

З. О. Сірик

кандидат технічних наук,
доцент кафедри прикладної механіки
Дніпропетровського національного університету
залізничного транспорту імені В. Лазаряна

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ СЛОВАЧЧИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розкрито основні етапи та їх зміст у процесі реформування адміністративно-територіального устрою Словаччини. Виокремлено основні ключові аспекти побудови нової системи територіальної організації влади. Проведено аналіз системи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування. Визначена роль крайових органів влади в процесі координації муніципалітетів при вирішенні останніми питань територіального розвитку. Проаналізовано особливості фінансової дисципліни та джерел фінансування діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, муніципалітет, краї, фінансовий контроль, координація, територіальна організація влади, кооперація, NUTS.

Постановка проблеми. Проблематика пошуку ефективних механізмів реформування адміністративно-територіального устрою України на сьогодні знаходиться на піку своєї актуальності з декількох причин. По-перше, євроінтеграційні прагнення України досягли такого стану розвитку, коли потрібні реальні результати на шляху реформування системи державного управління суспільно-політичними процесами, а також результати деолігархізації та розширення ініціативності і спроможності територіальних громад. Саме народ України через громади повинен визначати шлях та спосіб свого розвитку в рамках загальнонаціональних та загальнодержавних інтересів та орієнтирів розбудови України. По-друге, структури ЄС, як це демонструє досвід інших європейських країн, активно фінансують та підтримують процеси реформування адміністративно-територіального устрою. Тому для України в аспекті браку власних коштів, а також у силу складного соціально-економічного становища доцільно залучати саме європейських інвесторів. По-третє, на сьогодні в Україні в переважній більшості регіонів сформовано нові скликання публічних органів місцевого самоврядування, тому саме вони в термін

власної каденції мають завершити процес реформи адміністративного устрою. Але як демонструє досвід, їх треба стимулювати, причому такий стимул повинен надходити від центральних органів виконавчої влади, оскільки саме за рахунок розвитку спроможної місцевої влади можна буде вирішити низку соціально-економічних проблем територіального розвитку за рахунок формування потужного економічного базису громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема пошуку ефективних моделей адміністративно-територіального устрою для України на сьогодні знаходиться в центрі уваги багатьох учених. Особливу увагу дослідники звертають переважно на країни колишнього соціалістичного табору, враховуючи спільні вихідні умови їх демократичного розвитку. Відтак і досвід адміністративно-територіального устрою Словаччини вивчався і аналізувався такими науковцями, як О. Кучабський, І. Кресіна, А. Коваленко, Ю. Ковбасюк, М. Горлатий, Л. Приполова, А. Руснакова, В. Стефан.

Метою статті є розкриття найбільш ефективних механізмів та окремих влучних, з точки зору питання розвитку регіонів, аспектів реформи адміністративно-територіального поділу Словаччини та його регулювання на сьогоднішній день.

Виклад основного матеріалу. Сучасні тенденції в реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи основним своїм вектором детермінували фінансову спроможність розвитку громад. Центральна влада не повинна фінансувати регіональний розвиток, а повинна створювати умови для розвитку регіонів. Саме таким чином можна охарактеризувати квінтесенцію сучасної європейської регіональної політики. Відтак фінансова складова займає важливе місце в адміністративно-правовому регулюванні статусу адміністративно-територіальних одиниць країн-членів ЄС.

Особливо фінансова спроможність регіонів набуває значення в контексті інтеграції країни до структур ЄС, участі у програмах, що фінансуються Союзом, а також у програмах транскордонного розвитку. Все це створює одну важливу передумову для будь-якої держави: впорядкування власного адміністративно-територіального устрою та дивізіонування території під стандарти ЄС.

О. Кучабський зазначає, що більшість держав, проводячи реформу адміністративно-територіального устрою, систему адміністративних одиниць намагалася адаптувати до вимог NUTS – номенклатури територіальних одиниць для статистики – єдиної системи класифікації, яка розроблена ЄС із метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Загалом NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS – 1–3 є регіональними, а два – NUTS 4–5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. Регіони першого рівня – NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рівня – NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (певною мірою щось на кшталт українських областей). Регіони третього рівня – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є такі: NUTS 1 – від 3 до 7 млн, NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. жителів. Розроблено також класифікацію для дрібніших адміністративно-територі-

альних одиниць: території, менші за NUTS 3 (сільські райони), віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до NUTS 5. При цьому розподіл таких регіонів суттєво коливається від держави до держави та в залежності від різних євро регіонів. Щодо Словаччини, то майже всі її адміністративно-територіальні одиниці відносяться до категорій NUTS 3 [4].

Конституційно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня в Словаччині має забезпечити виконання функції: проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у державі та населенням; «буфера» між інтересами різних рівнів, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. На регіональному рівні реалізація загальнодержавних інтересів у Словаччині здійснюється через регіональні органи державної влади. Аналіз багатьох конституцій країн Європи дозволяє помітити важливу тенденцію: технологія законотворення та техніка нормотворення європейських держав базується на традиції – не визначати систему адміністративно-територіальних одиниць на конституційному рівні. Окремі відповідні положення щодо системи адміністративно-територіального устрою здебільшого згадуються в розділах Конституції, предметом регулювання яких є інститут місцевого самоврядування або її загальні положення. Такий підхід у Конституції Словаччини від 01.09.1992 року уособлено в частині четвертій «Органи місцевого самоврядування». При цьому слід відмітити, що Конституція Словацької Республіки не повністю визначає елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до її ст. 64 основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет, а «одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом» [3].

Слід зазначити, що з моменту здобуття незалежності Словаччиною реформування системи адміністративно-територіального устрою в цій країні відбувалося в три етапи [5]:

– перший етап (1990–1996 роки) ознаменувався шляхом реформування постсоціалістичного устрою країни та завершив-

ся прийняттям нової нормативно-правової бази. Так, за Законом «Про територіальний і адміністративний поділ Республіки Словаччини» (1996 р.) було створено 8 країв і 79 округів;

– другий етап (1996–1998 роки) характеризувався адаптацією нового законодавства до соціально-економічних реалій розвитку Словаччини в демократичному європейському просторі;

– третій етап (1998–2004 роки) характеризувався процесами євроінтеграції. В 1998 році в Словаччині було встановлено 3 регіональні та 2 місцеві рівні. Нині територіальна систематизація Республіки має такий вигляд: NUTS 1(1) – Словаччина, NUTS 2(4) включає: Братиславський край, Західну Словаччину, Центральну Словаччину, Східну Словаччину; NUTS 3(8) – це вісім країв: Братиславський, Тернавський, Нітранський, Тренчинський, Бансько-Бистрицький, Жилінський, Кошицький, Прешовський. Місцеві рівні представлені LAU 1, що складаються з LAU 2 (населені пункти). З 1 січня 2002 р. почала діяти нова система територіального державного устрою, яка передбачала існування низової ланки самоврядування – муніципалітетів, і другої ланки – адміністративних країв (областей). Відповідні поправки були внесені і до Конституції, в якій адміністративний край став називатися територіальною одиницею більш високого рівня. При цьому в рамках самоврядування не існує підлеглості населених пунктів на крайовому рівні [2].

З огляду на зазначене можна стверджувати: реформи територіальних структур у європейських країнах передусім спрямовані на формування стабільної системи управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях, що відповідає вимогам ЄС. Отже, запровадження системи NUTS у зарубіжних державах здійснювалося переважно після проведення реформи адміністративно-територіального устрою. При адаптації системи адміністративно-територіального устрою до вимог NUTS у тих випадках, коли окремі рівні не відповідали зазначеним вимогам, тоді відбувалося їх об'єднання з новими утвореними регіонами [5].

Аналіз системи територіальної організації влади в Словаччині демонструє, що

державну владу на регіональному та районному рівнях здійснюють відповідні адміністрації; місцеве самоврядування на рівні регіонів, у містах та сільських громадах реалізується через органи місцевого самоврядування, пріматорів (мерів) і старост. Обидва рівні самоврядування в Словаччині – край і населений пункт – є самостійними самоврядними й адміністративними одиницями, юридичними особами з власним майном і фінансовими коштами. Обов'язки на них можуть бути покладені тільки відповідно до приписів закону. При цьому їм може бути доручено (делеговано) виконання окремих завдань держави на умовах, визначених у Конституції і законах. Структура муніципалітету: староста (мер), якому підпорядковується адміністрація і міліція населеного пункту; громадське представництво. Представництво муніципалітету складають його депутати. Депутати обираються на чотирирічний термін жителями села, що постійно проживають на його території. Вибори депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням. Староста муніципалітету обирається жителями, що постійно проживають на його території, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням на чотирирічний термін. Староста муніципалітету є виконавчим органом муніципалітету; він здійснює управління муніципалітетом і представляє його зовні. Самоврядування населених пунктів у Словаччині однорівневе. Винятком є два найбільш великих словацьких міста – столиця країни Братислава і друге за величиною місто Кошице. У цих містах сформована дворівнева система місцевого самоврядування – мерія і міські частини (райони). Відповідні особливості організації місцевого самоврядування закріплені на законодавчому рівні і підтверджені статутами обох міст [2].

Слід акцентувати увагу на першому і надзвичайно важливому висновку щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою в Словаччині після здобуття країною незалежності від соціалістичної спадщини та опанування демократичного способу врядування. Мова йде про компіляцію критеріїв для

адміністративно-територіальних одиниць зі стандартів NUTS. Словаччина, одразу стратегічно визначившись із пріоритетом євроінтеграції і прийнятті європейського законодавства і європейських принципів, розпочала тривалий процес реформ, взявши за основу стандарти ЄС у всіх сферах державно-управлінських відносин із самого початку. Фактично уряд Словаччини, не створюючи власного управлінського продукту, домогся надзвичайних результатів у запровадженні демократичних стандартів управління.

Що стосується системи органів місцевого врядування та їх повноважень, то вони умовно можуть бути розділені на дві групи. Першу групу складають так звані первинні компетенції самоврядування (або власні повноваження): місцеві комунікації, громадський транспорт, житло, водопостачання, каналізація, прибирання територій і утилізація сміття, озеленення, охорона довкілля, дошкільні та інші освітні установи (музичні школи, школи мистецтв), деякі категорії соціальних установ, поліклініки і окремі категорії лікарень, місцеві установи культури, місцева мілі-

ція, збирання місцевих податків і зборів тощо. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати підприємницьку діяльність у рамках, установлених законодавством. Друга група – це делеговані повноваження, тобто компетенції у сфері державного управління, які з позиції державних інтересів можуть ефективніше виконувати органи місцевого самоврядування. Держава делегує відповідні повноваження місцевому самоврядуванню, проте при цьому несе відповідальність за якість послуг, що надаються, управління делегованими службами, а також за їх фінансування. Органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження від імені держави. Найчастіше органам місцевого самоврядування делегуються окремі повноваження у сфері освіти, з реєстрації актів цивільного стану, видачі дозволів на будівництво та ін. [2].

Загалом система розподілу повноважень на власні та делеговані, а також наповнення того та іншого кейсів не викликає особливого здивування та інтересу. Уряд Словаччини знову ж таки пішов досить коротким шляхом, імплементувавши у власну систему державно-правового регулювання адміністративних відносин найкращі моделі організації систем місцевого самоврядування, запозичені в країнах ЄС. Разом із тим заслуговує на увагу незвичайний механізм контролю та регулювання діяльності таких органів.

Передача органам місцевого самоврядування низки повноважень державного управління і виділення фінансових ресурсів на здійснення ними делегованих повноважень впливає на організацію системи фінансового контролю на муніципальному рівні. Якщо фінансовий контроль за діяльністю муніципалітетів у частині виконання власних повноважень здійснює головний контролер самоврядування населеного пункту, що обирається показним органом муніципалітету на шестирічний термін, то фінансовий контроль за реалізацією делегованих повноважень здійснюють «зовнішні» органи фінансового контролю: спеціалізований орган державного фінансового контролю – Вище контрольне управління, а також органи виконавчої влади, наділені відповідними

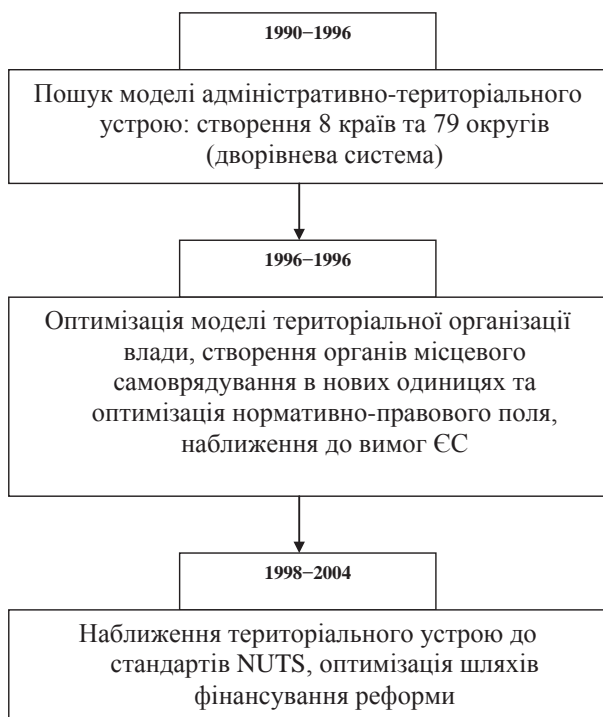


Рис. 1. Шлях реформування системи адміністративно-територіального устрою Словаччини

контрольними повноваженнями – уряд і Міністерство фінансів [7].

Важливим аспектом територіальної організації влади в Словаччині, на який доцільно та необхідно звернути увагу в практиці реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, є питання кооперації та координації. Органи місцевого самоврядування обласного (крайового) рівня самостійно вирішують дуже мало питань, оскільки джерела їх фінансування надзвичайно обмежені. Натомість вони виступають ініціаторами, координаторами, регуляторами, арбітрами та гарантами кооперації між органами місцевого самоврядування найнижчого рівня. Фактично вони виступають свого роду центром акумуляції адміністративних, фінансових та інших ресурсів, використання яких дасть змогу вирішувати надзвичайно складні проблеми міжмуниципального розвитку. Подібна координація здійснюється на засадах добровільної кооперації, однак соціальний та економічний ефект від цього є відчутним. До того ж, найчастіше вирішуються такі проблеми, які складно з фінансової точки зору вирішити муніципалітету самостійно.

Для зниження рівня економічних і соціальних асиметрій у Словаччині використовуються головним чином європейські інструменти когезивної політики (так звані структуральні фонди) та Європейський фонд із розвитку провінції. Наступними інструментами виступають гранти уряду в регіонах із високим рівнем безробіття. При цьому в Словаччині є й інституціональне забезпечення розподілу залучених фінан-

сових ресурсів, у тому числі і на грантовій основі. Рада уряду СР із питань регіональної політики є координаційним, консультативним та ініціативним органом уряду з питань, що стосуються регіональної політики, допомоги з передвступних програм PHARE, ISPA, SAPARD, використання структуральних фондів. До її головних завдань належить нагляд за діяльністю всіх зацікавлених міністерств і центральних органів державного управління, інших організацій та інститутів у сфері регіональної політики [6].

Реформи 2002–2005 рр. у Словаччині утвердили дворівневу систему регіонального управління та самоврядування. Було утворено 8 самоврядних країв, у тому числі Кошицький та Пряшівський, з якими Закарпатська область у рамках діяльності Карпатського євро регіону підтримує тісні контакти та плідно співпрацює. Після цього відбулася децентралізація влади, тобто передача повноважень більшості функцій державного управління урядам самоврядних країв та територіальних громад сіл і міст – власне туди, де громадяни живуть. Було ліквідовано районну ланку управління, а її повноваження передано до громад міст і сіл, які тепер стали головною ланкою місцевого самоврядування. До компетенції уряду самоврядного краю віднесено питання територіального планування і регіонального розвитку, утримання та експлуатації доріг, міжміського транспорту, утримання середніх шкіл і закладів охорони здоров'я, культури, соціальних установ – все, що належить до соціальної сфери, а також транскордонне і міжрегіональне співробітництво [7].

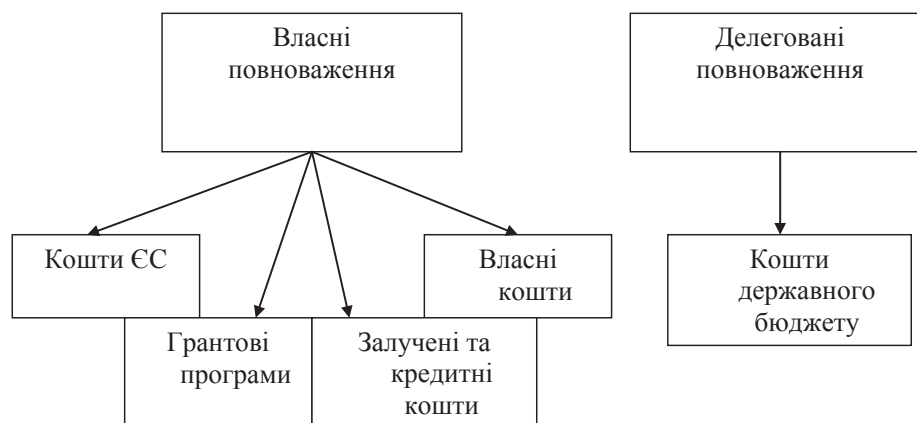


Рис. 2. Джерела фінансування повноважень органів місцевого самоврядування

Таким чином, місцеве самоврядування має надзвичайно розгалужену систему джерел фінансування власних проектів, але при цьому ключову функцію – контроль – здійснює все ж таки держава.

Висновки. Підбиваючи підсумки досвіду Словаччини в проведенні адміністративної реформи та впорядкуванні адміністративно-територіального устрою, можна виокремити низку важливих для України аспектів.

По-перше, звертає на себе увагу швидкість проведених реформ. За менш ніж десять років Словаччина повністю перетворила соціалістичну модель територіального управління, створивши дієву систему органів місцевого самоврядування та державного управління регіональним розвитком. Швидкість реформ завдячує правильному стратегічному орієнтуванню уряду Словаччини на критерії регіонального устрою та фінансової децентралізації, запроваджені ЄС.

По-друге, важливу роль у процесах реалізації функцій органів місцевого самоврядування відіграє фінансова складова. Головним чином мова йде про фінансовий контроль із боку держави за використанням коштів бюджетів різного рівня при фінансуванні делегованих повноважень, а також інститути публічного і громадського контролю при фінансуванні процесу реалізації власних повноважень.

По-третє, велика роль у процесі ефективного вирішення проблем територіального розвитку відіграє координація зусиль різних громад, що є функцією органів державного управління районного рівня. Виступаючи гарантом та регулятором відносин між різними муніципалітетами, органи крайового рівня створюють передумови для стабільного співробітництва.

По-четверте, реформа адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування у Словаччині відбувається при активному залученні коштів ЄС та різних грантових програм, при-

значених для розбудови демократичного суспільства.

Список використаної літератури:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / [І. Кресіна, А. Коваленко, К. Вітман, О. Скрипнюк, Є. Перегуда, О. Стойко, О. Кучабський, В. Явір]; За ред. І. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. Ковбасюка, М. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.
3. Артеменко В. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=272>.
4. Кучабський О. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи / О. Кучабський. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>.
5. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України // Віче. – № 12. – 2013.
6. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур / А. Руснакова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>.
7. Система державного управління Республіки Словаччина: досвід для України : наук. вид. / укладач Х. Дейнега; за заг. ред. Ю. Ковбасюка, М. Орлатого. – К.: НАДУ, 2011. – 52 с.
8. Штефан В. Опыт зарубежных государств – членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства // Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. Кресіна, А. Береза, К. Вітман та ін. / за ред. І. Кресіної. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України // Вид. «Логос», 2013. – 296 с.

Сирьк З. О. Административно-территориальное устройство Словакии: опыт для Украины

Раскрыты основные этапы и их содержание в процессе реформирования административно-территориального устройства Словакии. Выделены основные ключевые аспекты построения новой системы территориальной организации власти. Проведен анализ системы распределения полномочий между органами местного самоуправления. Определена роль краевых органов власти в процессе координации муниципалитетов при решении последних вопросов территориального развития. Проанализированы особенности финансовой дисциплины и источников финансирования деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, муниципалитет, края, финансовый контроль, координация, территориальная организация власти, кооперация, NUTS.

Siryk Z. Administrative division of Slovakia: experience for Ukraine

During the analysis of baseline and goals of administrative structure and system of territorial organization of power reforming in Slovakia, it was found that key criteria for reform began to requirements of NUTS system. It was found that after gaining independence, process of administrative and territorial structure reforming took place in three phases, formal completion of which was declared in 2004. Also in article key aspects of building a new system of territorial organization of power were determined. The levels of public administration areas (regional and district), and levels of local government (region and town) were identified. An analysis of distribution of powers between local authorities was done. The effectiveness of experience of administrative-territorial unit reforming in Slovakia can be palpable for Ukraine in framework of Carpathian Euroregion, which includes Košice and Prešov as a self-governing territory of Slovakia and Zaccarpatskaya oblast of Ukraine.

Key words: administrative divisions, municipality, province, financial control, coordination, territorial organization of power, cooperation, NUTS.