального уряду функціонують як на регіональному, так і на місцевому рівнях, а його повноваження належать до служб безпеки (поліції, пожежної охорони, будівельного нагляду) та інших служб, функціонування яких пов'язане з діяльністю держави (наприклад, податкові служби);

– паралельно з програмами центрального уряду існує самоврядування у *воєводствах*, яке виконує свої обов'язки незалежно від державних органів;

– у кожній територіальній одиниці діє всенародно обрана рада та її голова, який / яка обирається або всенародно (у гміні), або – радою (повіту або регіону);

– рівні територіального управління ієрархічно не підпорядковуються один одному – кожен з них має свої повноваження, які виконує самостійно, хоча вони і можуть об'єднатися для виконання суспільних послуг.

## **II. Законодавство, що стосується реформи державного управління**

Конституція Республіки Польща, прийнята 2 квітня 1997 року, становить стабільну основу територіального самоуправління. Принцип субсидіарності оголошено вже у її Преамбулі. Децентралізація і самоврядні територіальні громади визнані одним із системних принципів Республіки. Організація і функціонування місцевої влади регулюються Розділом VII Конституції «Територіальне самоврядування» (див. Додаток 3). Найважливіші конституційні постанови, що стосуються територіального управління, враховують наступні питання:

1. гміна є базовою одиницею на місцях – її органи виконують усі локальні завдання, що не входять до повноважень інших територіальних одиниць;
2. усі самоврядні територіальні одиниці володіють правосуб'єктністю, вони мають право власності та інші майнові права; їх автономія гарантується судовим захистом;
3. державні кошти, необхідні для виконання місцевих обов'язків, відводяться територіальним одиницям, їх доходи складаються з власних доходів (їх рівень має бути встановлений самими місцевими органами влади), а також загальних і цільових субсидій з державного бюджету;
4. контроль місцевої влади обмежується законністю її дій; наглядові повноваження належать Прем'єр-міністру, губернаторам та регіональним службам аудиту у випадках, що стосуються фінансових питань;
5. місцеві / регіональні органи влади приймають власні правила і положення, не виходячи за межі, встановлені законом;
6. місцеві / регіональні органи влади складаються з представницьких (законодавчих) і виконавчих органів; представницькі органи – ради – обираються скрізь і безпосередньо народом; місцевим / регіональним громадам також надано право на референдум у визначених питаннях.

Ретельне опрацювання Розділу VII Конституції пов'язане з подвійним сприйняттям органів місцевої влади і територій їх дії, а також центральних органів влади на протилежному боці; до того ж досить поширеним є переконання, що місцеве самоврядування має бути захищене від центрального втручання і Конституції, у той час як найвищий нормативний акт є найкращим інструментом такого захисту. Коли місцева влада сприймає будь-яке законодавство як порушення її автономії, ще й спрямоване проти її повноважень, закріплених у Конституції, вона має право звернутися до Конституційного Суду проти законодавства, прийнятого Парламентом або Урядом.

Територіальне самоврядування у Польщі також залежить від міжнародного права. Коли справа доходить до головних питань, слід дотримуватися правил Європейської хартії місцевого самоврядування. Польща ратифікувала Хартію 26 квітня 1993 року в повному обсязі, без заперечень або декларацій. Хартія має велике значення, її можна розмістити десь між Конституцією та нормативними актами Парламенту (законами), і це означає, що вона має перевагу над статутним правом у випадку, якщо закон не може бути узгоджений з Хартією.

Кожен рівень територіального управління регулюється окремим законодавством. Закони «Про гмінне самоврядування», «Про повітове самоврядування» та «Про урядову

адміністрацію у воєводствах» містять ключові елементи, які визначають територіальні одиниці та їхні органи управління, а саме:

- перелік суспільних послуг, які повинні виконуватися на кожному місцевому / регіональному рівні самоврядування;
- склад і порядок діяльності законодавчих та виконавчих органів;
- правила, що стосуються бюджету і управління нерухомим майном;
- правила внутрішнього контролю та контролю місцевих / регіональних органів влади;
- розпорядчі повноваження;
- форми співробітництва між одиницями територіального самоуправління.

Крім того, існує низка законодавчих актів, які регулюють організаційні аспекти місцевого / регіонального самоврядування, починаючи з виборів, правила яких були визначені законом про вибори 1998 року, законом про прямі вибори мерів 2002 року та наразі діючим Виборчим кодексом 2011 року; і завершуючи правилами, що стосуються місцевого референдуму, визначають статус місцевих / регіональних державних службовців і, нарешті, Законом «Про столичне місто Варшава», місцева влада якої має інакшу форму, на відміну від інших самоврядних одиниць.

Спочатку закони, що регулювали гмінне та повітове самоврядування, були дуже схожими між собою, в той час як тлумачення закону – і наступних інститутів, – який регулював самоврядування воєводств, істотно відрізнялося. Тим не менш, з численними поправками до всіх трьох нормативно-правових актів вони дедалі більше ставали схожими. Існує суттєва різниця між гмінними, повітовими та воєводськими органами влади, яку варто вказати. У той час як виконавчі органи у повіті та воєводстві мають колективний характер (рада, очолювана старостою, в повіті і маршалком – у воєводстві) і обираються повітовими чи регіональними радами, у гміні вся виконавча влада перебуває в руках однієї людини – вйта, який обирається безпосередньо народом.

Численні закони регулюють місцеві фінанси та економіку. Наприклад, Закон «Про комунальне господарство» визначає принципи господарської діяльності місцевих органів влади. Він встановлює умови, за якими органи місцевого самоврядування можуть співпрацювати у сфері надання суспільних послуг. Закон «Про державні фінанси», а також Закон «Про місцеві податки і збори» регулюють питання доходів і умови витрати державних коштів для місцевих / регіональних цілей. Інше законодавство – з питань державної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, територіального планування і багатьох інших питань – регулюють щоденна діяльність гмін, повітів і воєводств.

Кожна місцева / регіональна одиниця має свій статут, який приймається відповідною радою. Статут регулює внутрішню організацію територіальної одиниці (наприклад, у випадку гмін, він може встановити парафії у якості своїх підрозділів), визначає її інституції, їх взаємовідносини, а також внутрішні процедури. Статут не повторюватиме правил, включених у законодавство, а також не розширюватиме вже визначені повноваження місцевих / регіональних органів.

### **III. Повноваження адміністративно-територіальних органів управління**

#### **1. Гміни – повноваження, компетенції та завдання**

Гмінна рада є представницьким та контролюючим органом гміни. Вона приймає свої рішення у формі резолюцій. Більшість резолюцій приймаються простою більшістю голосів (у відкритому голосуванні), у присутності не менше половини членів ради.

Термін дії муніципальної ради становить чотири роки. Однак вона може бути достроково розпущена народом на референдумі. Кількість радників залежить від чисельності населення територіальної одиниці. Цю кількість зменшили у 2001 році

порівняно з тою, яку з самого початку закріпив Закон «Про місцеве самоврядування» від 1990 року (див. таблицю 1).

Таблиця 1. Кількість радників в муніципалітетах, повітах і воєводствах.

Тип територіальної одиниці	Населення	Кількість радників до 2002 року	Кількість радників з 2002 року
Гміна (муніципалітет)	до 4 000	15	15
	до 5 000	18	
	до 7 000		
	до 10 000	20	
	до 15 000	22	
	до 20 000	24	
	до 40 000	28	21
	до 50 000	32	
	до 60 000		
	до 80 000	36	23
	до 100 000	40	
	до 200 000	45	25
	для кожних додаткових 100 000	+5 але не більше, ніж 100	+3 але не більше, ніж 45
Повіт (округ)	до 40 000	20	15
	для кожних додаткових 20 000	+5 але не більше, ніж 60	+2 але не більше, ніж 29
Воєводство (регіон)	до 2 000 000	45	30
	для кожних додаткових 500 000	+5	+3

Джерело: Piasecki, A. K. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: PWN, 2009, с. 272.

Гмінна рада обирає від одного до трьох місць з числа своїх членів. Чергові сесії ради скликаються головою принаймні раз на три місяці, проте – на практиці – члени ради зустрічаються раз на місяць. Позачергові сесії скликаються головою, а також на прохання мера або принаймні  $\frac{1}{4}$  від загальної кількості членів ради. Щоденна діяльність членів ради відбувається в комітетах ради. Кількість і характер комітетів визначається радою, за винятком комітету з аудиту, який є обов'язковим. Останній має особливу роль у контролі за виконавчою діяльністю, особливо у питаннях муніципального бюджету.

До повноважень гмінної ради належать:

а) організація роботи гміни, наприклад: місцева законотворча діяльність (включаючи статут гміни); визначення розміру зарплати мера; ухвалення рішень щодо співпраці з іншими муніципалітетами; затвердження планів розвитку; затвердження місцевих правил порядку (необхідних для захисту життя, здоров'я та майна мешканців).

б) управління власністю й активами гміни, наприклад: затвердження і реалізація програм розвитку гміни; ухвалення рішень про купівлю та продаж гмінної

власності; випуск муніципальних облігацій; запозичення і кредитування грошей, інвестиції.

с) фінансовий менеджмент, наприклад: прийняття гмінного бюджету і ухвалення звіту про його виконання; ухвалення рішень стосовно місцевих податків.

д) гмінне самоуправління, наприклад: ухвалення рішень про спільне виконання послуг з іншими місцевими одиницями; ухвалення рішень про вступ до міжнародних асоціацій.

е) контроль і перевірка діяльності мера та інших службовців гміни.

ф) інші муніципальні питання, такі як: ухвалення рішень про гмінний герб, назви площ і вулиць, а також присвоєння почесного громадянства від гміни.

До 2002 року гмінна виконавча влада була дуже подібна до виконавчої влади повіту чи воєводства – це була рада під головуванням мера. Проте, з 2002 року вся виконавча влада здійснюється тільки мером, обраним безпосередньо народом, більшістю від 50% відданих голосів. Обраний народом, він / вона може бути відкликаний тільки виборцями на гмінному референдумі. Мер призначає свого заступника (або заступників – залежно від розміру муніципалітету).

Повноваження мера включають: виконання резолюцій гмінної ради і завдань, визначених законом, розробку проектів резолюцій, управління муніципальною власністю, виконання бюджету, кадрові питання (призначення глав структурних підрозділів гміни). Окрім того, до її / його завдань входять: політичне регулювання, інформування мешканців гміни про фінансову, соціальну та економічну політику, а також функція представника гміни.

Як вже було зазначено, гміна є основною місцевою одиницею – її органи влади виконують всі локальні завдання, що не входять до компетенції інших територіальних одиниць. Це означає, що завдання, перераховані в Законі «Про місцеве самоврядування», є лише прикладами і можуть бути розширені за межі, запропоновані законом. Насправді, завдання, закріплені законом, розглядаються гмінною владою як обов'язкові, у той час як всі решта – не відображені у правових актах – хоча і стосуються питань місцевого значення – розглядаються скоріше в якості факультативних. Завдання гмін, перераховані у Законі «Про місцеве самоврядування», стосуються: землекористування, охорони навколишнього середовища (прибирання відходів або стічних вод), технічної інфраструктури (забезпечення водою, каналізаційних служб, електроенергії, газу) та доріг, громадського транспорту, охорони здоров'я й соціальної допомоги, освіти (дошкільної, початкової та середньої), культури і спадщини, спорту і туризму, зелених зон, громадського порядку і безпеки, а також співробітництва з неурядовими організаціями та інформаційної роботи про діяльність гміни.

Окрім локальних завдань, гмінна влада зобов'язана виконувати завдання центрального уряду, поставлені гмінам на основі законодавства чи адміністративної угоди. Фінансові ресурси для вирішення цих завдань забезпечує центральний уряд.

Діапазон завдань, покладених на гміни, є надзвичайно широким. Особливі правила, що стосуються їх реалізації, зафіксовані у низці актів. Ці правила значно обмежують муніципальну автономію у питанні шляхів і засобів здійснення суспільних послуг. Наприклад, обмеженим є введення ринкових механізмів для підприємств гміни, які надають комунальні послуги (наприклад, передбачається, що вони функціонують на основі вартості послуг, і не очікується, що вони отримують прибуток). Слабкі фінансові умови гмін не дозволяють їм субсидувати ці послуги. У результаті, місцева влада постійно підвищує плату за комунальні послуги.

Місцеві органи влади неохоче використовують партнерство державного і приватного секторів (ДПП) як спосіб надання суспільних послуг. Наразі гміни підтримуються фондами ЄС, які в основному виступають за інші способи доступу до додаткових джерел фінансування місцевих інвестицій. Інші причини законодавчого

схвалення ДПП є наслідком відсутності ноу-хау і загального розуміння переваг такої співпраці, і це стосується як державних, так і приватних секторів. Ще одна причина – відсутність взаємної довіри та інформації про плани розвитку гміни.

Через значні відмінності між гмінами, відповідно до місцевих умов (кількість населення, рівень доходів і муніципальних послуг, стан місцевої економіки, рівень привабливості для приватних підприємств і зовнішніх інвесторів) ми спостерігаємо збільшення дисперсії витрат на місцеві послуги. Гміни, які здійснюють послуги на більш вигідних умовах, радше залучають мешканців та інвесторів, що означає більше доходів для їх бюджетів. Проте, гміни не бажають використовувати збільшення ефективності від росту масштабів виробництва, тобто спільне надання суспільних послуг або навіть злиття двох або більше гмінних утворень, яке вітається державними органами, не є, однак, популярним серед місцевих чиновників у зв'язку з їх «чіплянням» до владних позицій. Місцеві громади також більше піклуються про статус гміни, який вважається почесним і престижним, ніж про якість та ефективність місцевих послуг.

## **2. Повіти – повноваження, компетенції та завдання**

Повіти як одиниці місцевого самоврядування користуються тими ж правосуб'єктністю і захистом, що і гміни. Їх органи влади діють від їх імені. Повіти є більшими територіальними одиницями у порівнянні з гмінами. Як правило, вони охоплюють територію декількох гмін, які, однак, не підвладні повітам.

Повітова рада та правління повіту (*zarząd powiatu*) є головними органами влади у повіті. Повноваження повітової ради дуже схожі на ті, що визначені для гмінної ради, за винятком того, що правління повіту, включно з її лідером – старостою, обирається радою (у той час як мер обирається народом). Оскільки правління призначається радою, воно може також бути розпущене радою. Ще одна відмінність між повноваженнями гмінних та повітових рад стосується особливих завдань повіту щодо безпеки, громадського порядку, боротьби з безробіттям та управління ринком праці. Повітова рада затверджує політичні програми у цих сферах.

Повітова рада складається зі *старости* (її голови), віце-старости та інших членів. Загалом, рада може складатися з трьох-п'яти осіб. Рада обирає *старосту*, який потім пропонує інших кандидатів до правління повіту, яких теж обирає повітова рада. Правління повіту має загальні повноваження виконавчої влади. Специфічні повноваження доручаються *старості*, якому підзвітні повітові інспекції, поліція та пожежні бригади.

Завдання повітів зазвичай характеризуються як надмуніципальні (гміни не можуть виконувати їх через невеликий розмір територій). Однак, на відміну від гміни, повіт може виконувати лише ті завдання, що закріплені у Законі «Про повітове самоврядування» 1998 року: освіта (вузи), підтримка й охорона здоров'я (управління лікарнями повіту), соціальна допомога, сімейна політика, підтримка інвалідів, транспорт і дороги, культура та охорона культурної спадщини, спорт і туризм, геодезія і картографія, управління нерухомістю, архітектурно-будівельна інспекція, водопостачання, охорона природи та навколишнього середовища, сільське господарство, лісове і внутрішнє рибне господарство, громадський порядок і громадянська безпека, захист від повеней, протипожежні захист і профілактика, надзвичайні випадки загрози життю і здоров'ю людини та навколишньому середовищу (кризовий менеджмент), боротьба з безробіттям і активація місцевого ринку праці, захист прав споживачів.

Досвід останніх п'ятнадцяти років місцевого самоврядування на рівні повіту вказує на його слабкі сторони. Є істотні відмінності між повітами відповідно до розміру і характеру їх територій. 49% повітів нараховують від 5 000 до 100 000 жителів, у той час як тільки 2 повіти мають населення понад 250 000 (Ocena sytuacji samorządów lokalnych, 2012, с. 18 – 19). До складу повітів з великою кількістю населення входять, як правило,

міста, у той час як повіти з меншою кількістю населення – це сільські місцевості, до того ж фінансові умови їх – подібно до гмін – невідповідні (урбанізовані території, швидше отримують прибуток від корпоративного прибуткового податку порівняно з сільськими). На відміну від гмін, повіти мають дуже обмежені джерела власних доходів, значну частку їх доходів (понад 70%) складають перерахування з державного бюджету. Важке фінансове становище повітів може посилитися ще більше, якщо рівень їх боргу – який наразі становить 15% – буде знижено до 5%, як це заплановано. Більше того, повіти надають найбільш капіталомістку послугу, якою є охорона здоров'я. Суттєва невідповідність вартості послуг, що надаються повітами, їх прибуткам ускладнює повітовій владі збереження фінансової дисципліни.

### **3. Воєводства – повноваження, компетенції та завдання. Регіональна політика**

Самоврядні воєводства, які існують у Польщі з 1999 року, є новим рішенням у польській адміністративній системі. Воєводства – подібно до інших рівнів самоврядування Польщі – є юридичними особами зі своєю власністю, необхідною для виконання завдань, та зі своєю незалежністю, що захищається судами.

Регіональна асамблея (*сеймик*) є органом, який виробляє рішення і здійснює контроль у регіоні. Він обирається на чотири роки. Кількість членів сеймику залежить від чисельності населення воєводства (таблиця 1). Повноваження сеймику є дуже подібними до тих, що мають ради у гмінах і повітах. Сеймик приймає регіональні правила (статут воєводства, принципи управління майном, керівні принципи діяльності регіональних структур) і бюджет; він призначає та звільняє правління воєводства, а також вивчає звіти останнього. Особлива функція сеймику стосується прийняття стратегії розвитку та програм воєводства, які мають відповідати керівним принципам, зазначеним у Законі «Про урядову адміністрацію у воєводствах».

Правління воєводства є виконавчим органом. Воно складається з п'ятих членів (у тому числі маршалка, одного або двох його заступників та інших членів). Особливе становище у правлінні було запроваджене для його голови – маршалка. Він / вона організовує діяльність правління воєводства, є начальником обласної адміністрації (офіс маршала), управляє поточними справами, представляє регіональну владу. Повноваження правління воєводства включають: виконання резолюцій сеймику, управління власністю воєводства, розробку проекту бюджету, розробку проекту регіональної стратегії, плану розвитку та регіональних програм; співпрацю з іншими воєводствами, одиницями місцевого самоврядування та міжнародними асоціаціями місцевого / регіонального самоврядування.

Влада воєводства не може виконувати певні повноваження (наприклад, антикризовий менеджмент) – які зазвичай виконуються владою нижчих рівнів державного управління, наприклад, ті, що належать до компетенції губернатора – представника центрального уряду в регіоні.

Завдання, доручені воєводствам, можна розділити на дві групи:

1. завдання, пов'язані з економічним розвитком воєводства, такі як стимулювання економічної діяльності, підтримка регіональної конкурентоспроможності та інновацій, створення умов для економічного розвитку, покращення інвестиційної привабливості регіону, створення ринку праці та залучення коштів для підтримки регіональної економіки;

2. звичайні завдання самоврядування – надання суспільних послуг, таких як забезпечення та управління у сферах вищої освіти (крім університетів), охорони здоров'я (засобів профілактики та медичної допомоги, у тому числі спеціалізованих медичних центрів), регіональних культурних установ (оперних театрів, оркестрів, музеїв, культурних центрів, театрів).



Політика воєводства, базується на регіональних програмах розвитку та, безсумнівно, є унікальною і винятковою для регіональної влади. Відсутність загальноприйнятої моделі регіональної політики впливає зі специфіки конкретних воєводств, складності процесів розвитку, внутрішніх і зовнішніх змінних факторів розвитку – все це призводить до необхідності постійної адаптації політичних пріоритетів до нових умов.

Перше наближення до регіональної політики в Польщі, відображає два її аспекти: внутрішньорегіональний та міжрегіональний. Формально, регіональна влада несла відповідальність за політику розвитку в регіонах (внутрішньорегіональна політика). Вона повинна була здійснюватися власними засобами, на свій страх і ризик та з використанням регіональних ресурсів. З іншого боку, центральна влада була відповідальною за міжрегіональну політику. Остання включала заходи сприяння розвитку всіх регіонів. Діяльність центральної влади та діяльність регіонів мали взаємодоповнюючий характер. У цій моделі виділялося сильне втручання центральної влади у регіональні справи. Іншим недоліком цієї моделі було недооцінювання принципу субсидіарності. Формально, органи регіональної влади несли відповідальність за створення і впровадження регіональної політики, але на практиці спостерігався сильний вплив центрального уряду. Тим часом, субсидіарність була одним з основних принципів державної політики, рекомендованих ЄС.

Модель регіональної політики, поділеної на внутрішньорегіональний та міжрегіональний компоненти, виявилася неефективною. У 2010 році польський уряд прийняв новий підхід, оснований на новій парадигмі регіональної політики і зафіксував його у Національній стратегії регіонального розвитку на 2010-2020 роки. Новий підхід відмовляється від централізованої моделі регіональної політики, надаючи перевагу рішенням, що базуються на багаторівневому управлінні. Нова парадигма регіональної політики покликана зменшити втручання центральної влади і збільшити повноваження регіональної влади. Нові рішення на регіональному рівні спричиняють необхідність реорганізації існуючих ролей та обов'язків регіональних влад і встановлюють відносини з іншими регіональними зацікавленими сторонами. Новий підхід до регіональної політики передбачає, що регіональне самоуправління буде ключовим ініціатором і координатором процесів розвитку на регіональному рівні, що природним чином впливає на місцевий рівень. Це означає більше автономії для регіональної влади у питаннях стратегічної політики та її реалізації.

Концепція *багаторівневого управління* робить сильний акцент на партнерських відносинах між державними, приватними та громадськими діями регіону. Однак, партнерські відносини не означають усунення регіональної влади від принципів повноважень у регіональному розвитку – вони мають на увазі неминучість переформулювання традиційного ставлення державних інституцій до їх недержавних колег. Органи регіональної влади мають стати «мережовим вузлом» для того, щоб організувати регіональні процеси розвитку, збудувати платформу для регіонального співробітництва з іншими партнерами і створити умови для стратегічних дискусій про цілі, напрями та механізми регіонального розвитку. Метою цих заходів має бути тривале співробітництво в регіоні з доданою вартістю у формі загального блага, а також вигод для кожного з регіональних суб'єктів, залучених до співробітництва.

#### **IV. Фінансування і бюджетування регіональної та місцевої адміністрації**

Незважаючи на численні реформи, система державних фінансів лишається найслабшим місцем у процесі децентралізації державної політики. Однією з проблем є відносно велика кількість правових актів, які регулюють фінансове становище місцевих і регіональних органів самоврядування, вони постійно переглядаються й

удосконалюються. Важливі зміни у фінансовій системі органів місцевого й регіонального самоврядування були прийняті у 2003 році з ухваленням Закону «Про доходи територіальних самоврядних одиниць». Основними цілями цих правил були: а) децентралізувати державні фінанси, б) розширити участь органів місцевого і регіонального самоврядування у розподілі державних коштів, в) підвищити економічну відповідальність органів місцевого самоврядування за рахунок збільшення переліку власних доходів у місцевий бюджет, г) пов'язати фінансове становище органів місцевого і регіонального самоврядування з економічною ситуацією, д) створити умови для більш ефективного використання фондів ЄС, е) збільшити фінансову гнучкість органів місцевого і регіонального самоврядування, є) ввести інструменти підтримки місцевого та регіонального підприємництва.

Доходи органів місцевого і регіонального самоврядування можна розділити на: власні доходи, загальні субсидії та цільові субсидії (які надаються з конкретною метою) з центрального бюджету. Крім того, неповоротні кошти (з іноземних джерел) і кошти з бюджету ЄС також можуть бути джерелом доходу для місцевих та регіональних одиниць. Незважаючи на великий перелік власних доходів місцевих органів влади – гмінних та повітових (включаючи місцеві податки і збори, доходи комунальних підприємств, доходи від власності органів самоврядування, спадки й пожертвування, доходи від штрафів і пені, відсотки від кредитів і коштів, що перебувають на рахунках, гранти / субсидії з інших органів місцевого самоврядування, і частка податків, що передаються з центрального бюджету), на практиці їх фінансова автономія обмежена. Загалом, вона обмежена встановленими ставками податку без можливості введення нових податків і зборів. Якщо гміна планує накласти новий податок, про це потрібно спочатку запитати мешканців на місцевому референдумі. Водночас гміни мають більше можливостей у фінансовій політиці порівняно до повітів і воєводств.

Основними джерелами регіонального доходу є: участь у податкових надходженнях з центрального бюджету, загальні субсидії, цільові субсидії (в основному, передбачені для реалізації завдань у сфері соціального забезпечення), відсотки з банківських рахунків, доходи від регіональних активів та майна.

Основну проблему регіональних і місцевих органів влади становлять фінанси, які не підігнані під завдання – витрати на надання суспільних послуг значно перевершують фінансові ресурси регіональних та місцевих одиниць. Останні також обмежені в отриманні додаткових ресурсів (таких як прибуток від муніципальної підприємницької діяльності). По суті, численні повноваження місцевих і регіональних органів влади є поверхневими, оскільки вони навряд чи можуть впливати на кількість і якість державних послуг, які вони надають, через обмежене управління своїми фінансами.

З іншого боку, незважаючи на фінансові недоліки, місцеві органи також мають обмежену владу щодо суспільних послуг, які вони надають. Прекрасним прикладом є освіта. Гміни й повіти утримують шкільні будівлі, виплачують зарплату вчителям та забезпечують якість викладання. Проте стандарти освіти встановлюються центральним урядом, а зарплати регулюються Статутом вчителя – вид угоди між вчителями та урядом, спрямованої на дотримання прав вчителів. Місцеві органи влади повинні дотримуватись цих стандартів і прав, а також будь-яких змін в системі освіти або заробітній платі вчителів, незалежно від того, який тягарем це є для місцевих бюджетів.

Аналіз структури доходів місцевих одиниць з 1990 року, завдяки реформам 1998-1999 років свідчить, що зміни не є цілком вигідними для них, навіть якщо взяти до уваги зміни, введені у 2003 році, що в принципі збільшило частку власних доходів у місцеві та регіональні бюджети. Проте з 2008 року частка наявних доходів у загальному обсязі доходів місцевих / регіональних бюджетів почала знижуватися, досягнувши рівня, нижчого 50% (див. Додаток 5). Тенденція, яка частково пояснюється економічною кризою, означає, що населені пункти повинні більше покладатися на центральний

бюджет, що не гарантує їх фінансової стабільності, а також скорочує довгострокові рішення та інвестиційні плани.

Населені пункти, у пошуку вирішення своїх фінансових проблем, часто влазили у борги. Банківські кредити для них – це звичний спосіб отримання фінансових ресурсів для локальних будівництв. Ситуація відрізняється, коли банківський кредит використовується для покриття поточних витрат. Це означає, що: а) місцевий бюджет не є добре збалансованим – витрати перевищують доходи; б) витрати на місцеві послуги не можуть покритися місцевим доходом; в) сталося щось, що місцеві органи влади не змогли передбачити (наприклад, зміни в правових нормах, економічна криза, стихійне лихо тощо). Незалежно від причини, заборгованість, яка перевищує 60% доходів місцевої / регіональної одиниці, є незаконною. Однак у польському законодавстві процедура банкрутства державних структур не передбачена, тому ті, хто не дотримується бюджетної дисципліни, залишаються практично безкарними. Останні роки характеризуються зростаючою заборгованістю муніципальних та районних органів самоврядування (див. Додаток 6), що в кінцевому підсумку збільшує дефіцит місцевих бюджетів і загрожує стабільності державних фінансів.

Також у регіонах фінансові ресурси, порівняно з об'ємом завдань, є обмеженими. При забезпеченні широкого спектру джерел власних доходів, фактичні ці доходи ніколи не були достатніми. Важливою зміною для регіональних фінансів у 2008 році стало введення субсидії розвитку для регіонів, у яких реалізуються проекти ЄС та інших зовнішніх фондів (таких як Норвезький фінансовий механізм, фінансовий механізм «Європейський економічний простір» – ЄЕП, Програма швейцарсько-польського співробітництва), що практично означало усі регіони.

Однією з головних цілей реформи децентралізації 1998 року була децентралізація державних фінансів через фінансове забезпечення, відповідне місцевим і регіональним завданням. Ця мета була в основному досягнута за рахунок збільшення частки, яку місцеві та регіональні органи влади отримують в доходах від особистих і корпоративних податків на прибуток. Але в останні роки податкова система Польщі часто змінювалася. Деякі податкові ставки знизилися, було введено певні податкові пільги, а колишні три податкові ставки для податку на прибуток було знижено до двох. Ці зміни невдало співпали з економічною кризою, яка спричинила зниження доходів органів самоврядування та погіршення їх фінансового становища.

Наведена оцінка стану місцевих фінансів представляє точку зору місцевих і регіональних органів самоврядування – вони переобтяжені завданнями при недостатньому фінансуванні. Є й інша точка зору, яку представляє місцеве та регіональне самоврядування в якості громадської зацікавленої сторони, що визначається її часткою у ВВП. Видатки місцевого самоврядування у ВВП Польщі становлять 13,4% (див. Додаток 7). Приблизно третина видатків державного сектору надається місцевим та регіональним самоврядуванням. Місцева / регіональна влада також є найбільш важливим постачальником послуг та інвесторів. 29,2% всіх видатків місцевих / регіональних органів влади у 2011 році припало на освіту, 18% – на громадський транспорт і зв'язок; 12,1% – на соціальне забезпечення. 23,4% місцевих бюджетів були використані у будівництві громадської інфраструктури (Ocena sytuacji samorządów lokalnych, 2012, с. 1). Остання цифра вказує на важливість участі місцевих / регіональних органів у економіці. Місцеві / регіональні підрозділи не тільки покращують свою інфраструктуру – покращуючи умови життя та підприємництва в суспільстві – вони також розвивають місцевий / регіональний ринок праці за допомогою капіталовкладень.

Система доходів місцевих та регіональних органів самоврядування не забезпечила форм участі громадян у розподілі державних коштів. Наразі форми участі стають все більш популярними. Партисипативне бюджетування – це інструмент участі громадян у процесі прийняття рішень стосовно бюджету, що надає їм можливість

впливати на цілі бюджету. У той же час воно являє собою механізм моніторингу місцевих і регіональних витрат. Партисипативне бюджетування може вважатися однією з форм дорадчої демократії на місцевому чи регіональному рівні. Дорадчий аспект є важливим для органів самоврядування. Вони можуть краще визначати потреби та очікування мешканців. Це дозволяє більш ефективно та дієво надавати суспільні послуги. Партисипативне бюджетування має до того ж і освітній вимір. Члени місцевої громади можуть ознайомитися з низкою місцевих і регіональних завдань та їх вартістю. Це дозволяє їм краще розуміти проблеми виконання суспільних завдань на місцевому і регіональному рівні.

## V. Проблеми і перспективи розвитку

Переконання в тому, що децентралізація – це вірний спосіб реформування держави, переважало в середовищі політичних еліт з 1990 року, хоча були й такі, хто вважав, що це не так вже необхідно. Коли у 1997 році представники руху «пост-Солідарність» повернулися до влади, вони принесли з собою дух великих реформ. Реформатори зробили децентралізацію самоціллю, не посилаючись на неї у ширшому контексті державної політики. Пріоритети адміністративних реформ, проведених у 1998 році, їх наслідки для державної політики та ризику до уваги не бралися. Реформаторський ентузіазм був таким великим, яким стало і здивування від подальших політичних проблем. Ці проблеми були загальнодержавними (число регіонів, їх межі, бажання кількох громад опинитися не в тих регіонах, у яких було заплановано спочатку, розбуджені протиріччя між ворогуючими містами) і місцевими («боротьба» за місце у повіті). Бажання задовольнити якомога більше побажань негативно вплинуло на загальний результат реформ. Серед позитивних результатів були:

- подальша децентралізація державних послуг і фінансів;
- пристосування територіальної організації держави до майбутнього вступу в ЄС;
- створення демократично обраної влади на ще двох рівнях територіального розподілу;
- стимулювання залучення громадян до регіональних та місцевих справ.

Незабаром реформи 1998-1999 років виявили подальші недоліки. Хоча реформатори заявили про своє бажання децентралізувати значну частину соціальних послуг і зробили це, вони не забрали певних повноважень, що стосувалися цих послуг, від державних органів. У деяких випадках і органи влади на місцях, і центр спільно відповідають за надання конкретної послуги. Наприклад, місцеве самоврядування несе відповідальність за управління школами, проте, регіональний представник Міністерства освіти (*kurator oświaty*) контролює освіту, але коли виникають конфліктні ситуації (якщо, наприклад, школу треба закрити через малу кількість учнів, або якщо йдеться про розміщення релігійних символів у державних школах), тоді або обидва підрозділи висловлюють владі про свій інтерес у цій справі, або жоден з них. Аналогічно, розмита відповідальність спостерігається у сферах соціальної допомоги, зайнятості та охорони здоров'я. У випадку соціальних служб децентралізація виявилася невиправданою та несуттєвою.

Повноваження і завдання регіональних та місцевих органів влади є численними та важливими. Однак при аналізі масштабів децентралізації державних фінансів можна дійти висновку, що це, радше, децентралізація проблем, ніж повноважень. Місцеве самоврядування постійно потерпає від фінансових затримок. Якщо б не було можливості звертатися до фондів ЄС, воно не змогло би провести жодних грошей для місцевого розвитку, оскільки їх поточні доходи в основному споживаються для щоденних заходів.

Хоча принцип субсидіарності закріплено у Конституції, а низку повноважень передано регіональним і місцевим органам влади, вони перебувають під суворим контролем державних перевірок. На жаль, стосунки між центральною та регіональною / місцевою адміністраціями сповнені недовіри. Субсидіарність часто береться у лапки, а муніципальні органи влади караються за широку інтерпретацію своїх повноважень. Деякі далекоглядні плани, намічені на декілька років і адресовані майбутнім поколінням, сприймаються як марнотратні і закінчуються судовим розглядом. Не дивно, що місцеві чиновники проявляють обережність, а адміністрація обережно інтерпретує свої обов'язки. З іншого боку, навіть бездумніші рішення місцевих або регіональних органів влади, якщо вони підкріплюються законом, не можуть бути скасовані, оскільки – згідно конституційних умов – тільки законність дій органу місцевого самоврядування підлягає перегляду.

Варто згадати ще деякі «побічні продукти» процесу децентралізації.

Додаткові два рівня державного управління принесли демократію не тільки у суспільне життя, але й у адміністрації, що перетворило їх на серйозний тягар. Штат у місцевих та регіональних адміністраціях Польщі є роздутим і споживає значну частину місцевих / регіональних фінансів. Зростання кількості державних службовців і чиновників робить останніх, зокрема мерів у гмінах та членів правлінь у повітах і воєводствах, могутнішими за членів рад. Особливо це помітно у гмінах, де мер обирається безпосередньо народом, і, хоча це рішення забезпечує стабільність у муніципальних органах влади, воно також призводить до майже цілковитої незалежності голови місцевої ради від самої ради. Контроль ради за діяльністю мера та її / його підлеглих (місцевої адміністрації) є ілюзорною. Положення місцевого представницького органу є слабшим, а самі представники його грають другорядні ролі у прийнятті рішень.

Беручи до уваги вказані вище міркування, які відображають 15-річний досвід трирівневого управління, слід вказати і на необхідність подальшого перетворення. Зменшення чисельності населення у сільських муніципальних утвореннях і зростаюча кількість державних послуг, які повинні надаватися місцевим самоврядуванням, створюють фінансові проблеми, що можуть бути вирішені тільки шляхом ефективного злиття територіальних одиниць. Це стосується як гмін, так і повітів. Концепція злиття міст та прилеглих сільських муніципалітетів у райони метрополій, з переглянутими завданнями і обов'язками, видається раціональною.

Останні роки позначені дефіцитом у місцевій демократії та громадянському суспільстві. Це є наслідком важкої економічної ситуації – яку вряд чи можуть змінити місцеві / регіональні органи влади, – зростаючого безробіття, погіршення умов життя. А також – критичного ставлення людей до місцевої / регіональної політики, яка, хоч і має бути ближчою до народу, однак є не менш віддаленою і закритою, ніж та, що реалізується центральними органами влади. Тому заклики до «подальших етапів» реформ у місцевому / регіональному управлінні можна почути часто. Вони стосуються:

- зміни карти територіальної організації держави стосовно гмін і повітів, які наразі є занадто слабкими для ефективного здійснення державної служби;
- покращення умов співпраці між органами державної влади у відношенні стратегій національного / регіонального / місцевого розвитку (*багаторівневого управління*) і суспільних послуг (організація краще узгодженого розподілу суспільних послуг на різних адміністративних рівнях);
- підтримання бюджетної дисципліни в місцевих підрозділах, перш за все, за рахунок скорочення їх боргів, і – в той же час – пристосування лімітів державного боргу до умов конкретних територіальних одиниць для підтримки її розвитку;
- впровадження системи моніторингу та оцінки місцевих / регіональних заходів; визнання аналітичних звітів інструментом покращення продуктивності суспільних послуг;

- затвердження стандартів суспільних послуг та їх узгодження з фінансовими ресурсами і потенціалом місцевих і регіональних урядів;
- стимулювання участі громадськості в місцевому / регіональному процесі прийняття рішень і надання суспільних послуг, впровадження різних форм участі громадян (партисипативне бюджетування, громадські суди та форуми, соціальні консультації);
- створення мережі співпраці і публічних дискусій на місцевому та регіональному рівні;
- перегляд організації місцевих / регіональних установ, з метою задоволення потреб зростаючої кількості суспільних послуг, нових умов надання послуг (державно-приватне громадянське партнерство, електронне управління) і участі громадськості.

## **VI. Досвід місцевого самоврядування – гміна Острув (Підкарпатське воєводство)**

### **• Загальні факти**

Гміна Острув адміністративно відноситься до Ропчицько-Сендзішовського повіту в Підкарпатському воєводстві. Це сільська гміна, що займає площу 97 км<sup>2</sup> і нараховує понад 7000 жителів. За площею Острув є однією з найменших гмін у Ропчицько-Сендзішовському повіті. Вона займає близько 17% його території і включає дев'ять сіл (див. Додаток 8). За чисельністю населення, Острув є найменшою гміною в країні з щільністю населення – 71 особа/км<sup>2</sup> (середній показник у навколишніх селах становить близько 124 осіб/км<sup>2</sup>).

### **• Розташування**

Гміна Острув розташована на території, де сполучаються важливі комунікації Підкарпатського воєводства, у тому числі – міжнародні автомобільна та залізнична смуги, що зв'язують Східну і Західну Польщу. Гміна має добре розвинену дорожню інфраструктуру, що забезпечує їй ефективний зв'язок з головними містами регіону і Ряшевом – столицею Підкарпатського воєводства. Муніципалітет також добре зв'язаний з найближчим аеропортом – Ряшів-Ясьонка (Додаток 9).

Острув знаходиться у Сандомирській пущі. Його ландшафт створюють невеликі пагорби, піщані дюни, заливні луки, болота, ставки, неглибокі долини річок і струмків, лісові масиви, сільськогосподарські угіддя. Головна річка муніципалітету – Тусимка.

### **• Економічний розвиток гміни Острув**

Протягом кількох років гміна є одним з тих муніципалітетів Підкарпатського воєводства, що розвиваються найбільш стрімко. Острув займав друге місце в рейтингу кращих гмін Підкарпатського воєводства у 2012 році<sup>11</sup>. Острув посідає перше місце за рівнем доходів на душу населення. Він також мав міцні позиції з точки зору податкових надходжень на душу населення (показник G), що вказано у доповіді Міністерства фінансів<sup>12</sup>.

Острув характеризується стабільним фінансовим становищем, незважаючи на численні інвестиції у місцеву інфраструктуру та навколишнє середовище. Така ситуація – результат суттєвого фінансування з зовнішніх ресурсів, таких як Програма розвитку сільських районів на 2007-2013 роки (на будівництво каналізаційної системи), Регіональна оперативна Програма Підкарпатського воєводства на 2007-2013 роки та

<sup>11</sup>Перше місце у рейтингу займає гміна Соліна. Її перша позиція була результатом певних природних факторів (розташуванням у Бещадах). Соліна є популярним місцем відпочинку туристів, її відвідують як польські, так і іноземні туристи. Таким чином, Соліна не може розглядатися в якості типового прикладу польської громади. Див.: Podkarpackie region municipality ranking 2012.

<sup>12</sup> Індикатор G (податок на прибуток на одного мешканця) обчислюється Міністерством фінансів і визначає кількість державних субсидій для гмін. Див.: The Ministry of Finance.

Міністерство спорту (будівництво об'єктів спорту). Інвестиційна діяльність місцевої влади тісно пов'язана з захистом навколишнього середовища, як, наприклад, будівництво об'єкту для переробки відходів, що має завершитися у 2013 році.

Економічний розвиток гміни Острув є значною мірою результатом включення її території до спеціальної економічної зони Євро-Парк Мелец. Спеціальна економічна зона пропонує допомогу підприємцям, які інвестуватимуть в Зону не менше 100 000 євро, у формі звільнення від податку на прибуток на максимально допустимому законодавством ЄС рівні. Підприємці також отримують допомогу з боку держави у створенні нових робочих місць в Зоні. Податкові пільги, надані підприємцям, залежать від витрат нового бізнесу, таких як: придбання земельних ділянок, придбання або будівництво нерухомості, розширення і модернізація існуючої нерухомості або придбання нематеріальних активів, пов'язаних з трансфером технологій, як придбання патентних прав, ліцензій, ноу-хау або незапатентованих технічних знань. Дві нові компанії планується створити в 2013 році у рамках спеціальної економічної зони, яка охоплює площу гміни Острув.

- **Соціальний розвиток – культура, освіта, спорт і туризм**

Громада Острува є дуже активною щодо організації різних культурних і мистецьких заходів. 2012 року в цій маленькій гміні було організовано 53 заходи. Більшість з них проводяться регулярно, щороку, і є добре відомими в Підкарпатському воєводстві та навіть по всій Польщі, як, наприклад, Військово-історичне раллі.

Муніципалітет також виділяється з точки зору соціальної активності, про що свідчить ряд неурядових організацій. На початку 2013 року 19 неурядових організацій було зареєстровано в гміні Острув. Найактивніша організація цієї гміни займається підтриманням традицій та збереженням місцевої культури.

Молоді люди є активними членами гміни. У 2012 році була створена Молодіжна рада муніципалітету. Мета Молодіжної ради – розробка ідеї цивільної відповідальності через управлінську діяльність, залучення молоді до роботи місцевих органів влади, розвиток свідомості щодо участі в процесах прийняття рішень, спільні дії для покращення якості життя в суспільстві, донесення до муніципалітету відношення та потреб дітей і молоді, адвокасі-заходи та представництво молодих людей у органах місцевої влади, просування ідеї громадянського суспільства та самоврядування серед молоді.

Одним з цікавих та інноваційних заходів, що проводяться в Оструві, став проект *«Забезпечення доступу для людей, яким загрожує цифрове відлучення, в громаді Острув»*. Проект реалізується у рамках Операційної програми інноваційної економіки на 2007-2013 роки, яку фінансує ЄС. Його головна мета – надати доступ до Інтернету для інвалідів та тих членів муніципалітету, яким загрожує цифрове відлучення через їх фінансові проблеми. Ідея проекту полягала у підключенні 50 домогосподарств гміни Острув до мережі Інтернет, а також у придбанні необхідного для цього обладнання. Окрім того, проект було спрямовано на такі державні установи гміни як Публічна бібліотека, Громадський інформаційний центр і Муніципальний центр культури і спорту.

Місцева влада підтримує спортивні заходи і туристичні атракції. Вона підтримує спортивні клуби, а також розпочала інвестувати в туризм. Слід зазначити, що, порівняно з іншими гмінами Підкарпатського воєводства, громада не є привабливою для туристів. Вона не має жодної гарної локації або туристичної інфраструктури, як в інших гмінах цього воєводства, особливо тих, що розташовані в Бещадах. Острув навряд чи може конкурувати з такими гмінами, як Тісна, Кросно або Соліна. Тим не менш, влада намагається залучити туристів на короткі перебування та у вихідні. Основними пам'ятками тут є низовинна велостежка протяжністю 37 км та історичний парк – Блізна.

Острув також є одним з найактивніших членів місцевої активної групи (LAG) «Lasovia». LAG «Lasovia» – це мультисекторне партнерство, створене Axis IV («Лідер»)

у рамках Програми розвитку сільських районів на 2007-2013 роки. Метою партнерства є сприяння розвитку сільських регіонів за допомоги фондів ЄС. Місцевій активній групі «Lasovia», завдяки успішному використанню фондів ЄС, вдалося організувати численні культурні та спортивні заходи, такі як вже згаданий Історичний парк Блізна. Ці заходи сприяють безпосередньо місцевій громаді, а також роблять гміну привабливішою для приїжджих – туристів й тих, хто прибуває до Острува у бізнес-справах.

### **Використана література**

- BOBER J. et al. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Malopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013.
- WOŁEK A. *Słabe państwo*. Kraków – Warszawa: ISP PAN, 2012.
- HAUSNER J. Modele polityki regionalnej w Polsce. In: *Studia Regionalne i Lokalne*, 2001, No. 1.
- DOLNICKI B. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- JAWORSKA-DEBSKA J. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego. In: DUNIEWSKA, Z. – JAWORSKA-DEBSKA, B. – MICHALSKA-BADZIAK, R. – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, E. – STAHL, M. *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: DIFIN, 2009.
- KOJŁO S. – LESZCZYŃSKA K. – LIPSKI S. – WISZCZUN E. *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*. The expertize for the Ministry of Regional Development. Warszawa 2009.
- KOSIKOWSKI C. – RUŚKOWSKI E. (eds). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, the document accepted by the Council of the Ministers on July the 13th, 2010, Warszawa, 2010.
- KULEZA M. – SZEŚCIŁO D. *Local Government in Poland*. In: MORENO, A.-M. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012.
- KUPIEC L. – AUGUSTYN A. *Pojęcie i istota polityki regionalnej*. In: KUPIEC, L. (ed.), *Gospodarka przestrzenna. Polityka regionalna*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2000, t. 4.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych* [online]. Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012. <https://mac.gov.pl/raporty-i-dane>.
- PAWŁOWSKA A. – GAŚSIOR-NIEMIEC A. – KOŁOMYCEW A. – KOTARBA B. *System realizacji strategii rozwoju województwa*. Warszawa: CeDeWu, 2013.
- Piasecki A. K. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: PWN, 2009.
- Podkarpackie region municipality ranking 2012 [online]. [cit. 2013-05-30]. [http://www.mistia.org.pl/pokaz\\_strone.php?s=637](http://www.mistia.org.pl/pokaz_strone.php?s=637).
- SAKOWICZ M. – SAKOWICZ, M. Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. In: *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego: Studia i Prace*, 2012, No. 1.
- SŁOBODZIAN B. Decentralizacja systemu władzy – główny problem dyskusji nad reformą administracji publicznej po 1989 r. In: LUTRZYKOWSKI, A. (ed.). *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek, 2012, s. 107 – 124.
- System Analiz Samorządowych* [online]. <http://www.sas24.org>.
- THE MINISTRY OF FINANCE. [online]. [cit. 2013-05-30]. <http://www.archbip.mf.gov.pl/697.html>.



CHURSKI P. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Poznań: Wydawnictwo UAM, 2008.

## **ДОДАТКИ**

**Додаток 1**  
**Територіальний поділ Польщі до адміністративної реформи 1998 року**  
**(тільки воєводства).**



**Додаток 2**  
**Територіальний поділ Польщі після адміністративної реформи 1998 року**  
**(тільки воєводства).**



**Додаток 3**  
**Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року**  
**Розділ VII**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

**Стаття 163**

Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, що не закріплені Конституцією або законами за іншими державними органами влади.

**Стаття 164**

1. Основною одиницею місцевого самоврядування є громада (гміна).
2. Інші одиниці регіонального та / або місцевого самоврядування визначаються законом.
3. Громада виконує всі завдання місцевого самоврядування, що не закріплені за іншими органами місцевого самоврядування.

**Стаття 165**

1. Одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами. Вони мають право власності та інші майнові права.
2. Самостійність органів місцевого самоврядування підлягає захисту в судовому порядку.

**Стаття 166**

1. Публічні завдання, спрямовані на задоволення потреб самоврядної громади, здійснюють органи місцевого самоврядування, як свої прямі завдання.
2. Якщо цього вимагають обґрунтовані потреби держави, закон може доручити одиницям місцевого самоврядування виконувати інші державні обов'язки. Законом визначаються порядок передачі та спосіб виконання цих обов'язків.
3. Адміністративні суди вирішують спори про компетенцію між органами місцевого самоврядування та урядовою адміністрацією.

**Стаття 167**

1. Одиниці органів місцевого самоврядування забезпечуються державними коштами, достатніми для виконання покладених обов'язків.
2. Доходи одиниць органи місцевого самоврядування включають власні доходи, а також загальні субсидії та цільові дотації з державного бюджету.
3. Джерела доходів для одиниць місцевого самоврядування визначаються законом.
4. Зміни до об'єму завдань і повноважень органів місцевого самоврядування виробляються спільно з відповідними змінами їх частки у розподілі державних доходів.

**Стаття 168**

У межах, встановлених законом, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати рівень місцевих податків і зборів.

**Стаття 169**

1. Одиниці місцевого самоврядування виконують свої обов'язки через установчі та виконавчі органи.
2. Вибори до установчих органів є загальними, прямими, рівними і проводяться шляхом таємного голосування. Принципи і порядок подання кандидатів та для проведення виборів, а також вимоги щодо дійсності виборів визначаються законом.

3. Принципи та порядок обрання та розпуску виконавчих органів влади, одиниць місцевого самоврядування визначаються законом.

4. Внутрішня організаційна структура одиниць місцевого самоврядування визначаються, у рамках закону, їх установчими органами.

#### **Стаття 170**

Члени самоврядної спільноти можуть шляхом референдуму вирішити питання, що стосуються їх спільноти, в тому числі про звільнення того чи іншого органу місцевого самоврядування, обраному на прямих виборах. Принципи та порядок проведення місцевого референдуму встановлюються законом.

#### **Стаття 171**

1. Діяльність органів місцевого самоврядування, підлягає нагляду з точки зору законності.

2. Органи, що здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування: Прем'єр-міністр та воєводи, а у фінансових питаннях – регіональні рахункові палати.

3. За пропозицією Прем'єр-міністра Сейм може розпустити установчий орган місцевого самоврядування, якщо він грубо порушив Конституцію або закон.

#### **Стаття 172**

1. Одиниці місцевого самоврядування мають право об'єднуватися.

2. Орган місцевого самоврядування має право вступати в міжнародні асоціації місцевих та регіональних об'єднань, а також співпрацювати з місцевими та регіональними громадами інших держав.

3. Принципи, що регулюють дотримання органами місцевого самоврядування прав, про які говориться у пунктах 1 і 2, встановлюються законом.

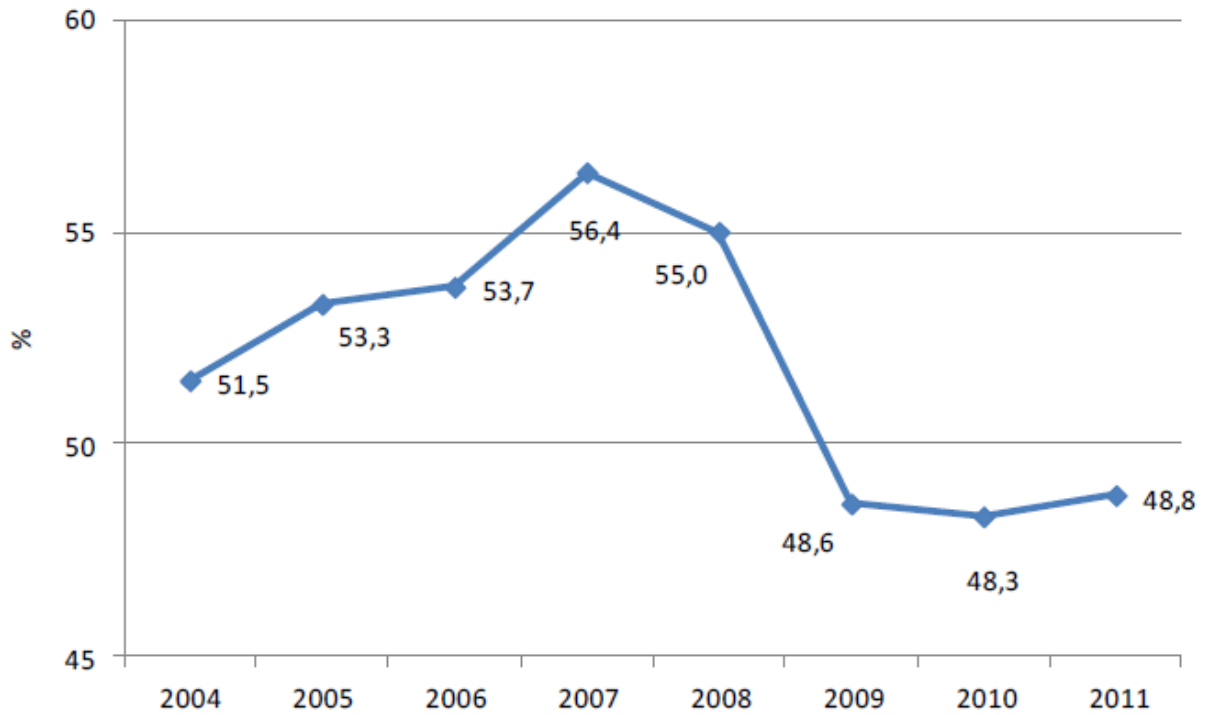
#### **Додаток 4**

#### **Закони реформи державного управління**

Закон «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року  
Закон «Про співробітників місцевого самоврядування» від 22 березня 1990 року  
Закон «Про регіональні рахункові палати» від 7 жовтня 1992 року  
Закон «Про самоврядні адміністративні суди» від 12 жовтня 1994 року  
Закон «Про комунальне господарство» від 20 грудня 1996 року  
Закон «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 року  
Закон «Про вибори до гмінних, повітових рад та рад у воєводствах» від 16 липня 1998 року  
Закон «Про створення трирівневої системи держави» від 24 липня 1998 року  
Закон «Про місцеві референдуми» від 15 вересня 2000 року  
Закон «Про принципи присьднання одиниць територіального самоврядування до міжнародних асоціацій місцевих і регіональних громад» від 15 вересня 2000 року  
Закон «Про місцеві податки і збори» від 12 січня 2001 року  
Закон «Про доступ до публічної інформації» від 6 вересня 2001 року  
Закон «Про столичне місто Варшава» від 15 березня 2002 року  
Закон «Про прямі вибори мерів» від 20 червня 2002 року  
Закон «Про доходи територіальних самоврядних одиниць» від 13 листопада 2003 року  
Закон «Про державні фінанси» від 30 червня 2005 року  
Закон «Про державно-приватне партнерство» від 28 липня 2005 року  
Закон «Про зміни до Закону «Про державні фінанси» та деякі інші законодавчі акти від 8 грудня 2006 року  
Закон «Про співробітників місцевого самоврядування» від 24 жовтня 2008 року  
Закон «Про губернатора і урядову адміністрацію у воєводствах» від 23 січня 2009 року  
Виборчий кодекс від 5 січня 2011 року

### Додаток 5

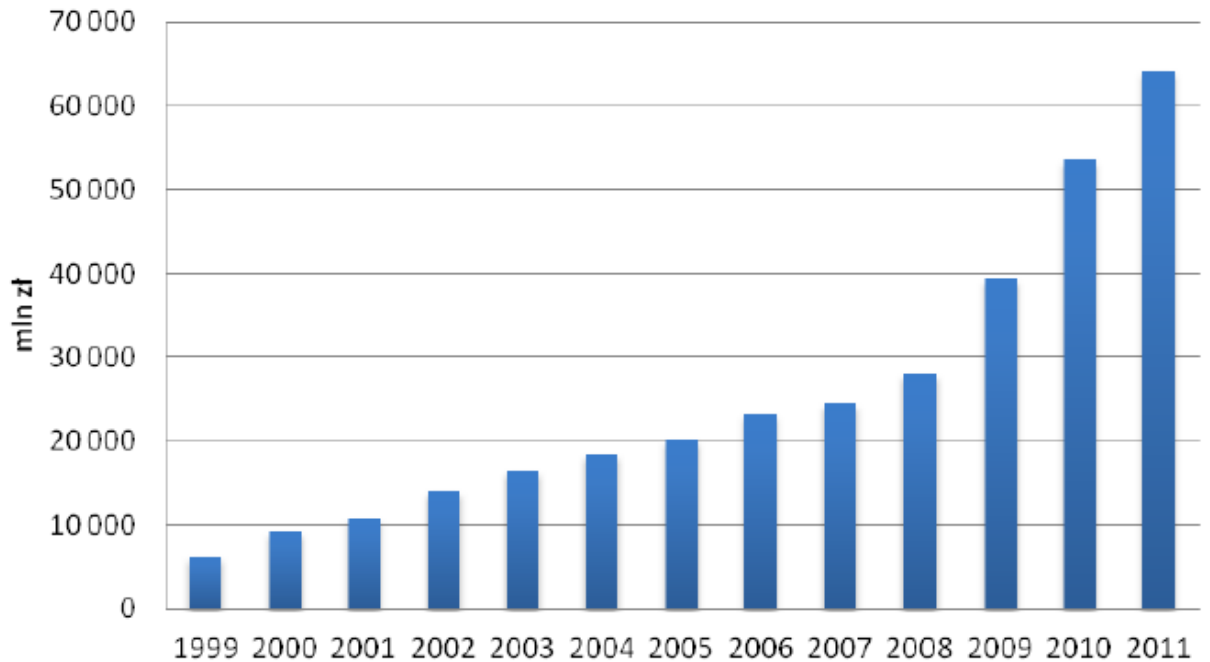
Зміни частки власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих / регіональних урядів у 2004-2011 роках



Джерело: Ocena sytuacji samorządów lokalnych. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012 [online], s. 9. <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych-na-stron%C4%99.pdf>.

### Додаток 6

#### Зростання заборгованості місцевих / регіональних одиниць у 1999-2011 роках



Джерело: Ocena sytuacji samorządów lokalnych. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012 [online], s. 7. <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych-na-stron%C4%99.pdf>,

### Додаток 7

#### Частка видатків місцевих і регіональних урядів у ВВП (2012 р.)

Держава	Частка місцевих і регіональних урядів
Чеська Республіка	10,2%
Данія	37,7%
Фінляндія	23,0%
Франція	11,9%
Нідерланди	16,3%
Норвегія	14,4%
<b>Польща</b>	<b>13,4%</b>
Словаччина	6,3%
Швеція	25,7%
Угорщина	9,0%
Італія	15,1%
Великобританія	13,7%

Джерело: EUROSTAT. Annual government finance statistics [online].

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>



Додаток 8  
Гміна Острув



Джерело: Мапа гміни Острув [online]. [cit. 2013-05-30].  
[http://www.cms.Ostrów.gmina.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=46](http://www.cms.Ostrów.gmina.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=46).



## ПОРІВНЯННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ, ПОЛЬЩІ ТА СЛОВАЧЧИНІ

*Міхал ЦІРНЕР*

Культурна, мовна, історична та інша близькість трьох сусідніх країн (Словаччини, Польщі й України) є беззаперечною. Через відмінності в розвитку (зокрема, політичному), починаючи з 90-х років ХХ століття у цих країнах виникли й відмінності в структурі державного управління. На ці відмінності у розвитку сфери державного управління сприяла не тільки специфіка внутрішньополітичної ситуації в країнах, але і різна їх позиція на міжнародній політичній арені. Словаччина й Польща увійшли до складу ЄС, НАТО, ОЕСР та інших євроатлантичних структур, утворили східний кордон Шенгенської зони та стали країнами-учасниками V4 (Вишеградської групи), в той час як Україна пов'язана з іншими міжнародними політичними структурами.

*Вступ: Про політичної системи України, Польщі та Словаччини*

Словаччина, Польща та Україна можуть класифікуватися як суверенні унітарні держави з республіканською формою правління. В результаті рішення Конституційного суду, який у 2010 році скасував політичну реформу від грудня 2004 року, Україна стала президентською республікою. Повноваження парламенту (Верховної Ради України) та, відповідно, уряду (Кабінету міністрів) були обмежені, а основну їх частину було передано Президентові. Таким чином, в Україні було відновлено політичну систему, що існувала у період до «помаранчевої революції» 2004 року (МЗС Чеської Республіки, 2014 р.). Польща та Словаччина, на противагу Україні, є класичними парламентськими демократіями, де позиція уряду міцніша, за президентську.

Парламенти України та Словаччини є однопалатними, у той час як законодавча влада Республіки Польща є двопалатною. Національні збори тут складаються з Сейму і Сенату. Верхня палата (Сенат) нараховує 100 членів. Кожне воєводство має двох представників, за винятком Варшави і Катовіце, які мають 3-х представників (Halásková, 2009). У польському парламенті, таким чином, існує палата, до якої регіони обирають своїх представників.

### **Державна та місцева влада в Україні, Польщі та Словаччині**

#### *Україна*

За час перебування у складі Радянського Союзу українська територія була розділена на області, райони, населенні пункти, і ця традиція збережена й дотепер. Ще до розпаду СРСР всі важливі місцеві повноваження було передано виборним органам, що значно посилило позиції рад (тогочасних місцевих органів влади). Після проголошення незалежності України у 1991 році було ухвалено низку законів, які розмежували регіональні та місцеві органи самоврядування. Було введено прямі вибори мерів (такий само статус існує в Словаччині та Польщі), а в 1992 році – ухвалено закон «Про місцеве самоврядування», «який визначив принципи діяльності влади на місцевому рівні, а також функції та обов'язки місцевих органів влади і їх співробітників. Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий у 2001 році, визначає організацію, функції та процедури, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування» (Klimovský, 2012, с. 48).

Україна має три рівні місцевого самоврядування. «Найвищий з місцевих рівнів складається з 24 областей (регіонів), Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, якими є Київ і Севастополь», «на середньому рівні існує 490 сільських районів і майже 180 міст обласного значення», «найнижчий рівень нараховує в цілому близько 28500 сіл, 890 селищ міського типу, 120 районів у містах і 280 міст районного значення

(Klimovský, 2012, с. 47). «У деяких одиницях регіонального рівня частина установ має характер органів державної влади на місцях, інша частина діє у якості органів місцевого самоврядування. Очолюють області, а також міста Київ і Севастополь, губернатори, які є найвищими представниками державної адміністрації в цих самоврядних одиницях. Пропозиції щодо їх кандидатур подаються урядом Президентові, який має право вето і який, у той же час, може в будь-який час їх відкликати з цієї посади. [...] Обласні та районні ради обираються безпосередньо мешканцями цих самоврядних одиниць [...]. Територіальна громада в межах району повинна мати в районній раді свого представника. [...] Органи державної влади [...] підзвітні не тільки вищому державному органу, але також і згадуваним радам. Ці ради мають навіть право запропонувати і, відповідно, ініціювати звільнення губернатора. [...] Ради з числа своїх членів обирають голів, які потім вестимуть засідання сесій, пропонуватимуть структуру (в тому числі комісії) рад, головуватимуть у виконавчому комітеті, представлятимуть ради назовні тощо. Особливо цікавим є те, що посада губернатора, згідно з положеннями Конституції України, несумісна з посадою голови відповідної ради. На практиці, однак, можна було спостерігати, що ці дві функції були з'єднані і виконувалися лише однією особою» (Klimovský, 2012, с. 48).

«Основу місцевого самоврядування в Україні складають місцеві громади міст, районів у містах, сіл і селищ. Принципи місцевого самоврядування закріплені в Конституції України. Місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади вирішувати місцеві проблеми в рамках законодавства. Воно реалізується безпосередньо громадянами або опосередковано, тобто, місцевою владою. Місцеві громади мають право об'єднуватися. [...] Муніципальні ради є представницькими органами, які приймають рішення, члени яких (депутати) обираються строком на чотири роки. [...] Так само [...] їх голови обираються безпосередньо мешканцями сіл на чотирирічний термін. Під час їх виборів використовується система голосування відносною більшістю. Голови діють не тільки у муніципальних радах, але й у виконавчому комітеті, і в цьому відношенні їх позиція несумісна з позицією членів муніципальних рад. Крім того, голова муніципальної ради готує порядок денний її засідання, пропонує загальний склад виконавчих органів, призначає і звільняє заступників голів, представляє громаду за її межами тощо. Муніципальна рада може висловити недовіру голові. Проте, для відкликання голови з посади, необхідно зібрати більшість у дві третини голосів членів ради. Окрім права на внесення змін голова має право накладати вето на рішення муніципальної ради» (Klimovský, 2012, с. 48-49). Таке ж право, так зване, перепланування на основі закону (*sistačné právo*), має в Словаччині староста, він може призупинити виконання рішення. І навпаки, старосту в Словачській Республіці можна відкликати тільки за результатами місцевого референдуму.

«Окрім голів, у муніципалітетах з кількістю понад 500 мешканців діють також колегіальні виконавчі органи. Найважливішими з них є виконавчі комітети. Їх очолюють голови, які пропонують радам на затвердження інших членів цих комітетів. Виконавчі комітети втілюють рішення рад на практиці і, як правило, координують також діяльність інших виконавчих органів (наприклад, комісій). Міські райони обов'язково мають бути в Києві [...]. Інші міста можуть утворювати райони, але при їх створенні діє правило, за яким повинна бути отримана на це згода населення. У містах з районним поділом організовується діяльність районних рад у містах та їх виконавчих органів. Такі ради не очолюються головами, тому головуючих на цих радах обирають самі ради з-поміж своїх членів» (Klimovský, 2012, с. 49).

«Серед інших обов'язків органів місцевого самоврядування у сфері управління власними або довіреними активами входить і управління активами, які перебувають у їх власності, підготовка і затвердження власних бюджетів (у тому числі контроль за їх виконанням), ухвалення рішень про введення місцевих податків і зборів, про введення,

реорганізацію та ліквідацію місцевих підприємств або організацій (у тому числі контроль за їх діяльністю). Звичайно, у контексті процесів децентралізації центральна влада уповноважена передати (делегувати) місцевій владі виконання певних повноважень, [...] тоді необхідно фінансувати забезпечити виконання переданих повноважень і, водночас, контроль за їх виконанням. Фактичне фінансування може забезпечуватись або у вигляді прямих видатків з державного бюджету, або шляхом розподілу коштів на певні речі з загальнодержавних податків» (Klimovský, 2012, с. 49).

«Однією з найсерйозніших проблем діяльності місцевого самоврядування в українських умовах є недостатні бюджетні можливості місцевих органів влади з точки зору обсягу повноважень, покладених на них. З цим пов'язаний той факт, що місцеві органи влади не мають достатніх інструментів, які б їм допомогли, наприклад, краще впоратися з місцевими податками чи зборами (зокрема, їх ставками). В Україні залишається централізована система фінансування місцевих органів влади [...], місцеве самоврядування стає все більш залежним від видатків з державного бюджету» (Klimovský, 2012, с. 49).

«Для українських відносин завжди типовим були високий рівень корупції, кумівство та політико-партійна залежність» (Klimovský, 2012, с. 46.), а також відсутня демократія, політичне розділення країни, захаращене самоврядування, роздрібнена структура поселень, велика кількість повноважень місцевих органів влади та недостатнє фінансування. На додаток до цих проблем, Климовський визначає ще один серйозний аспект – «засилля місцевих груп інтересів (кланів) та їх суперництво, пов'язане з використанням незаконних засобів» (Klimovský, 2012, с. 50). Крім того, в Автономній Республіці Крим діє специфічна виборча система, яка має ще більший дефіцит громадської участі та демократії.

Україна, проте, може надихнути Польщу та Словаччину. В Україні, а саме в місцевій політиці, відносно високий рівень участі жінок. «Наприклад, у сільських радах, жінки представлені більше, ніж чоловіки, а їх частка в загальній чисельності депутатів становить близько 51%. У районних радах міст частка жінок складає 46%» (Kobelyanska, 2011, с. 5). Згідно з наявними статистичними даними, серед членів рад самоврядних країв у Словаччині в листопаді 2009 року (і до кінця 2013 року) кількість жінок становила 15,4%. Посади сільських старост або мерів міст (у період з 2010 до 2014 року) займали 22,6% жінок (Статистичне бюро Словацької Республіки, 2013 рік). У 2010 році в Польщі жінки склали 23% від усіх членів органів місцевого самоврядування (Druściarek, 2012, с. 12).

### *Польща*

З 1989 року Конституція Республіки Польща визнала органи місцевого самоврядування учасниками політичної системи. Польща провела фундаментальну реформу державного управління у 1998 році. «З 1 січня 1999 року [там] існує паралельна система влади, що має розподіл, подібний до нашої [словацької] – на дві складові – державну владу та самоврядування. Обидві складові організовані на трьох рівнях» (Kútik, 2008, с. 112).

Державне управління в Польщі організоване на рівні держави, воєводств та повітів. На державному рівні його здійснюють президент, обидві палати парламенту і уряд. «Повноваження державного рівня стосуються захисту закону, внутрішнього правопорядку, сільського господарства, середньої та вищої освіти, наукових досліджень, пошти, залізниць і головних магістралей» (Kútik, 2008, с. 113). На рівні воєводства державну владу представляє воєвода» зі своєю виконавчою адміністрацією, [...] яка проводить державну фінансову політику у воєводстві, виконує і координує діяльність у сфері оборони і безпеки на території воєводства» (Kútik, 2008, с. 113), «є контролюючим органом над органами самоврядування у воєводстві, повіті та гміні» (Halásková 2009, с.

161). Повіт очолює староста «зі своєю повітовою адміністрацією. Державна влада у рамках повіту здійснюється лише в якості спеціалізованого державного управління в чотирьох сферах: поліція, пожежний захист, охорона здоров'я та управління з питань будівництва» (Kútik, 2008, с. 114).

Місцеве самоврядування в Польщі реалізується на рівні воєводств, повітів та гмін (у європейських країнах воно, як правило, проводиться на двох рівнях, тобто, на місцевому та регіональному). Адміністративно Польща розділена на 16 воєводств, 379 повітів (районів) і 2478 гмін (муніципалітетів), «з яких 307 – міські муніципалітети, у тому числі 65 – зі статусом повітових, 1587 – сільські населені пункти, 584 – змішані населені пункти» (Halásková 2009, с. 161). Кількість міст у Польщі нині перевищує 900. «Міста з населенням понад 100 000 жителів, а також міста, які після проведення реформи державного управління в 1998 році втратили статус резиденцій тодішніх воєводств, отримали статус повітів. Кількість таких міст, що мають статус повітів у Польщі нині складає 65» (Kútik, 2008, с. 115).

Воєводство очолює маршалок (Marszałek Województwa), якого можна, відповідно до його повноважень, порівняти з головою самоврядного краю у Словаччині. «Функція адміністрації краю, яка забезпечує діяльність державної влади на території воєводства, виконує т.зв. правління воєводства (Urząd Wojewódzki), його очолює воєвода (Wojewoda) [у Словаччині до 2007 року це був голова самоврядного краю]. Іншими словами, в Польщі існує окреме регіональне утворення, де орган самоврядування представляє воєводство на чолі з маршалком, а державу на рівні воєводства представляє правління воєводства на чолі з воєводою» (Moravskoslezský kraj – Krajský úřad, 2014). «Кожне воєводство має свій парламент на чолі з маршалком (maršálek)» (Halásková 2009, с. 161).

Воєводства «у першу чергу відповідають за регіональну політику, створення конкурентного середовища, економічний розвиток регіону, вирішення структурних проблем». (Kútik, 2008, с.116) Воєводства мають повноваження, зокрема, в таких сферах як: «стратегія регіонального розвитку, у тому числі міжнародне співробітництво, освіта, у тому числі й вища, охорона здоров'я, культура та захист культурних цінностей, соціальне забезпечення, модернізація сіл, охорона довкілля, водне господарство, дороги та громадський транспорт, туризм, оборона та цивільний захист, активація місцевого ринку праці» (Kútik, 2008, с. 116).

«Повіт представляє новостворений рівень самоврядування» (Halásková 2009, с. 161). Особливим статусом у рамках цього рівня «користуються кілька десятків сіл-міст, які визначаються як міські повіти (powiat grodzki) або як міста зі статусом повіту (miasto na prawach powiatu). Інші повіти мають характер так званих районних повітів (powiat ziemski)» (Klimovský, 2011, с. 48). Повіт «має свої виборні органи та представників (повітова рада та голова повіту)» (Halásková 2009, с. 161). «У містах зі статусом повіту керують не повітова рада чи її голова, все управління знаходиться в руках міської влади» (Klimovský, 2011, с. 48).

«У польській адміністративній системі повіти, з точки зору їх позиції та обсягу повноважень, належать до слабких самоврядних одиниць» (Klimovský, 2011, с. 48-49). Повітові органи самоврядування мають такі повноваження: «підтримка та захист здоров'я, соціальна підтримка будинків престарілих, будинків для самотніх матерів з дітьми, притулків тощо». (Kútik, 2008).

Основною одиницею місцевого самоврядування в Польщі є гміна (gmina). «До 1972 року на території Польщі існували й менші територіальні одиниці (gromada), зі значним скороченням їх кількості були створені три групи спільнот: міська гміна (gmina miejska) – ці одиниці складаються з одного міста (із загальної кількості гмін вони нараховують близько 12%), змішані гміни або т.зв. сільсько-міські (gmina miejsko-wiejska) – ці одиниці зазвичай складаються з міста, яке займає центральну позицію, і

кількох прилеглих інших невеликих населених пунктів (із загальної кількості гмін вони складають близько 24%), сільські гміни (*gmina wiejska*) – ці гміни включають виключно невеликі сільські населені пункти (з загальної кількості гмін вони складають близько 64%)» (Klimovský, 2011, с. 49).

У деяких гмінах прямими виборами обирається гмінна рада, яка у свою чергу обирає правління гміни. У селах і малих містах правління очолює староста, у великих містах – президент міста (Halásková, 2009). Гміни, окрім гмінної ради та правління гміни «також зобов'язані створити ревізійну комісію. Членів цих комісій визначає правління гміни зі свого складу. Крім того, гмінна рада створює гмінне правління (*zarząd gminy*), при чому членом такого комітету також може бути людина, яка не входить до гмінної ради. Голова гмінної ради та голова правління не є тотожними особами, оскільки головою правління автоматично стає обраний староста, мер або президент міста відповідно. «Гмінні правління є органами виконавчої влади, у своїй діяльності вони підзвітні гмінним радам, які їх навіть можуть розпустити. У своїх межах, гміни можуть також створювати допоміжні одиниці (*jednostki pomocnicze*) та надавати їм певні повноваження. Типовим прикладом є міста в змішаних гмінах, які зазвичай користуються таким статусом. У той час як у сільських районах такими одиницями є приходи (*sołectwo*), у міських або змішаних гмінах їх, як правило, називають дільницями (*dzielnica*) або мікрорайонами (*osiedle*)» (Klimovský, 2011, с. 50).

Самоврядні гміни «виконують повноваження у сферах міського планування; управління земельними ресурсами, місцевими комунікаціями, вулицями, мостами та землями; організації місцевого транспорту; управління комунальним водопостачанням, каналізацією та утилізацією відходів; забезпечення чистоти й порядку, вивозу сміття; охорони здоров'я (місцеві, відповідно, районні центри здоров'я з 1997 року належать до гмінної власності); соціальної допомоги; соціальних виплат, у тому числі для обладнання та установ з догляду; місцевого житла, в тому числі видачі дозволів на будівництво в гміні; закладів спорту і рекреації; освітніх та навчальних закладів; управління у сфері торгівлі та торгових місць; місцевих зелених насаджень; міських кладовищ; забезпечення громадського порядку та протипожежного захисту. Вони здійснюють загальне технічне обслуговування будівель і споруд, які обслуговують населення, в тому числі адміністративних будівель. [...] Гміни виконують завдання, покладені на них державною владою у відповідності з законом. Крім того, вони, однак, можуть виконувати деякі з завдань уряду за погодженням з компетентними державними органами, при цьому фінансування таких завдань забезпечується за підтримки відповідного державного органу» (Kútik, 2008, с. 118). «Польський закон про місцеве самоврядування від 1990 року дозволяє співробітництво між гмінами для спільної реалізації суспільних завдань і послуг. Створення об'єднання гмін, затверджується радою кожної зацікавленої гміни» (Halásková 2009, с. 161).

«Джерела доходів органів місцевого самоврядування формують місцеві державні бюджети, в тому числі з власних доходів, загальних та специфічних цільових субсидій з державного бюджету. Сформовані органи також можуть встановлювати місцеві податки і збори відповідно до законодавства. Функція органів місцевої влади підконтрольна центральному уряду – адміністрації воєводства – і регіональній аудиторській палаті» (Halásková 2009, с. 162).

Консолідована гмінна структура грає в польській адміністративній системі важливу роль. Наприклад, «80% витрат самоврядування припадає на гміни, 15% – на повіті і лише близько 5% – на воєводства» (Klimovský, 2011, с. 46). Цю модель іноді називають північною (нордичною). У ній переважають гміни, а регіони є свого роду «начинкою» самоврядування (Klimovský, 2011, с. 48).

Польське самоврядування відрізняється від українського та словацького процесом обрання старост і мерів. «У 2002 році відбулася остання реформа виборчої

системи на місцевому рівні. З того року старости та мери в Польщі обираються прямими виборами» (Polské volební systémy a jejich dopad na aktuální politické dění, 2008).

### *Словацьчина*

Навіть в 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 населенні пункти (міста і села) та самоврядні краї (вищі територіальні одиниці – ВТО). З 1996 року в 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) (Статистичне бюро Словацької Республіки, 2012). У словацьких умовах специфічну позицію займає столиця Словаччини (Братислава) та міста з населенням понад 200 000 жителів (нині це стосується єдиного міста Кошице, яке керується окремим законом про свою діяльність). Законодавство у різних областях диференціює повноваження муніципалітетів залежно від їх розміру, значення тощо.

Найбільш кардинальні зміни реформи у галузі державного управління Словаччини відбулися в 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 ВТО), та була реалізована децентралізація державного управління. Самоврядним краям (ВТО, 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 в 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 діють від свого імені, а в рамках делегованих від державної влади – від імені держави.

Державна адміністрація в 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 в Словаччині. З 1 січня 2013 року тут діє Закон № 345/2012 Z.z. «Про деякі заходи в 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 пропонуватиме кандидата на посаду голови районної адміністрації, яка потім призначає його. Міністерство пропонуватиме 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 (Cirner, 2013).



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'язкові правила. 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, з власних доходів та державних дотацій. Самоврядний край, в межах своєї компетенції співпрацює з адміністративно-територіальними одиницями або з тими органами влади інших держав, які виконують регіональні функції. Має право вступати в міжнародні асоціації територіальних одиниць або територіальних органів влади (Закон № 302/2001 Z.z.)

«Жупи щорічно управляють коштами до 1,14 млрд. євро і мають значні повноваження. Від рішень політиків жуп і чиновників залежить, якими будуть в регіонах середні школи, лікарні, будинки престарілих, театри, галереї, музеї та бібліотеки. Також вони приймають рішення про те, скільки грошей і куди буде спрямовано для ремонту доріг II та III категорій. Краї затверджують дорожній податок, розклад і тарифи приміського автобусного транспорту, дотують мистецькі школи, постачальників соціальних послуг, культури та спорту. Управління жуп може також впливати на те, скільки грошей з фондів ЄС надходитиме до регіону» (Piško, 2013). Крім того, самоврядні краї «видають транспортні ліцензії у сфері національних автобусних перевезень. [...] Мають] право створювати й закривати середні школи, основні мистецькі школи, шкільні гуртожитки, заклади шкільного харчування. До повноважень жуп також входить призначення та звільнення з посад керівників шкіл. Вони забезпечують роботу туристичних та спортивних закладів. [...] У своєму віданні мають заклади для екстреного та підтримуваного житла, заклади соціальних послуг. Забезпечують соціальне консультування. [...] Можуть прийняти рішення про здачу в оренду або продаж лікарень. Забезпечують медичну службу першої допомоги та відділення швидкої допомоги. Видають дозволи на експлуатацію медичних установ і аптек. [...] У своєму віданні мають театри, бібліотеки, художні галереї, освітні центри. Фінансово підтримують різні культурні заходи в регіоні (Stupňan, 2013).

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 в 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 не вигідним. 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. (Закон № 369/1990 Zb.).

Муніципальна влада забезпечує організаційну та адміністративну діяльність муніципальної ради та старости, а також органів, створених муніципальною радою. Якщо в селі створено посаду голови муніципальної адміністрації, остання діє, а її роботу організовує 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 в 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 (Закон № 369/1990 Zb.).

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 в міських районах представляють населення цих районів і беруть участь у самоврядуванні міста (Закон № 369/1990 Zb.).

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 в 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 (Закон № 369/1990 Zb.).

Окрім того вони обслуговують та затверджують програми розвитку житлового будівництва і беруть спільну участь у формуванні сприятливих умов для будівництва житла в 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 в муніципалітеті. Муніципалітетові закон може делегувати деякі з завдань уряду, якщо їх продуктивність таким чином буде раціональнішим та ефективнішим. З передачею завдань самоврядуванню держава надає муніципалітетові необхідні фінансові та інші матеріальні ресурси (Закон № 369/1990 Zb.).

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 (Закон № 416/2001 Z.z.).

У питаннях місцевого самоврядування муніципалітет може видавати загальнообов'язкові правила. Він також може на юридичну або фізичну особу, що займається підприємницькою діяльністю, накласти штраф. Муніципалітет фінансує свої потреби, головним чином, з власних доходів, дотацій з державного бюджету та інших джерел (Закон № 369/1990 Zb.).

### **Порівняння органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, Польщі та Словаччині**

З огляду на розміри країн Польща та Україна є подібними, зокрема, в тому що їхні органи державної влади і місцевого самоврядування є складнішими в порівнянні зі словацькою державною владою, у їхніх структурах існують різні особливі статуси (для великих міст, районів у містах, одиниць на регіональному, районному чи місцевому рівнях). Це впливає з розмірів країни а, отже, і потребі у ще одній адміністративній сфері, яка б управлялася та була закріплена конституційно.

Незважаючи на надмірну бюрократизацію державної влади Словаччини, а також на те, що у рамках реформи державної влади йдеться про ліквідацію чи злиття близько 700 бюджетних та субсидованих організацій, вона не є такою складною, як в Україні, дещо менше така оцінка стосується польської влади. Найміцнішу позицію ця бюрократизація займає в українській державній владі, де ще не завершився процес децентралізації. Найбільшу передачу повноважень самоврядуванню від державного управління реалізовано в Польщі, а стосується це саме місцевого самоврядування. У Словаччині загальне державне управління на регіональному рівні деградує (з 2012 року реформують і ESO) та має наразі найсильніші позиції на рівні краю – аналогічно до польської влади. Децентралізація повноважень відбулася і в Словацькій Республіці, але подібні повноваження є тільки на рівні словацьких самоврядних країв і польських самоврядних воєводств. Муніципалітети в Польщі мають більш виразні компетенції, ніж їх словацькі партнери. На противагу, повноваження словацьких міст і сіл є досить значними.

Трирівневе державне управління – Україна, Польща – визначає найбільшу відмінність зі Словаччиною, в тому сенсі, що самоврядування на рівні округу в Словаччині практично відсутнє (якщо ми говоримо про місцеве самоврядування). Самоврядування в Україні не має таких позицій як у Словаччині чи Польщі, але не можна сказати, що його повноваження є цілком маргінальними. Словаччина та Україна мають проблеми через фрагментовану структуру розміщення. Загальною проблемою для всіх трьох країн можна назвати корупцію і кумівство, хоча проблема ця стає все більш явною в Україні. Представники органів місцевого самоврядування в цих країнах обираються прямим голосуванням (старости, мери, депутати, голови самоврядних країв і т. ін.), у той час як на рівні державного управління – призначаються державними органами. Враховуючи унікальність даних держав, специфіка та нюанси в державному секторі мають природний зв'язок з соціальним генезисом цих територій.

## Використана література

- HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa v Evropské unii*. Opava: Optys s.r.o., 2009.
- Zákon č. 302/2001 Z.z. o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- 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.
- DRUCIAREK, M. – FUSZARA, M. – NIŻYŃSKA, A. – ZBIERANEK, J. *Women on the Polish Political Scene*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2012.
- KLIMOVSKÝ, D. Samosprávy v EÚ: Poľsko: Konsolidovaná štruktúra silných obcí a "experimentovanie" na regionálnej úrovni. In: *Územná samospráva*, 2011, roč. 7, č. 1, s. 46 – 51.
- KLIMOVSKÝ, D. Samosprávy v EÚ: Ukrajina: Existencia neprehľadnej samosprávy v politicky rozdelenej krajine. In: *Územná samospráva*, 2012, roč. 8, č. 3, s. 46 – 50.
- KOBELYANSKA, L. – SUSLOVA, O. – YENA, O. – SKORBUN, I. *Women's Participation in politics and Decision-Making in Ukraine: Strategy Paper*. Kiev: Ukrainian Women's Fund, 2011. Prameň: KLIMOVSKÝ, D. Samosprávy v EÚ: Ukrajina: existencia neprehľadnej samosprávy v politicky rozdelenej krajine. In: *Územná samospráva*, 2012, roč. 8, č. 3, s. 46 – 50.
- KÚTIK, J. *Štruktúra verejnej správy v štátoch Európskej únie*. Trenčín: FSEV TnUAD, 2008.
- MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ – KRAJSKÝ ÚRAD. 2014. *Partnerské regiony: Polsko* [online]. 2014. [cit. 2014-01-08]. Dostupné na internete: [https://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/partnerske\\_regiony/polsko-11553/](https://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/partnerske_regiony/polsko-11553/).
- MZV ČR. *Ukrajina: Vnitropolitická charakteristika* [online]. 2014, [cit. 2014-01-04]. Dostupné na internete: [http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/ukrajina/politika/vnitropoliticka\\_a\\_charakteristika.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/ukrajina/politika/vnitropoliticka_a_charakteristika.html).
- PIŠKO, M. Župy oslabuje aj vláda. Čo vlastne robia? In: *Sme* [online]. 29.09.2013. [cit. 2014-01-10]. Dostupné na internete: <http://www.sme.sk/c/6952456/zupy-oslabuje-aj-vlada-co-vlastne-robia.html>.
- Polské volební systémy a jejich dopad na aktuální politické dění. In: *E-polis* [online]. 19. 05. 2008, [cit. 2014-01-08]. Dostupné na internete: <http://www.e-polis.cz/komparace/271-polske-volebni-systemy-a-jejich-dopad-na-aktualni-politicke-deni.html>.
- STUPŇAN, I. Právomoci žúp ľudí k urnám nelákajú. In: *Pravda* [online]. 01.10.2013. [cit. 2014-01-10]. Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/294689-pravomoci-zup-ludi-k-urnam-nelakaju/>.
- ŠÚ SR. *Rodová rovnosť: Verejný život a rozhodovanie* [online]. 24.01.2013. [cit. 2013-04-06]. Dostupné na internete: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=29767>.
- ŠÚ SR. *Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011* [online]. 2012. [cit. 2014-01-04]. Dostupné na internete: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=24273>.
- CIRNER, M. Reforma štátnej správy ESO – návrat k centralizácii verejnej správy na Slovensku? In: BOBÁKOVÁ, V. a kol. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“. Časť 1*. Košice: FVS UPJŠ, 2013, s. 61 – 71.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Владімір Бенч, Міхал Цірнер, Олег Лукаша, Олексій Молдован<sup>13</sup>*

Поточна політична та економічна ситуація в Україні свідчить про те, що децентралізація є для України необхідністю – політичною, економічною та демократизаційною. Країна, що розділена майже на 2-3 частини, має змогу об'єднатися за рахунок збільшення повноважень і обов'язків регіонів і місцевих муніципалітетів. Також демократизація України може проходити тільки пліч-о-пліч з процесом децентралізації публічної влади і фінансів на нижчі рівні.

У цьому відношенні позитивним є словацький та польський досвід, незважаючи на деякі проблеми і подальші потреби щодо оптимізації результатів децентралізації, зокрема, у сфері перекривання повноважень та їх фінансування, а також у питанні «муніципалізації»<sup>14</sup> – у випадку Словаччини.

Ефективна децентралізація можлива тільки при передачі коштів місцевим органам влади, про що свідчать деякі дослідження, а також словацький та польський досвід. У випадку обох країн – Словаччини та Польщі – це стало зрозумілим у зв'язку з широкими економічними реформами, включаючи й податкові реформи. Це допомогло обох країнам зберегти хороші економічні показники навіть в умовах економічної кризи у Європі.

Ключову роль процесу децентралізації, особливо у Словаччині, відіграла децентралізація фінансова. Фінансова децентралізація допомогла:

- збільшити ефективність використання державних та бюджетних ресурсів,
- встановити справедливість для місцевих і регіональних органів самоврядування,
- збільшити прозорість та скоротити корупцію,
- збільшити участь громадян в управлінні.

Успіх реформи державного управління залежить від кількох умов. Реформа повинна мати комплексний, системний характер, і різні частини реформи повинні слідувати одна за одною логічно, у хронологічному порядку. Реформі має передувати «аудит» персоналу, фінансів, систем аудиту тощо. Після того, як інформація у максимально можливій мірі зібрана і систематизована, повинна настати фаза розробки програмних документів і загального обговорення. Залучення експертних установ, політиків та громадян до громадського обговорення концепції реформи має стати нормою. Це найважливіший етап, оскільки в результаті цих професійних та загальних дискусій має бути вироблене політичне рішення про те, що є метою реформи та як ця реформа відбудеться. Таке політичне рішення має бути результатом консенсусу між громадянами, партіями усього політичного спектру та експертами. З цієї полеміки слід виробити довгострокове стратегічне бачення, яке би влаштувало більшість і якої би зобов'язалися дотримуватися майже всі відповідні політичні сили.

---

<sup>13</sup> Владімір Бенч – Дослідник Словацької асоціації зовнішньої політики, Міхал Цірнер – Експерт Пряшівського університету, Олег Лукаша – Консультант Асоціації міст України; Олексій Молдован – Завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ.

<sup>14</sup> Віднесення до муніципальної власності або під її контролем, і особливо, злиття невеликих муніципалітетів у великі одиниці, щоб вони могли бути економічно та функціонально ефективнішими.

Важливо, щоб реформа брала до уваги місцеві особливості країни, її традиції, культуру і політичну систему. Кожна система вимагає особливого підходу. У ході реалізації заходів на практиці, виникає багато проблем, які необхідно вирішувати окремо. Дуже важливо, щоб були створені міцні структури, які вирішуватимуть такі проблеми на постійній основі, як, у випадку Словаччини, уряд створив спеціальну систему «децентралізації субсидій» для місцевих та регіональних бюджетів.

Продовжувати реформу було б доцільно меншими кроками, реформа мала б реалізовуватися радше еволюційним шляхом, ніж революційним. Послідовні кроки уможливають оптимальну ревізію помилок, у той час як великі «стрибки» набагато важче повернути назад. Планування і програмування таким чином, відіграє важливу роль у практичній реалізації реформи. Коли ж реформа буде схвалена, жодна з її фаз не повинна бути випущена або суттєво скоригована, якщо тільки для цього не буде відповідних аргументів (до них не повинні належати зміна політичної ситуації, пошук симпатії виборців, тиск чиновників, політичні рішення, що переслідують корисливі політичні цілі). Недовершена реформа часто призводить до виникнення системи ще менш дієвої, ніж та, що існувала раніше.

Статус і повноваження між державною владою, місцевим самоврядуванням та іншими організаціями повинні бути чітко визначені, не можуть дублюватися, має бути можливим співробітництво між ними, а також слід визначити, у яких повноваженнях вони не можуть заважати один одному. Важливо також створити механізми контролю, незалежні від політичної влади. Механізми контролю повинні бути на всіх рівнях системи державного управління.

Точне визначення компетенції є основною проблемою для реформи державного управління. Багато разів буває таке, що часте застосування принципу субсидіарності призводить до величезної децентралізації та передачі великого обсягу повноважень від держави місцевому самоврядуванню або неурядовому сектору. Цей принцип має багато переваг, але при його реалізації, необхідно взяти до уваги місцеві особливості, а також наступні питання: разом з такою передачею повноважень має проводитися і фінансова децентралізація, тобто реалізацію цих повноважень необхідно забезпечити достатніми коштами. Рідко обговорюється у цьому контексті і той факт, що не всі отримані повноваження самоврядування зможе реалізувати ґрунтовно, оскільки воно не має таких можливостей, як держава (наприклад, персонал та ін.), навіть якщо для виконання цих повноважень, вона отримує достатнє фінансування.

Нестача кваліфікованих людських ресурсів, наприклад, часто призводить до погіршення якості обслуговування, в порівнянні з періодом, коли їх надавала держава. Крім того, держава повинна зберігати ключові повноваження щодо прийняття рішень, особливо в таких сегментах, як, наприклад, соціальні питання, освіта й охорона здоров'я, та управління територією в цілому (наприклад, цивільний захист та захист населення, правоохоронні служби, аварійно-рятувальні служби тощо). Найважливішим моментом реформ, спільно з перерозподілом коштів між різними компонентами держави, є уникнення конфліктів з питань компетенції, а також правильне збалансування повноважень між державою і самоврядуванням.

У довгостроковій перспективі реформа – це процес, який ніколи не завершується, і сама по собі вона ніколи не буває досконалою. Вона повинна розвиватися у рамках поточної модернізації та політичних процесів у суспільстві. Це необхідно ретельно роз'яснити громадянськості. Правильна інформаційна кампанія є надзвичайно важливою для того, щоб громадяни з цією реформою зжилися. Будь-яка реформа тягне за собою негативний вплив на деякі верстви суспільства і викликає опір. Правильно реалізовані реформи мають допомогти державі і особливо більшості її громадян.

В Україні реформування територіальної публічної влади декларувалось як одне з найважливіших завдань суспільних трансформацій ще з часу ратифікації у 1997 році

Європейської Хартії місцевого самоврядування. Але практична розробка повного пакету законопроектів була здійснена лише у 2007-2009 рр., хоча невдалі спроби проведення реформи адміністративно-територіального устрою проводились відразу після Помаранчевої революції у 2005 році. Водночас переважна більшість експертів та опозиційних політиків і досі схиляються до думки, що реформи територіальної публічної влади мають першочергове значення у системних реформах в Україні взагалі. Іншими напрямками системних реформ є економіка, соціальна сфера, громадянське суспільство і безпекова політика.

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. Успішність децентралізації залежить і від фінансової спроможності органів самоврядування, що необхідно для якісного виконання наданих їм функцій.

Актуальність для України європейського досвіду децентралізації влади зумовлена активними процесами реформування й подальшої нормативної регламентації місцевого самоврядування у державах Європи. Важливі питання самоврядування врегульовано і в міжнародних актах Ради Європи, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), Конвенція про транскордонне співробітництво (1980 р.), про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), а також у I і II Європейській хартії міст (від 1992 і 2008 років). Утверджуються й засади децентралізації на регіональному рівні – з огляду на підготовку Конгресом місцевих і регіональних влад Європи проекту Європейської хартії регіонального самоврядування у 1997 році.

Досвід європейських держав засвідчує дві можливі форми розбудови місцевого самоврядування (залежно від його співвідношення з державною владою та від обсягу покладених на самоврядні органи повноважень) - децентралізацію влади на користь громад або ж автономізацію останніх. Панівна правова доктрина і сформована за роки незалежності нормативна база України з огляду на традиції вітчизняного державотворення зорієнтовані саме на децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування.

Посилення ефективності самоврядування вимагає оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою держави. Реформування адміністративно-територіального устрою в державах Європи спрямоване передусім на посилення максимально наближеного до споживачів базового рівня адміністративно-територіального устрою громади, що є необхідною умовою надання населенню якісних публічних послуг. Ця тенденція властива переважній більшості держав Європи, зокрема й Україні. Так, положення прийнятої у 2009 році і формально чинної досі Концепції реформи місцевого самоврядування, як і Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, передбачають формування громад як територіальної основи самоврядування. Такі громади утворюються з метою надання населенню основних соціальних послуг за критеріями економічної активності, розвитку бюджетної та інженерної інфраструктури, а також транспортної доступності.

Дієвість місцевого самоврядування, а отже і успішність децентралізації; залежить від фінансової спроможності територіальних колективів. Найбільш ефективним засобом створення повноцінної матеріальної бази для місцевого самоврядування, а також мірилом демократичності держави і компетентності самоврядних органів є фіскальна децентралізація. Досвід Європи визначає можливість фіскальної децентралізації шляхом децентралізації видатків (надання ресурсів на виконання певних функцій); доходів (закріплення за територіальними колективами права на певні доходи та на встановлення

їх розміру); а також процесуальну і організаційну самостійність із використання коштів. До речі, існуючі в розглянутих європейських державах моделі фінансової децентралізації передбачають не лише наділення територіальних колективів ресурсами, але й впровадження дієвих механізмів нагляду і контролю за діяльністю органів самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері з боку державних органів (органів виконавчої влади або ж незалежних аудиторів), а також ефективних відповідальності і санкцій. Позитивним прикладом для правової системи України можуть слугувати розгорнуті й структуровані переліки доходів місцевого самоврядування європейських країн, що забезпечують дійсне наповнення місцевих бюджетів.

Європейська модель самоврядування ґрунтується на принципах субсидіарності. Вони передбачають надання послуг місцевими владами на максимально наближеному до споживачів рівні, а також законність роботи самоврядних органів, що має вияв у негативній (загальнодозвільній) або позитивній (спеціально-дозвільній) регламентації діяльності цих органів. В українських умовах важливим є максимально повне законодавче закріплення компетенції місцевого самоврядування з урахуванням норм ч. 2 ст.19 Конституції України, що передбачає позитивний принцип діяльності публічної адміністрації; а отже й вимагає докладного відображення в законі їх функцій і повноважень.

Попри спроби реформування, прийняття низки застарілих нині законодавчих актів і приєднання до міжнародних договорів Європи, місцеве самоврядування України так і не було перетворено на потужну й фінансово спроможну форму реалізації публічної влади. Самоврядуванню не було передано достатнього обсягу повноважень, так само не створено дієвих механізмів їх реалізації і матеріального забезпечення. Не сприяє посиленню самоврядування й існування великої кількості територіальних громад із малою чисельністю мешканців, а отже і потенційно незначними податковими відрахуваннями. Зазначені негативи посилюються недостатньо розвинутою правовою культурою суспільства, нездатного нині адекватно оцінювати й контролювати діяльність органів та посадових осіб самоврядування, брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення. Закономірним наслідком таких проблем є погіршення якості місцевих рад, відчуженість органів самоврядування від населення та їх корпоратизація, що за відсутності дієвого контролю й відповідальності призвело до остаточного перетворення їх на слухняні інструменти в руках політичних сил для задоволення власних амбіцій. Проблеми децентралізації на низовому рівні доповнюються неефективною державною регіональною політикою, нездатною стимулювати громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи.

Одним із небагатьох успіхів у сфері місцевого самоврядування України є наявність доктринальних напрацювань для майбутньої реформи. Розгляд міжнародних актів Європи, національних законодавств європейських держав, наукової доктрини з здійснення децентралізації, а також реформаторських ініціатив та досвіду функціонування самоврядних громад і регіонів підтверджує відповідність демократичним стандартам Європи і успішній європейській практиці українських програмних документів з децентралізації, розроблених до 2009 року. Зокрема, чинна Концепція реформи місцевого самоврядування, а також Концепція реформи адміністративно-територіального устрою передбачають створення в Україні впорядкованої системи ефективного, фінансово спроможного та відповідального місцевого самоврядування з дієвими громадами на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Тому рекомендації зазначених документів залишаються актуальними для врахування керівництвом держави при підготовці адміністративної реформи й запровадження децентралізації влади, безвідносно до політичних поглядів і мотивації розробників цих програм.



Проаналізувавши досвід Словаччини, Польщі та України, відмітивши їх недоліки та позитиви, можемо зробити такі ключові висновки:

I. Ефективна децентралізація публічного адміністрування можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел. Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази буде мати наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль в питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава, яка апіорі в даному питанні є менш ефективним менеджером.

II. Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Якщо бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які як правило, формуються з представників місцевої еліти, що обізнані з місцевими проблемами, це сприяє більш ефективному використанню публічних грошових фондів. Під тиском відповідальності і загрози втратити владу на виборах, правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально великої кількості населення. Крім того, словацькі експерти досить резонно відмічають, що центральний уряд, який здебільшого займається загальнонаціональними завданнями та географічно локалізований в столиці, фізично не може орієнтуватися в проблемах різномірних регіонів республіки. Через це він, базуючись на неповній інформації, об'єктивно нездатний ефективно витратити бюджетні ресурси по багатьох напрямках.

III. Політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан їх населених пунктів призводить до зменшення обсягів корупції та нецільового використання коштів. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти і повноваження щодо їх нарощування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоніфікованою. Названі чинники накладають на провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому випадку, правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні можна віднести на недостатнє фінансування з боку державного бюджету, як це поширено в Україні. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

На основі проведеного аналізу ефективних механізмів державних фінансів у Словаччині та Польщі, досвіду податкової реформи, реформи фінансової децентралізації та отриманих результатів, ми можемо запропонувати для України ряд важливих заходів, які дозволять покращити фінансовий простір в країні.

Спростити податкове законодавство. Як показує досвід Словаччини та Польщі, простота і зрозумілість податкової системи країни є одним з найбільш важливих чинників активізації бізнесу. В даному контексті, прийняття в Україні Податкового кодексу, який систематизує законодавство в одному документі, стане кроком вперед. Проте в урядовому проекті закладені досить складні механізми адміністрування податків, безліч різних доповнень та виключень. Також невирішеним залишається питання зближення податкового та бухгалтерського обліку.

Максимально вирівняти фінансовий простір. Наявність численних пільг та преференцій знижує рівень конкуренції, оскільки ставить різні компанії, галузі, та сектори економіки в нерівні умови. В такій ситуації підприємства роблять ставку не на

те, щоб покращити якість та знизити ціну продукції, а на те, щоб здобути максимально можливу кількість пільг, збільшивши таким чином ціновий ресурс конкурентоспроможності своєї продукції. Замість того, щоб формувати та реалізовувати сталу стратегію розвитку, інвестори в Україні значну увагу приділяють оптимізації оподаткування. Необхідно також відмітити, що надання певним галузям податкових пільг відразу викликає ланцюгову реакцію. Нагадаємо, як після надання податкових пільг підприємствам українського гірничо-металургійного комплексу в 1999 році, аналогічні пільги почали лобювати автомобільні, суднобудівні, хімічні та інші підприємства. Досвід Словаччини та Польщі показує, що укріпити конкуренцію на ринках та підвищити її ефективність можливо лише через створення рівних фіскальних умов для всіх учасників.

Запровадити чітку та прозору систему державної допомоги у тих секторах, які цього потребують. Попри те, що, як було зазначено, головною задачею в Україні має стати вирівнювання фіскального простору, є досить обмежений перелік тих сегментів, де державна підтримка все-таки є доцільною. На наш погляд, полегшені фіскальні режими повинні застосовуватися для вирішення двох головних завдань: підтримки інноваційної діяльності та подолання безробіття в депресивних регіонах. Податкові пільги мають бути обмеженими, надаватися виключно за умови виконання деяких вимог (запровадження новітніх технологій, створення робочих місць для висококваліфікованих робітників, тощо). Державна допомога в у вигляді податкових пільг має надаватися лише з розрахунку на те, що віддача у середньостроковій перспективі перевищить обсяг втрат бюджету від надання таких пільг.

Запровадити максимальний рівень прозорості державних фінансових потоків. Прозорість фінансових потоків є найбільш дієвим інструментом подолання корупції. На офіційних сайтах органів державної і місцевої влади Словаччини можна знайти не лише детальний перелік всіх проектів, які фінансуються з державного бюджету, а і кожен об'єкт і обсяг фінансування. Крім того, там можна знайти інформацію про державні закупівлі та рахунки-фактури, оплачені місцевими та регіональними органами влади. Це дозволяє наочно моніторити ефективність використання державних коштів. Аналогічний підхід і до тих компаній, які отримали державну допомогу. Вони зобов'язані надавати досить детальну інформацію про те, який обсяг пільг отримали, куди вона була спрямована, і які результати вдалося досягнути завдяки її використанню.

Необхідно запровадити також максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування. Прозорість фінансових потоків є найбільш дієвим інструментом подолання корупції. На офіційних сайтах органів місцевого самоврядування Словаччини можна знайти не лише детальний перелік всіх проектів і адреса об'єктів, які фінансуються з бюджету, а і обсяг фінансування і статті видатків. Це дозволяє наочно моніторити ефективність використання бюджетних коштів. В таких умовах зловживання та корупція в Словаччині зведені до мінімуму, хоча ще в 90-х роках ця проблема здавалася неподоланною. Подібна практика була б вельми корисною для України, для якої корупція, неефективне витрачання бюджетних коштів є, мабуть, головними ризиками для ефективності економічної політики.

Переглянути та чітко структурувати перелік власних та делегованих повноважень, що реалізують органи місцевого самоврядування. Наразі в Україні діє досить заплутана система розподілу функцій публічного адміністрування. Значна частина з них передана на місцевий рівень, але віднесена не до компетенції органів місцевого самоврядування, а до компетенції місцевих державних адміністрацій. Ключовою проблемою в Україні сьогодні є не стільки децентралізації функцій, скільки передача їх від місцевих державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Держава має зберегти лише контрольні функції на регіональному рівні.

Розпочати процес децентралізації державних фінансів. Децентралізація фінансів дозволить сформувати фінансово стійкі та економічно автономні регіони, які здатні проводити активну політику. Місцева влада Словаччини та Польщі, будучи повністю відповідальною за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проводить активну економічну політику в тому числі в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Оскільки місцева влада більш обізнана з можливостями та проблемами регіону, їх співпраця з інвесторами є ефективнішою, ніж якби інвестори вели діалог з центральним урядом. Показовими є потужні індустріальні парки, створені в Словаччині та Польщі місцевими органами влади. Така ситуація в Словаччині та Польщі відчутно контрастує з в'ялою економічною активністю місцевої влади в Україні, яка будучи перетворена на інструмент реалізації державної політики, не маючи повноважень та фінансових ресурсів, здебільшого займається лише локальними проблемами.

Продовжити бюджетну децентралізацію з тим, щоб місцеві органи влади мали змогу самостійно фінансувати реалізацію власних функцій. Для цього має бути розширений кошик доходів бюджетів органів місцевого самоврядування. Це також дозволить спростити та прискорити рух грошових коштів. Оскільки в Україні абсолютна більшість регіонів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, то раціональнішим здається закріплення за місцевими бюджетами додаткових джерел, що виключить тим самим з перерозподільного процесу ланку державного бюджету, наявність якої має наслідком додаткові транзакційні витрати. Крім того, варто розглянути можливість запровадження фіскально-ефективного і економічно обґрунтованого податку на використання громадського простору.

Державі варто відмовитися від безцільових трансфертів, перейшовши до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій. Обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на їх реалізацію держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Така система дозволить підвищити ефективність реалізації делегованих функцій. Система цільових трансфертів дозволяє контролювати використання коштів державних фондів, що передаються до місцевих бюджетів. Прив'язка фінансування до конкретних завдань дозволяє чітко відслідковувати напрямки та ефективність їх використання за допомогою оцінки затрат та результатів.

Запровадити формульний розрахунок перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами. Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати цей суб'єктивний процесу та забезпечити економічну обґрунтованість даного процесу потрібно поширити практику формульного розрахунку розподілу загальнонаціональних податків. Для прикладу, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно якого він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який виступає податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину даного податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують в регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не за місцем роботи відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слабо розвинуті, отримують менше коштів від даного податку попри те що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Враховуючи, що серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, існує ризик що даний податок взагалі буде сплачуватися лише в обласних центрах та Києві. В даному контексті, більш доцільним виглядає словацький механізм, за якого єдиний фонд надходжень формується з податку з доходів фізичних осіб і

перерозподіл його відбувається через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

Експертна оцінка, надана словацькими та польськими експертами, цілком підходить для України. Україна повинна навчитися не тільки з позитивних, а й з негативних аспектів та наслідків реформи державного управління, яку обидві країни вже пройшли. Це допоможе Україні краще підготувати реформу, зберегти гроші і час.