

А. КЛЮЧКОВИЧ (Ужгород)

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТА ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (1990-2004 рр.)

В процесі розбудови демократичного політичного режиму Чеська Республіка (ЧР), як і інші постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи, пройшла доволі складний шлях адміністративно-управлінських реформ, орієнтованих не лише на часткові, поступові кроки в напрямку модернізації управління, але й на якісні перетворення в цій сфері, які дозволили б витворити сучасну європейську систему ефективного державного управління. Однією з основних ланок трансформації системи публічного управління була децентралізація влади, яка сприяла відродженню демократії на місцевому рівні та підвищила ефективність діяльності державного механізму загалом.

Узагальнюючи підходи дослідників даної проблематики (Л.Валеш, О.Відлакова, Я.Маласт, Р.Помагач) щодо періодизації реформування публічного управління в ЧР, можна виокремити три етапи реформ.

Перший етап, т.зв. «федеральний» (1990-1992 рр.) – це відновлення демократичного державного управління і самоврядування в межах постсоціалістичної Чехословацької Федеративної Республіки (Československá federatívni republika).

Другий етап, т.зв. «проміжний» (1992-1997 рр.) – етап реформування в рамках самостійної ЧР, пов'язаний з прийняттям Конституції в 1992 р. і повільними змінами (чи навіть гальмуванням змін) у сфері реформування територіального публічного управління.

Третій етап, власне реформа системи публічного управління (кін.1997-2006 рр.) – період інтенсивних перетворень, пов'язаних, зокрема, зі вступом ЧР до Європейського Союзу. Третій етап може бути підрозділений на три послідовні фази розвитку: 1) формування крайового рівня публічного управління; 2) поява т.зв. «муніципалітетів з розширеними повноваженнями» (obce s rozšířenou působností) і припинення повноважень районних адміністрацій державного управління; 3) реформа державного управління, зокрема на рівні центральних органів влади [8; 15].

Складність структурних перетворень обумовлювалася ієрархічністю і територіальною багаторівневістю управлінської системи ЧР, в рамках якої виділяються наступні територіальні рівні: транснаціональний (європейський), загальнонаціональний, регіональний, міжрегіональний рівень (районний, окресний) та місцевий рівні [15, с.34]. Структурна і функціональна сформованість цих рівнів, ступінь розмежувань повноважень між відповідними інституціями динамічно змінювалися в процесі реформування.

Процес демократичних і ринкових перетворень у чеському суспільстві, що розпочався в листопаді 1989 р., нагально потребував корінних змін на всіх рівнях функціонування політичної системи. Пріоритетними і позачерговими завданнями були: інституційне забезпечення новоствореного плюралістичного політичного і державного ладу; відновлення розподілу і балансу гілок влади; забезпечення вільних виборів і демократичної легітиматії державно-владних інституцій; захист основних прав людини і громадянина та забезпечення основних атрибутів правової держави; перехід від одержавленої, планової до ринкової економіки.

Протягом першого «федерального» етапу реформування (1990-1992 рр.) не було прийнято комплексної концепції докорінної перебудови державного управління ні на федеральному, ні на республіканському рівнях. Хоча окремі кроки в напрямку децентралізації влади та інституціоналізації місцевого самоврядування все-таки були здійснені. Адже необхідно було створити базові передумови для подальшого демократичного розвитку, насамперед, проведення чесних виборів, залучення громадян до місцевого управління та подолання засилля старої партноменклатури на місцях.

За часів побудови соціалізму територіальне управління в Чехословаччині розбудовувалося відповідно до централізованої однолінійної моделі державного управління і було сконцентровано на трьох рівнях відповідно до територіального устрою країни, а саме: крайовому або обласному (kraj), окресному або районному (okres), обецному або місцевому (obec) (параграф 1 Закону «Про територіальний устрій») [30, с.98]. На цих рівнях державне управління здійснювалося через ієрархічну систему національних комітетів (národní úbyory). На найвищому рівні територіального управління були крайові національні комітети, в їх підпорядкуванні – районні національні комітети, а на найнижчому щаблі функціонували місцеві національні комітети (§ 8 Закону «Про національні комітети») [29].

Основні принципи цієї моделі була запозичені з Радянського Союзу, для політичної системи якого був характерний централізм і обмеження місцевої влади. Участь громадян у самоврядуванні за такої управлінської структури здійснювалася

через безальтернативні вибори до національних комітетів. Територіальне управління існувало фактично тільки як державне управління, представлене центральними органами влади і державними виконавчими структурами нижчого рівня.

Перехід до демократії потребував зміни цієї системи «декоративного» місцевого управління. Правляча еліта взяла за орієнтир розбудову дволінійної моделі публічного управління, що передбачає функціонування як самоврядних управлінських інституцій, так і структур державного управління.

Правові передумови для перетворень на даному етапі було створено шляхом ухвалення ряду законів, як-от: Конституційний Закон Федерального зібрання Чехословацької федеративної республіки № 294/1990 [13], Закон 367/1990 Чеської Національної Ради «Про населені пункти (муніципальний устрій)» [18], Закон ЧНР «Про вибори до муніципальних представництв» [19], Закон ЧНР «Про столицю Прагу» [20], Закон ЧНР «Про районні адміністрації» [21] та ін.

Відповідно до змісту вказаних законів в країні було скасовано трирівневу структуру регіонального устрою (край-район-муніципалітет) і відновлено дворівневу структуру (район-муніципалітет), яка збереглась в Чехії і після розпаду Чехословацької Федеративної Республіки в 1992 р.

Одночасно країна відмовилася і від багаторівневої системи державного управління, яку втілювали національні комітети: спочатку було повністю розпущено 7 обласних (крайових) національних комітетів на території ЧР, а їх функції передано центральним органам державної влади (міністерствам) та частково районним (окресним) комітетам (згодом районним адміністраціям); далі 73 районних національних комітетів були замінені на районні державні адміністрації, які виконували функції державного управління в районі; і, нарешті, скасовано місцеві національні комітети. Паралельним кроком у цьому процесі було створення муніципалітетів на місцевому рівні відповідно до Закону «Про населені пункти (муніципальний устрій)».

Ціллю цих перетворень було, насамперед, повернення населеним пунктам (муніципалітетам) їх визначальної ролі в самоуправлінні.

Поряд з муніципалітетами, що представляють місцеве самоврядування, і районними адміністраціями, що представляють державне управління, виникали також деконцентровані спеціалізовані органи міністерств та інших органів державного управління, що також діяли на території району. Ці органи державного управління компенсували діяльність неіснуючих регіональних самоврядних органів, які забезпечували б управління справами регіонального характеру [8, с. 243]. Безумовно, ця ситуація впливала на необхідність створення вищих територіальних самоврядних одиниць, які б самостійно вирішували питання, що стосуються території, більшої, ніж територія окремого муніципалітету. Але попри свою актуальність на початку 1990-х рр. вирішення цієї проблеми відкладалося до створення цілісної концепції реформи публічного управління та децентралізації. Варто зазначити, що створена в 1990 р., як перехідна, система місцевого управління проіснувала майже десять років.

Перша стадія ознаменувалась також впровадження виборної місцевої влади, що відповідала за важливі послуги локального рівня. Так, 23-25 листопада 1990 р. було проведено демократичні вибори до муніципальних представництв, які, власне, й запустили механізм роботи нової муніципальної системи в Чеській Республіці.

З прийняттям Основного закону ЧР в 1992 р. відбулося також конституційне закріплення основ місцевого самоврядування в розділі 7 «Територіальне самоврядування» [12, с. 15]. У ст. 100-101 Конституції ЧР в якості базової одиниці місцевого самоврядування закріплений населений пункт – обес (муніципалітет, громада), якому гарантується право власності, фінансова самостійність та незалежність від держави у внутрішньомуніципальних справах. Також зафіксовано, що муніципалітет завжди є складовою частиною вищої територіальної самоврядної одиниці – ВТСО (Vyšší územný samosprávný celok – VUSC) [12, с. 15]. Таким чином Конституція формально вводить двокомпонентну систему самоврядування.

В питанні регіонального самоврядування творці Конституції не змогли дійти кінцевої згоди щодо таких важливих питань, як-от: структура, величина і кількість ВТСО; які територіальні одиниці повинні їх утворювати – землі чи краї (ст.99 КЧР) [12, с. 15]. Вирішення цих питань було покладено на майбутніх конституційних упорядників. Правлячими колами було досягнуто згоди в тому, що вищі самоврядні одиниці, більші ніж населені пункти, повинні існувати, але їх створення або ліквідація повинна регулюватися відповідним конституційним законом (п.3, ст. 100 Конституції ЧР) [17, с. 285].

Проголошені конституційні основи місцевого самоврядування та децентралізації були важливим кроком в напрямі реформ, водночас подальші реформаційні заходи потребували глибокого концептуального осмислення, нормативно-правового забезпечення та ресурсів для практичного втілення.

Розпад Чехословацької Федеративної Республіки і конституювання самостійної Чеської Республіки актуалізували питання реформи державного управління та місцевого самоврядування. Вже перший уряд незалежної ЧР (2.07.1992 – 4.07.1996 рр.) в своїй програмній заяві надав реформі публічного управління і децентралізації важливого значення. Реформа державного управління була згідно урядової заяви першочерговою умовою для успішної економічної трансформації: «В наступному періоді головним завданням уряду у цій сфері буде реформа державного управління та його децентралізація. Обидві є необхідними умовами для успіху економічних перетворень і функціонування вільного громадянського суспільства» [Цит. за: 15, с.81]. Програмна заява уряду є важливою з огляду на те, що вже в 1992 р. було визначено основні проблеми у сфері управління, які вирішували, правда, інші уряди; було викладено логіку реформ, яка дійсно була реалізована, але пізніше, й іншими політичними силами. Нажаль, програмна заява уряду так і залишилася на папері, до 1997 р. уряд не тільки не приступив до здійснення окреслених завдань, а навпаки, владою гальмувалися будь-які ініціативи в цьому напрямку.

Зокрема вже в червні 1993 р. Відділ законодавства та публічного управління (Úřad pro legislativu a veřejnou správu – ÚLVS) запропонував проект реформування територіального управління в ЧР. Але розгляд матеріалів урядом неодноразово відкладався. Попри кількарічну діяльність комісії з підготовки проектів реформ та цілий спектр пропозицій щодо реформування, вибір конкретної моделі адміністративно-територіального устрою держави та перехід до формування нормативно-правової бази реформ уповільнювався з причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Серед об'єктивних факторів відмітимо, що в середині 1990-х рр. ЧР перебувала на непростому етапі економічних

перетворень, що ускладнювало виділення з бюджету досить значних коштів для реалізації реформ в управлінсько-адміністративній сфері.

На той час досить складною для вирішення була дилема між необхідністю існування сильної центральної влади, яка здатна забезпечити ефективність системних реформ у перехідний період, та необхідністю розвитку демократичних інститутів, зокрема, розвитку місцевого самоврядування. Відмінності поглядів правлячих та опозиційних сил на роль місцевого самоврядування в розвитку демократії створювали перепони ідеологічного характеру [32].

Домінуюча в правоцентристських урядових коаліціях в 1992-1996 рр. (ГДП-ХДП, ХДС-ЧНП, ГДА)¹ та 1996-1998 рр. (ГДП, ХДС-ЧНП, ГДА)² Громадянська демократична партія на чолі з прем'єр-міністром В. Клаусом виступала за унітарну та централізовану форму держави, що дозволяло б більш ефективне управління з центру.

Але в сер. 1990-х рр. очевидними були серйозні проблеми в сфері взаємодії між владними рівнями (зокрема між окресними адміністраціями і центром). З розпуском крайових національних комітетів було скасовано не лише політичні організації, але й адміністративну одиницю, яка зосереджувала управління на рівні краю. Хоча частина повноважень перейшла на районні адміністрації, а частина – на центральні інституції, практика управління засвідчила, що крайовий рівень був необхідний. Уряд та окремі міністерства для виконання своїх функцій почали створювати спеціалізовані органи, що діяли в регіонах, та свої регіональні філії, т.зв. «деконцентрати» (dekoncentráty). Але разом з цим зростали і фінансові витрати органів державного управління – тобто в фінансовому аспекті зі скасуванням крайових національних комітетів держава не заощадила, а навпаки. Загалом управління в ЧР цього періоду характеризується як запутане, неузгоджене і фрагментарне [15, с.83].

На противагу позиції ГДП менші коаліційні партії (разом з опозиційними соціал-демократами) наполягали на існуванні в ЧР проблем з функціонуванням представницької демократії, оскільки громадяни через обраних представників могли брати участь в управлінні державними справами тільки на рівні сіл і міст, а потім – аж на загальнонаціональному рівні – через депутатів нижньої палати чеського парламенту (Палата депутатів – Poslanecká sněmovna). Тому на регіональному рівні істотно не вистачало демократичного контролю за державними виконавчими структурами.

Відповідно до своїх централістських пріоритетів ГДП досить довго перешкоджала розгляду питання про впровадження самоврядування на рівні краю. Спираючись на домінуючі позиції в урядовій коаліції, їй тривалий час це вдавалося. Але в 1996-1997 рр. владні позиції ГДП значно послабилися в силу цілої низки факторів: результатів парламентських виборів 1996 р., погіршення економічної ситуації навесні 1997 р. та скандалу навколо таємного фінансування ГДП восени 1997 р.

Зокрема результати вибори 1996 р. не дозволили партіям попереднього коаліційного уряду відновити склад своєї т.зв. «мінімально виграної коаліції», оскільки вони разом здобули лише 99 місць з 200 (тобто для коаліційної більшості не вистачало двох мандатів). Тому другий коаліційний уряд В.Клауса був сформований у якості т.зв. «коаліції меншості», яка існувала відповідно до домовленостей про терпимість та толеранцію з боку соціал-демократів [1, с. 22]. Ця ситуація дозволила малим партіям відігравати вагомійшу роль у визначенні політики урядової коаліції, зокрема забезпечити (у взаємодії із соціал-демократами) прийняття Конституційного закону щодо створення регіонального самоврядування в грудні 1997 р. [14].

Однак однозначності щодо розуміння змісту, інтенсивності, напрямів реформи публічного управління та регіональної політики в правлячих колах не було. Зокрема й надалі дискусійними були питання щодо кількості ВТСО та співвідношення повноважень регіональних самоврядних структур і державних органів влади.

Детонатором, що зумовив процес реформування, було обнародування позиції Європейської комісії в липні 1997 р. щодо заявки Чеської Республіки на вступ до Європейського Союзу (поданої у січні 1996 р.) [9]. В цілому висновок Єврокомісії був позитивний, зокрема зазначалося, що Чеська Республіка має всі ознаки демократичної держави з стабільними інституціями, які забезпечують дотримання закону, з функціонуючою ринковою економікою, цілком конкурентоздатною в межах ЄС та ін. [9, с.122]. Водночас вказувалося на повільні темпи реформування публічного управління в ЧР та визначалися основні недоліки системи управління, які стосувалися, в першу чергу, відсутності де-факто регіональної політики, регіонального самоврядування, відсутності законодавства, що регулювало б статус державних службовців, недостатньої функціональності державного управління і відсутності комплексної стратегії впровадження реформи публічного управління. Саме критична позиція ЄС стосовно системи публічного управління була тим зовнішнім фактором, що змусив чеський уряд вжити більш активних кроків у цьому процесі.

Важливим поступом після семи років дискусій і суперечок щодо регіональної організації держави було ухвалення в грудні 1997 р. Конституційного закону «Про утворення вищих територіальних самоврядних одиниць та про внесення змін і доповнень до інших законів», який вступав в дію лише з 1 січня 2000 р. [14]. Причина такого відтермінування полягає в необхідності вирішити широке коло конкретних питань, що стосуються роботи механізму регіонального самоврядування, насамперед, питання щодо компетенції і структури майбутніх вищих територіальних самоврядних одиниць – ВТСО.

Зміна влади в 1998 р. позитивно позначилася на інтенсивності перетворень в сфері самоврядування. Зокрема, тимчасовий уряд Й. Тошовського (2.01.1998-22.07.1998) розблокував процес адміністративно-територіальної реформи й активно зайнявся підготовкою концепції нового законодавства про муніципальний та регіональний устрій. В травні 1998 р. урядом було підписано Європейську Хартію місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government³), яка з 1 вересня 1999 р. після відповідної ратифікації вступила в дію на території ЧР [11, с.3243].

¹Склад урядової коаліції 1992-1996 рр.: Громадянська демократична партія-Християнсько-демократична партія, Християнсько-демократичний союз - Чехословацька народна партія, Громадянський демократичний альянс.

² Склад урядової коаліції 1996-1998 рр.: Громадянська демократична партія, Християнсько-демократичний союз - Чехословацька народна партія, Громадянський демократичний альянс.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування була ухвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 р.

Цим кроком Чеська Республіка долучилася до сучасних демократичних держав, які в місцевому самоврядуванні бачать наріжний камінь політичної системи, а одним з головних демократичних принципів визнається право громадян брати участь в управлінні державними справами. Чеська Республіка зобов'язалася захищати права місцевого самоврядування, забезпечувати його політичну, адміністративну та фінансову незалежність.

Заключна розробка та реалізація реформи публічного управління, була пов'язана з приходом до влади в липні 1998 р. «уряду меншості» Чеської соціал-демократичної партії (22.07.1998-15.07.2002). В своїй програмній заяві уряд чеських соціал-демократів на чолі з прем'єром М.Земаном проголосив реформу публічного управління своїм програмним пріоритетом.

Створення концепції реформи та її подальшу реалізацію було доручено Міністерству внутрішніх справ ЧР, в рамках якого в 1998 р. для виконання цього завдання створено Відділ з реформи публічного управління на чолі із заступником міністра внутрішніх справ з питань реформи публічного управління Івонною Стрецковою. Для координації між міністерствами створили міжвідомчі групи на рівні заступників міністрів. Протягом 1998-2000 рр. було підготовлено цілий ряд базових законопроектів та концептуальних матеріалів щодо реформування у цій сфері: Концепцію реформи публічного управління, Концепцію підготовки працівників для публічного управління, Концепцію розбудови інформаційних систем публічного управління, Концепцію підвищення ефективності публічного сектора, Концепцію підвищення ефективності публічного контролю та ін., – прийняття яких створило необхідні нормативні умови для всеосяжної реформи державно-управлінського сектора.

Концепція реформи публічного управління (березень 1999 р.) виходила з розуміння необхідності комплексного підходу до реформування публічного управління, що поетапно буде здійснюватися впродовж тривалого періоду. Головним змістом реформи є застосування основних принципів сучасного демократичного управління, а саме: демократизації, децентралізації та субсидіарності [6].

В Концепції реформи публічного управління серед основних факторів та умов, що можуть впливати на успішність перетворень, називаються наступні:

- успіх реформи публічного управління залежить від кваліфікованої підготовки концепції реформування та відповідного законодавчого забезпечення її проведення;
- реформа публічного управління повинна стати пріоритетним напрямом діяльності уряду;
- реформи публічного управління повинна стати громадською справою і отримати суспільну підтримку, як серед громадян, так і на рівні державних службовців;
- у розумінні змісту концепції реформи та її реалізації повинен бути досягнутий політичний консенсус між правлячими політичними силами та опозицією, що можливо лише тоді, якщо інституціональна структура і технологія процесу управління в ЧР сприймається надпартійно;
- реформа публічного управління концептуально, інституціонально, технологічно повинна орієнтуватися на стандарти європейського управління та інтеграцію країни до ЄС [6].

Попри широке коло поставлених завдань, серед основних напрямків реформи публічного управління можна виокремити: модернізацію центрального державного управління, реформу регіонального публічного управління, підвищення ефективності функціонування державного управління загалом.

Важливим для розвитку як стратегії реформування управління, так і фінансування ініціатив та практичних кроків у сфері регіональної політики було започаткування співпраці між ЧР та Єврокомісією в рамках програми PHARE. Цей фінансовий механізм ЄС призначений для підтримки інституціональних перетворень, адміністративних та економічних реформ в пострадянських країнах ЦСЄ.

Приміром у 1994-2004 рр. в рамках програми PHARE CBC (підтримка розвитку транскордонного співробітництва) Чеській Республіці було виділено понад 220 мільйонів євро [33, с. 80].

В 1997-2000 рр. відбулася реалізація масштабного проекту щодо підвищення ефективності публічного управління [16, с. 97-98]. Одним з важливих результатів – підготовка проекту Концепції підготовки працівників для публічного управління з перспективним девізом «Демократизація і професіоналізація публічного управління – краща служба для громадян» [5].

В контексті підготовки до означених перетворень перед правлячими колами постала принципова дилема вибору моделі публічного управління між т.зв. «роздільною» та «змішаною» (oddělený/ smíšený model) [15, с.85]. У раз впровадження «роздільної» моделі на рівні краю виникатимуть окремі державні і самоврядні органи влади, які матимуть різні компетенції. У випадку «змішаної моделі», яка вже частково функціонувала на муніципальному рівні, новостворені органи самоврядування здійснюватимуть самоврядні і делеговані повноваження державного управління, за винятком деяких спеціалізованих функцій.

Спочатку Міністерство внутрішніх справ схилилося до «роздільної» моделі розвитку публічного управління і запропонувало відповідний проект, але в травні 1999 р. Палата депутатів висловилася голосуванням за «змішану» модель (160 з 176 присутніх депутатів) [16, с. 9]. Саме «змішану» модель управління було взято за основу при підготовці проектів законів щодо реформи публічного управління.

На основі Концепції реформи системи публічного управління в 2000 р. почав реалізовуватися перший етап реформи територіального управління, а саме – створення регіонального самоврядування – ВТСО. Ключовими законами що регулювали перетворення в рамках першої фази були: закон «Про краї (крайовий устрій)» [22], закон «Про вибори до представництв країв...» [24], закон «Про районні адміністрації» [27], закон «Про столицю Прагу» [26], «Про бюджетні правила...» [28] та ін., якими було визначено порядок утворення, статус, обсяг повноважень, фінансування органів регіонального самоврядування та їх відносини з місцевою і центральною владою.

Відповідно до ст.1 Конституційного закону «Про створення вищих територіальних самоврядних одиниць», прийнятого ще в 1997 р., на території Чеської Республіки створювалися з 1 січня 2000 р. 14 вищих територіальних самоврядних одиниць

– країв, включаючи столицю Прагу [14, с.7018] (див.табл.1).

Таблиця 1.

Вищі територіальні самоврядні одиниці (краї) в Чеській Республіці		
	Край (VTCO)	Центр краю
1	Столиця Прага (Hlavní město Praha)	Прага (Praha)
2	Південно-Чеський (Jihočesky)	Чеське Будейовіце (Česke Budějovice)
3	Південно-Моравський (Jihomoravsky)	Брно (Brno)
4	Карловарський (Karlovarsky)	Карлові Вари (Karlovy Vary)
5	Краловеградецький (Kralovehradecky)	Градець Кралове (Hradec Kralove)
6	Ліберецький (Liberecky)	Ліберець (Liberec)
7	Моравсько-Сілезський (Moravskoslezsky)	Острава (Ostrava)
8	Оломоуцький (Olomoucky)	Оломоуц (Olomouc)
9	Пардубіцький (Pardubicky)	Пардубіце (Pardubice)
10	Плзенський (Plzeňsky)	Плзень (Plzeň)
11	Центрально-Чеський (Středočesky)	Прага (Praha)
12	Устецький (Ustecky)	Усті на Лабем (Usti nad Labem)
13	Височіна (Vysočina)	Їглава (Jihlava)
14	Злінський (Zlinsky)	Злін (Zlin)

Згідно даного закону положення ст. 99 Конституції ЧР були викладені в новій редакції і формулювалися таким чином: «Чеська Республіка поділяється на населені пункти, які є основними територіальними самоврядними одиницями, та краї, які є територіальними самоврядними одиницями вищого рівня» [14, с.7018].

Наступним кроком щодо вдосконалення регіонального публічного управління було ухвалення 12 квітня 2000 р. Закону «Про краї (крайовий устрій)» [22], де регламентувалися всі питання щодо організації та повноважень крайового самоврядування.

В структурно-функціональному плані краї як самоврядні одиниці складаються з наступних органів представництва та управління: представництво краю (zastupitelstvo kraje) – вищий виборний представницький орган краю; рада краю (rada) – виконавчий орган; гетман (hejtman) – очолює край та представляє його у зовнішніх стосунках; крайова адміністрація (krajský úřad) – відомство, яке забезпечує виконання рішень керівних органів краю (§§ 31-80 Закону «Про краї (крайовий устрій)») [22].

В контексті здійснення крайової реформи центральні органи державної влади змушені були поступитися частиною своїх повноважень. Зокрема краї отримали ряд суттєвих повноважень у сфері бюджетної політики та територіального розвитку регіону, соціальної політики, у законодавчій сфері загальнонаціонального рівня (право законодавчої ініціативи) та ін. (§§ 14-30 Закону «Про краї (крайовий устрій)») [22].

Витворення регіонального рівня функціонування самоврядування мало важливе значення, в першу чергу, для розвитку соціальної політики держави – краї як самоврядні одиниці взяли на себе більше відповідальності за розвиток освіти та охорони здоров'я, соціального забезпечення на відповідній території. Розширилися можливості для створення сприятливого бізнес-середовища. Таким чином було подолано т.зв. «чорну діру» між парламентом та муніципалітетом, в контексті легітимізації представницьких рівнів влади в ЧР.

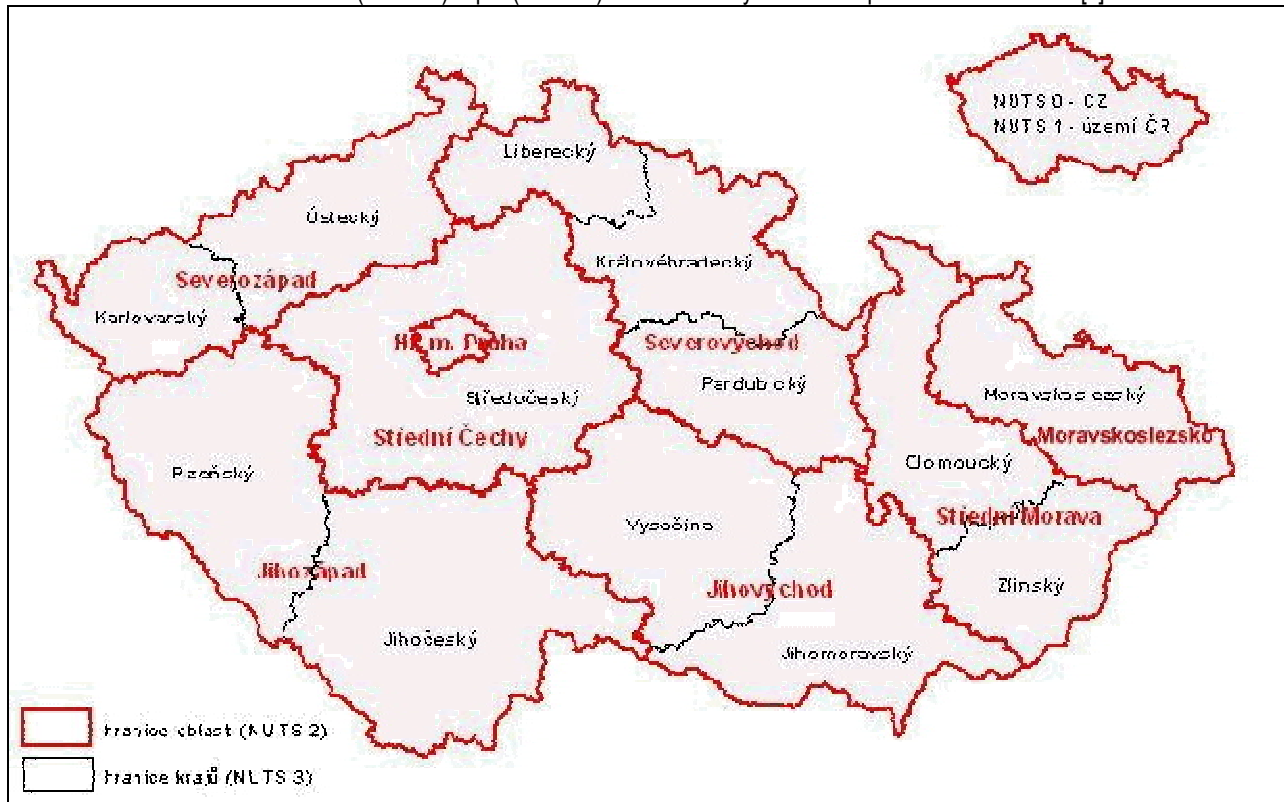
У зв'язку зі вступом Чеської Республіки до Європейського Союзу необхідно було вирішити іншу проблему, пов'язану з вищими територіальними одиницями та їх розміром. Адміністративно-територіальний устрій в країнах ЄС класифікується за системою NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics), п'ятирівневою класифікацією, в якій виокремлюють три

регіональних рівня NUTS (1-3) та два місцевих (NUTS 4-5)⁴. Система NUTS використовується для регіональної політики ЄС: для статистичного моніторингу, ведення економічних розрахунків, отримання регіонами коштів, дотацій з структурних фондів ЄС та ін.

Основна проблема полягала в тому, що згідно метриці класифікації NUTS параметри краю в Чеській Республіці не відповідали рівню NUTS 2. Так за чисельністю населення і за територією чеський край є відповідно у 2,5 рази і в 4 рази меншим аніж стандарти NUTS. Тому постала необхідність створити відповідно до системи ЄС комбіновані регіони (області), які відповідали б рівню NUTS 2. В рамках даного рівня було створено відповідних 8 територіальних одиниць (див.рис.1).

Рисунок 1.

Області (NUTS 2) і краї (NUTS 3) Чеської Республіки за Європейською шкалою [2]



В контексті першого етапу реформи територіального публічного управління також продовжилося вдосконалення муніципального устрою, зокрема 12 квітня 2000 р. було ухвалено новий Закон «Про населені пункти (муніципальний устрій)» [23]. Відповідно до §1 Закону «населений пункт є основною територіальною самоврядною спільнотою громадян; яка утворює територіальну одиницю, що є обмежена кордонами населеного пункту» [23, с.1737]. В Законі відзначається, що муніципалітети є публічно-правовими корпораціями, які володіють власним майном та фінансами, ведуть незалежно свої внутрішні справи.

Органами врядування населеного пункту є:

- представництво муніципалітету (zastupitelstvo obce) – представницький орган в системі самоврядування муніципалітету, який складається з відповідної кількості виборних депутатів (§§ 67-98, частина 2 Закону «Про населені пункти (муніципальний устрій)») [23]. Представництво ухвалює програму розвитку муніципалітету, його бюджет, приймає загальнообов'язкові рішення в рамках муніципалітету та ін. (§ 84) [23, с.1750-1751];

- рада муніципалітету (rada obce) – виконавчий орган муніципалітету, який забезпечує господарювання, функціонування муніципалітету у сфері самостійних повноважень, а також делегованих повноважень, якщо такі передбачені відповідними правовими актами (§§ 99-108, частина 3);

- староста (starosta), який обирається муніципальним представництвом і перед ним відповідальний (§§ 103-108, частина 4). Староста представляє муніципалітет у зовнішніх відносинах, очолює муніципальну раду, організовує управління муніципалітетом (§ 103) [23, с.1754-1755];

- муніципальна адміністрація (obecní úřad) – орган муніципалітету, який виконує рішення, які приймають муніципальне представництво або муніципальна рада, сприяє муніципальним комітетам і комісіям у їх діяльності; у сфері делегованих повноважень муніципалітету виконує функції державного управління (§§ 109-116, частина 5).

Таким чином муніципалітети здійснюють самостійно управління своїми справами у рамках власних самоврядних повноважень, а також здійснюють державне управління в обсязі визначеному спеціальним законодавством (делеговані повноваження).

Обсяг і характер повноважень залежить від здатності кожного окремого муніципалітету їх виконувати.

Саме тому важливим аспектом перетворень на муніципальному рівні було визначення оптимального розміру одиниць місцевого самоврядування – муніципалітетів. За часів побудови соціалізму в Чехії проходив процес територіального

⁴Докладніше див. http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html

укрупнення та консолідації, зумовлений як потребами планової економіки, так й ідеологічними мотивами соціалістичної централізації. В Чехії кількість муніципалітетів (управлялися національними комітетами) була зменшена з 11459 в 1950 р. до 4104 в 1988 р.

Демократичні трансформації зумовили зворотну тенденцію – територіальну фрагментацію як реакцію на вимушене об'єднання в минулі десятиліття та прагнення населення відновити місцеву ідентичність в нових умовах. В Чехії кількість муніципалітетів зростає більш ніж на п'ятдесят відсотків. Зокрема станом на 20.10.2006 р. в Чехії нараховувалося 6249 муніципалітетів [3, с.18], близько вісімдесят відсотків яких об'єднували населення до однієї тисячі чоловік (див. табл. 2).

Таблиця 2.

Частка населених пунктів по відношенню до кількості населення (у %) у Чеській Республіці (станом на 2005 р.) [33, с. 28].

	Кількість жителів	Частка населених пунктів (у %)
1	до 1000 чол.	79,56
2	1001-5000 чол.	16,21
3	5001-10000 чол.	2,14
4	10001 – 50000 чол.	1,74
5	50001-100001 чол.	0,27
6	більше 100000 чол.	0,08

Порівнюючи в загальноєвропейському контексті кількість муніципалітетів у співвідношенні з їх населенням в Чеській Республіці, можемо зробити висновок про роздрібненість територіальної системи країни (див. табл.3).

Таблиця 3.

Порівняння кількості населених пунктів і кількості населення у країнах Європи [4].

	Країна	Кількість населених пунктів
1	Франція	36565
2	Німеччина	13854
3	Італія	8100
4	Бельгія	589
5	Данія	275
6	Ірландія	85
7	Чехія	6258

Роздрібненість породжує значні труднощі у організації професійного управлінні муніципалітетом, оптимальному розподілу громадських коштів, вирішенні масштабних проблем та комплексному задоволенні потреб жителів загалом. «Наявність великої кількості малих громад є, з економічного погляду, неефективним. Переважання малих муніципалітетів на практиці приносить цим громадам проблеми у забезпеченні їх самостійних повноважень, зокрема, в наданні місцевих суспільних благ, оскільки вони мають невеликий обсяг коштів у своєму бюджеті» - зазначають чеські фахівці [7, с. 108].

Велика кількість муніципальних утворень в ЧР, а також в деяких інших країнах ЄС, становить одну найбільш серйозних проблем майбутнього управління. Цікавим є той факт, що за кількістю своїх муніципалітетів (співвідносно з кількістю населення), ЧР наближається до романської групи країн, таких як Франція (більше 36 500 муніципалітетів), Іспанія (8100). Така подібність є очевидною в порівнянні з Францією, як з точки зору сильного муніципального патріотизму, політичних позиції муніципалітетів, так і домінуючої ролі Парижа як центра країни, який (як і Прага) є і природним центром, оскільки нема навіть по величині іншого конкурента [15, с. 40].

Тому свою економічну слабкість, обмеженість у повноцінному наданні послуг муніципалітети невеликого розміру (до 3000 чол.) намагаються вирішити об'єднуючись з сусідніми адміністративними одиницями в добровільні асоціації муніципалітетів (мікрорегіони). Асоціації, вирішуючи загальні проблеми, створюють різноманітні спільні проекти (напр., будівництво каналізації, водопроводів і т.д.) і отримують фінансову підтримку з структурних фондів ЄС.

Станом на 2005 р. у Чеській Республіці нараховувалося близько 425 асоціацій муніципалітетів (мікрорегіонів), в рамках яких об'єднані 4680 населених пункти (тобто близько 70 % від загальної кількості муніципалітетів) і їх кількість зростає. Найменший мікрорегіон складається з двох сіл, а найбільший – охоплює 47. Середня кількість муніципалітетів в

мікрорегіоні становить 11, а сукупне населення складає близько 13.3 тис. чоловік [4].

Основною метою другої фази третього етапу реформи було подальше продовження децентралізаційних та деконцентраційних процесів. Відповідно до Закону «Про районні адміністрації» (§ 44) до 31 грудня 2002 р. припинили свою діяльність районні (окресні) адміністрації – низові ланки державного управління [27, с. 2136], повноваження яких були передані самоврядним органам країв і т.зв. «муніципалітетам з розширеними повноваженнями» (obce s rozšířenou působností).

В ході третього етапу реформи територіального публічного управління згідно із Законом «Про створення населених пунктів з уповноваженими муніципальними адміністраціями і населених пунктів з розширеними повноваженнями» [25], виник триступневий розподіл населених пунктів для здійснення місцевого самоврядування:

- перший тип населених пунктів – самоврядні одиниці нижчого місцевого рівня – власне муніципалітети (obce, obcí I. stupně);

- другий тип населених пунктів – муніципалітети з уповноваженими муніципальними адміністраціями (obce s pověřeným obecním úřadem, obcí II. stupně), які здійснюють делеговані повноваження у відповідних адміністративних одиницях. Даних муніципалітетів нараховується у кількості 389 одиниць;

- третій тип муніципалітетів – муніципалітети з розширеними повноваженнями (obce s rozšířenou působností, obcí III. stupně), останніх було створено в кількості 205 одиниць.

Диференційований підхід до формування і функціонування муніципальних утворень дозволив поєднувати виконання як самоврядних, так і делегованих державою функцій, реалізуючи тим самим «змішану» модель публічного управління.

Таким чином, попри складний шлях свого розвитку реформа публічного управління в Чеській Республіці забезпечила формування багаторівневого територіального управління відповідно до вимог Європейського Союзу. Одним з критеріїв оцінки успішності цих перетворень є те, що з 1 травня 2004 р. ЧР стала повноправним членом Європейського Союзу.

Серед основних факторів, що стимулювали реформування територіального публічного управління в ЧР, слід назвати: зміну партійно-політичного складу уряду в др.пол. 1990-х рр. і досягнення політичного консенсусу між правлячими та опозиційними силами щодо розуміння змісту реформ та їх реалізації; зміну ідеології реформування і пріоритетів розвитку країни (курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію); політичну і фінансову підтримку реформ з боку Європейського Союзу; зумовленість і визначеність вектору перетворень в системі самоврядування відповідно до положень Конституції ЧР 1992 р.

В процесі реформування територіального публічного управління досягнуто цілей та результатів, що дозволяють говорити про успішну децентралізацію влади, а саме:

- відбувся перерозподіл обов'язків та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнем. Новоутворені органи місцевого та регіонального самоврядування отримали ряд суттєвих повноважень від центральних органів влади та розформованих районних державних адміністрацій;

- створено самоврядні територіальні одиниці на рівні краю та муніципальному рівні;

- утвердилась трьохступенева модель публічного управління «населений пункт – край – центральні органи державної влади». Функціонування кількох рівнів публічного управління створює механізми для взаємоконтролю, оптимізує управління і надання громадських послуг на місцях, стимулює політичну участь та ін.

Загалом досвід Чеської Республіки засвідчує, що процес реформування потребує комплексного концептуального, адміністративного, конституційно-правового забезпечення, міжнародної підтримки та внутрішньополітичного консенсусу щодо вектору реформ.

1. Cabada L. Koaliční vládnutí v České republice – teoretická východiska v porovnání s praktickým naplněním / Ladislav Cabada // Cabada L. Koalice a koaliční vztahy / Ladislav Cabada a kol. – Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. – S. 9-26.
2. Český statistický úřad. – Режим доступу : <http://www.czso.cz>
3. Halasová H. Územní plánování v České republice 2007 / Hana Halasová, Vlasta Šilarová. – Brno : Ústav územního rozvoje Brno ; Grafex spol. s r.o., 2007. – 36 s.
4. Hlaváček P. Vývoj samosprávy v ČR po roce 1989 / Petr Hlaváček. – Режим доступу : http://www.slpb.de/dokumente/veranstaltung_materialien/1133254274/tschechischeverwaltung.ppt.
5. Návrh koncepce přípravy pracovníků veřejné správy. – Режим доступу : <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce2/obsah.htm>
6. Návrh koncepce reformy veřejné správy. – Режим доступу : <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce1/obsah.htm>
7. Peková J. Veřejná správa a finance veřejného sektoru / J.Peková, J.Pilný, M.Jetmar. – Praha : Nakladatelství ASPI, 2005. – 556 s.
8. Pomahač R. Veřejná správa / Richard Pomahač, Olga Vidláková. – Praha: C. H. Beck, 2002. – 292 s.
9. Posudek Komise k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie. – 122 s. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/posudek97.pdf>
10. Projekt Phare 1997 - CZ 97 03.01 – Zvýšení efektivity veřejné správy. – Режим доступу : http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/phare/ph_1997.htm#koncepce
11. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy // Sběrka zákonů České republiky. – Částka 61/1999 Sb. – Č. 181/1999 Sb.
12. Ústavní zákon České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 // Sběrka zákonů České republiky. – Částka 1/1993 Sb. – Č. 1/1993 Sb.
13. Ústavní zákon ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č.143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů // Sběrka zákonů. České a Slovenské Federativní Republiky. – Částka 47/1990 Sb. – Č. 294/1990 Sb.
14. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky // Sběrka zákonů České republiky. – Částka 114/1997 Sb. – Č. 347/1997 Sb.
15. Valeš L. Politologické aspekty veřejné správy / Lukáš Valeš a kolektiv. – Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. – 246 s.
16. Veřejná správa v České republice / Kolektiv autorů : M.Brůna, P.Bureš, P.Fejtek, T. Holenda. – Praha : Ministerstvo vnitra ČR, úsek veřejné

- správy ; Tiskárna Ministerstva vnitra ČR, 2005. – 125 s.
17. Vodička K. Politický systém České republiky : historie a současnost / Karel Vodička, Ladislav Cabada. Vyd. 1. – Praha : Portál, 2003. – 352 s.
 18. Zákon České národní rady ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení) // Sbírka zákonů. České a Slovenské Federativní Republiky. – Částka 59/1990 Sb. – Č. 367/1990 Sb.
 19. Zákon České národní rady ze dne 5. září 1990 o volbách do zastupitelstev v obcích // Sbírka zákonů. České a Slovenské Federativní Republiky. – Částka 59/1990 Sb. – Č. 368/1990 Sb.
 20. Zákon České národní rady ze dne 9. října 1990 o hlavním městě Praze // Sbírka zákonů. České a Slovenské Federativní Republiky. – Částka 71/1990 Sb. – Č. 418/1990 Sb.
 21. Zákon České národní rady ze dne 9. října 1990 o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících // Sbírka zákonů. České a Slovenské Federativní Republiky. – Částka 72/1990 Sb. – Č. 425/1990 Sb.
 22. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení) // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 38/2000 Sb. – Č. 129/2000 Sb.
 23. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 38/2000 Sb. – Č. 128/2000 Sb.
 24. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 38/2000 Sb. – Č. 130/2000 Sb.
 25. Zákon ze dne 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 114/2002 Sb. – Č. 314/2002 Sb.
 26. Zákon ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 39/2000 Sb. – Č. 131/2000 Sb.
 27. Zákon ze dne 16. května 2000 o okresních úřadech // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 46/2000 Sb. – Č. 147/2000 Sb.
 28. Zákon ze dne 27. června 2000 o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) // Sbírka zákonů. Česká republika. – Částka 65/2000 Sb. – Č. 218/2000 Sb.
 29. Zákon ze dne 29. června 1967 o národních výborech // Sbírka zákonů Republiky československé. – Částka 27/1967 Sb. – Č. 69/1967 Sb.
 30. Zákon ze dne 9. dubna 1960 o územním členění státu // Sbírka zákonů Republiky československé. – Částka 15/1960 Sb. – Č. 36/1960 Sb.
 31. Лемак В. Децентралізація публічної влади : досвід Чеської Республіки / Василь Лемак // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право) / Ред. П. В. Мельник. – Ірпінь : Національна академія ДПС України. – 2003. – 3(21). – 243 с.
 32. Сало І. Як «перекроювали» Польщу та Чехію / Ірина Сало // День. – 2005. – №128. – 20 липня.
 33. Трансформация : Чешский опыт. Местное самоуправление. – Прага : Hugo printing company, 2007. – 127 с.

SUMMARY

Klyuchkovych A. THE REFORMING OF THE TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIZING POLITICAL SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC AND ENTRY TO THE EUROPEAN UNION (1990-2004)

In the article the author analyses the stages of reforming and the tendencies of development of the territorial public administration in the Czech Republic. The author draws a conclusion that the reform of the public administration in the Czech Republic secured the formation of the multilevel territorial administration according to the demands of the European Union.