

Закарпатська обласна рада
Закарпатська обласна державна адміністрація
Центр підвищення кваліфікації державних службовців
Ужгородський національний університет
Інститут державного управління та регіонального розвитку
Факультет міжнародних відносин



Регіональне та місцеве управління: український і зарубіжний досвід

*Матеріали міжнародної
науково-практичної конференції*

21 червня 2012 року
Ужгород

УДК 323.1(477)+21

ББК 66.5+86

Р-32

Міністерство освіти та науки, молоді та спорту України

ДВНЗ „Ужгородський національний університет”

Інститут державного управління та регіонального розвитку

Факультет міжнародних відносин

Регіональні студії

Науковий збірник „*Регіональне та місцеве управління:*

український і зарубіжний досвід”

Ужгород 2012

Збірник наукових праць. Спроба аналізу регіонального та місцевого управління
на прикладі країн Центральної Європи та України.

Склад редакційної колегії:

к.і.н., доц. **Палінчак М.М.** (головний редактор)

д.е.н., Член-кореспондент НАН України, проф. **Мікловда В.П.**

д.е.н., проф. **Пітюлич М.І.**

д.е.н.. проф. **Ленд'єл М.І.**

д.е.н., проф. **Луцишин З.О.**

д. і.н.. проф. **Вегеш М.М.**

д. і.н., проф. **Данилніж Д.Д.**

д. ю.н., член-кореспондент НАПН, проф. **Лемак В.В.**

д.ю.н., проф. **Бисага Ю.М.**

д.ю.н., проф. **Лазор Я.П.**

д.ю.н., проф. **Сідак М.В.**

д.і.н., проф. **Офіцинський Р.А.**

д.і.н., проф. **Задорожний В.Є.**

д.політ.н, доц. **Ленд'єл М.О.**

д. політ, н., проф. **Бебик В.М.**

к.і.н., проф. **Приходько В.П.**

к.е.н., доц. **Слава С.С.**

проф. **Хорка І.** (Румунія)

проф. **Ліпкова Л.** (Словаччина)

Відповідальний за випуск: к.політ.н., **Стряпко А.Д.**

ЗМІСТ

1. KADLEC Z. (VYSOČINA) VEŘEJNÁ SPÁVA V ČESKÉ REPUBLICE	5
2. БОНДАРЕНКО В.М., РЯБАК М.І. (УЖГОРОД) ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРИНЦІПІВ ТА ПРИОРИТЕТІВ У ТЕОРІЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	34
3. БУЛА С.П. (ЛЬВІВ) ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ.....	43
4. ГОМОНАЙ В.В. (УЖГОРОД) АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	56
5. ДАЩАКІВСЬКА О.Ю. (ЛЬВІВ) ГРОМАДСЬКІЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	67
6. КІЧЕРА Н.М. (УЖГОРОД) МОВА МЕНШИН В СИСТЕМІ ОСВІТИ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (НА ПРИКЛАДІ РУСИНІВ).....	78
7. КЛЮЧКОВИЧ А.Ю. (УЖГОРОД) ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	87
8. КОВАЛЬ Н.І. (УЖГОРОД) ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ МОЛОДІ НА ФОРМУВАННЯ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	98
9. КОРНІЛОВА І.М. (КІЇВ) СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РЕГІОНАЛЬНОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	107
10. ЛЕНДЬЕЛ М.О. (УЖГОРОД) ІНСТИТУЦІЙНЕ ВІДРОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЧЕСЬКІЙ ТА СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІКАХ: СПІЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ.....	111

11. НАГОРНА М.М. (УЖГОРОД) ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ВІМІРІ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ) ТА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ).....	127
12. ПАЛІНЧАК М.М., ПРИХОДЬКО В.П., БРЕНЗОВИЧ К.С. (УЖГОРОД) МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ТА СУЧАСНІСТЬ.....	138
13. РОГАЧ О.Я. (УЖГОРОД) ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ФУНКЦІОNUВАННЯ.....	151
14. СТРЯПКО А.Д. (УЖГОРОД) ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ ТА КУЛЬТУРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ВЕЛИКОГО МІСТА ЯК ОСОБЛИВИЙ ВІМІР БУТТЯ: ЧЕСЬКИЙ ДОСВІД.....	158
15. СТРЯПКО І.О. (УЖГОРОД) АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	169
16. ШИНКАР В.А., КОВАЧ Т.Ю., ТЕРЕК В.О. (УЖГОРОД) ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	182
CONTENT.....	201

Mgr. Ing. Zdeněk Kadlec,
dr. h. c., ředitel Krajského úřadu Kraje Vysočina

VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

Abstrakt: Text se zabývá především popisem aktuálního systému veřejné správy v České republice. Vychází z vysvětlení obsahu pojmu veřejná moc a veřejná správa, zabývá se jednotlivými variantami výkonu veřejné moci (státem, územní samosprávou, zájmovou samosprávou, soukromými resp. soukromopravními subjekty). Přibližuje základní rozdíly mezi státní správou a samosprávou. Dále se zabývá organizací veřejné správy v České republice, podrobněji se věnuje organizaci územní správy (včetně informací o reformě veřejné správy a jejích fázích). Dále jsou rozebírány právní postavení a charakteristiky územních samosprávných celků (obcí) a vyšších územních samosprávných celků (krajů), jsou zmíněny jejich orgány, informace o výkonu správy v samostatné a přenesené působnosti. V závěru textu jsou uvedeny informace o hospodaření krajů a obcí, o rozpočtových příjmech a výdajích územní samosprávy a o jejich základním členění.

Klíčová slova: veřejná správa; veřejná moc; státní správa; organizace veřejné správy; územní správa; územní samospráva; místní samospráva; územní samosprávné celky; obce; kraje; vyšší územní samosprávné celky; rozpočet; reforma veřejné správy; přenesená působnost; samostatná působnost

1. POJMY VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Veřejná správa je správou společnosti. Patří do ní správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu. Jde tedy o správu veřejných záležitostí ve společ-

nosti zorganizované ve stát. Je projevem realizace výkonné moci ve státě, samosprávy a jiné správy.

1.1. Veřejná moc

Jde o takovou moc, která umožňuje ukládat (autoritativně) povinnosti a přiznávat práva i nepodřízeným osobám. Uplatňováním veřejné moci je rozhodováno o osobách v nerovném postavení, vrchnostensky. Obsah rozhodnutí nezávisí na vůli adresáta. Rozhodování je součástí pravomoci zakotvené zákonem. Tuto pravomoc je možné vykonávat jen tehdy, stanoví-li tak zákon, a to pouze způsobem, který zákon rovněž stanoví. Disponují jí tzv. subjekty veřejné moci, uskutečňují ji ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení. Veřejnou moc vykonává veřejná správa, souvisí s ní nerovnost subjektů.

Veřejnou moc dělíme na státní moc a zbývající (další) veřejnou moc.

1.2. Státní moc

Státní moc je základní složkou veřejné moci. Disponuje jí sám stát a zabezpečuje a vykonávají prostřednictvím zvláštního aparátu (státního mechanismu). Státní moc obsahuje tři základní kategorie:

- moc zákonodárná (příslušející zákonodárným orgánům a spočívající ve vydávání zákonů),
- moc výkonná (příslušející správním orgánům a spočívající ve výkonu zákonů),
- moc soudní (příslušející soudům a spočívající v soudním rozhodování a aplikaci práva).

V demokratickém státě je uplatňován nejen samotný uvedený princip dělby moci, ale především prostřednictvím ústavního pořádku (ústavy a ústavních zákonů) jsou tyto tři základní kategorie státní moci vzájemně vyvažovány.

Státní moc je výlučná, a to díky suverenitě státu - na státním území existuje jen jedna státní moc, občané na tomto území podléhají jen této státní moci.

1.3. Zbývající státní moc

Zbývající veřejná moc je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátní povahy ke správě veřejných záležitostí. Je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu, projevuje se víceméně jako decentralizovaná státní moc. Mají ji hlavně subjekty územní samosprávy. V České republice vykonávají územní samosprávné celky (kraje a obce) jakožto veřejnou správu kromě samosprávy svého území také podíl na státní moci, spoluzabezpečují správu státu pro vymezený územní obvod.

1.4. Suverenita

Suverenitou rozumíme svrchovanost státu, nezávislost, neomezenost státní moci na jiné státní či jiné veřejné moci. Státní suverenita má vnější a vnitřní stránku:

- **vnější stránka** státní suverenity je výrazem legitimity státu a jeho uznání a respektování v mezinárodním měřítku;

vnitřní stránka státní suverenity se projevuje v postavení státu při tvorbě a vázanosti práva. Státní moc není vázána žádnými prameny práva, vytvořenými nezávisle na ní. Vnitřní stránka suverenity podmiňuje vnější stránku – stát nemůže být suverénní navenek, není-li suverénním uvnitř.

1.5. Státní mechanismus

Státní mechanismus je nositelem státní moci i státní suverenity, je představován různými složkami – státními orgány, úředními osobami, státními organizacemi, ve sféře veřejné správy jsou doplňovány i orgány samosprávy.

1.6. Veřejná správa a její pojetí

Na systém veřejné správy můžeme pohlížet ze dvou hlavních hledisek:

- **organizačním (formálním)** pojetím se rozumí vnímání veřejné správy jako soustavy orgánů veřejné správy, resp. správních orgánů;

- **funkčním (materiálním)** pojetím máme na mysli vlastní výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti orgánů (činnost správních orgánů).

Správou chápeme společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách. Jedná se o činnost správních subjektů realizovanou ve veřejném zájmu. Jde o výkonnou činnost státu, vykonávanou zejména prostřednictvím jeho orgánů, a výkonnou činnost tzv. dalších veřejnoprávních subjektů, resp. orgánů ve správě veřejných záležitostí. Tyto činnosti jsou realizované jako projev výkonné moci ve státě. Obsahem se tato činnost zaměřuje na organizování chodu veřejných záležitostí, resp. veřejných služeb, a na mocenskou ochranu veřejných zájmů.

1.7. Soukromá správa

Soukromá správa je správou soukromých záležitostí vykonávanou v soukromém zájmu, a to soukromými osobami, které sledují určitý vlastní cíl a řídí se přitom vlastní vůlí (jde o řízení vlastních záležitostí). Není výkonem veřejné moci. V rámci soukromé správy lze vykonávat (činit) vše, co zákon nezakazuje.

2. VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa může přiznávat práva a ukládat povinnosti i vůči třetím osobám (nepodřízeným). Jde o vrchnostenskou správu, o výkon veřejné moci. Veřejnou správu vykonávají stát, další veřejnoprávní subjekty a soukromé (soukromoprávní) subjekty.

2.1. Výkon veřejné správy státem

Nejpodstatnější část veřejné správy nese stát. Jedná se zejména o tu státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví. Jde především o výkon zákonů, přičemž postavení orgánů státu vykonávajících veřejnou správu charakterizuje jako orgány výkonné. Zákonodárstvím se zákony vytváří, veřejnou správou se zákony provádějí.

Stát provádí v rámci veřejné správy (tedy v rámci moci výkonné) rovněž odvozenou normotvorbu (nikoliv zákonodárství), představu-

jící vydávání obecně závazných pravidel chování ve formě správních aktů normativní povahy.

Veřejná správa je takový výkon zákonů, kde nejde primárně o nalézání práva, nýbrž o realizaci zájmů, a to jen zájmů veřejných v mezech práva.

2.2. Výkon veřejné správy dalšími veřejnoprávními subjekty

Veřejnou správu vykonávají vedle státu též další veřejnoprávní subjekty. Tyto subjekty jsou odlišné od státu, jde o veřejnou správu nestátních činností výkonného charakteru, kdy posláním je spoluza-bezpečovat výkon správy státu. Jde o veřejnoprávní korporace, což jsou samosprávné instituce představované společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů. Stát je schvaluje a přiznává jím veřejnoprávní i soukromoprávní subjektivitu. Korporace vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti, správa jimi vykovávanáje svou povahou samosprávou.

Další veřejnoprávní subjekty vykonávající veřejnou správu můžeme členit na:

- **územní samosprávu;**
- **zájmovou samosprávu.**

2.3. Výkon veřejné správy soukromými subjekty

Angažovanost soukromých subjektů ve výkonu veřejné správy přichází v úvahu tehdy a tam, kde si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů. Jde pak rovněž o výkon veřejné správy. Přitom je nutné zdůraznit tu skutečnost, aby takové veřejné služby byly vykonávány ve veřejném zájmu, a zajistit dostatečnou kontrolu a vynutitelnost uplatňování tohoto základního principu.

3. ROZDÍLY MEZI STÁTNÍ SPRÁVOU A SAMOSPRÁVOU

3.1. Státní správa

Státní správa je jednou ze složek veřejné správy, která je uskutečňovaná státem. Tvoří nezastupitelnou součást veřejné správy, přičemž jeodvozována od samotné podstaty a postavení státu.

Státní správa zahrnuje činnosti mající charakter:

- **výkonný** - státní správa organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje plnění svých úkolů výkonnou mocí státu;
- **podzákonný** - státní správa je vázána při své činnosti právním řádem resp. právními předpisy;
- **nařizovací** - orgány vykonávající státní správu mají mocenskou převahu nad adresáty státní správy a jednotlivé akty státní správy jsou pro jejich adresáty závazné.

Tyto činnosti mají zaměření:

- **vnitřní** - jde o zaměření na vnitroorganizační záležitosti, tato činnost je činností vedlejší, zajišťuje žádoucí a reálné fungování systému orgánů;
- **vnější** - jde o hlavní smysl existence státní správy, o realizaci poslání státní správy, adresáty jsou občané jako fyzické osoby popřípadě též organizace jako právnické osoby; státní správa je zaměřena na usměrňování procesů, které se realizují v jiné soustavě, než je státní správa, tedy o realizaci vztahů se zásadně rozdílným postavením subjektů.

3.2. Subjekty a objekty státní správy

Subjektem státní správy, jakožto činnosti státu, je sám stát, představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy. Správa jimi vykovávaná není realizována jen jménem státu, ale také, a to je rozhodující, v jeho zájmu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle, a realizuje ji ve vztahu k objektům, jež jsou nuceny se tomuto působení podřídit, a to aniž by státu byly organizačně podřízeny.

Objekty státní správy nejsou při plnění svého vlastního poslání součástí státní správy, resp. nevystupují jako součást organizačního systému státní správy, a mají svébytné, na státní správě jinak nezávislé postavení.

Ve funkčním pojetí je státní správa vymezena jako organizující a mocensko-ochranná činnost státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedná straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na

straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykovávaná jako státně mocenská činnost.

3.3. Samospráva

Samospráva je výkonem vymezených úkolů správy státu samostatnými, státemaprobovanými veřejnoprávními subjekty. Je částí správy státu decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru. Kromě subjektů se liší i metodami a formami působení na spravované objekty. Bývá rovněž řazena ke státní moci výkonné, i když taková kategorizace nemusí být přesná.

Základní odlišnost od státní správy spočívá zejména v tom, že jde o prostředky, které nemají státně mocenskou povahu, přičemž některé rysy jsou obdobné. Je to součást veřejné správy vyznačující se zaměřením samosprávného subjektu na sebe sama a své vlastní záležitosti, což je jinak jedním ze znaků soukromé správy.

Samospráva se řídí zákony, vlastními mocenskými akty a vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění. Samosprávné orgány v samosprávných vztazích vystupují nikoliv jménem státu, nýbrž jménem samosprávného společenství, z jeho vůle a v jeho zájmu, objektem nemůže být nikdo mimo hranice její působnosti. Ve skutečnosti tedy samosprávné vztahy směřují vždy dovnitř hranic samosprávného společenství – výše uvedené platí pro samosprávu územní i zájmovou.

4. ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

4.1. Subjekty veřejné správy

Organizace veřejné správy je představována orgány státní správy, veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány, které ve veřejné správě vystupují jako představitelé a nositelé veřejné moci ve státě.

Veřejná správa může být realizována v různých organizačně technických systémech:

- **systém centralizované správy** - počítá se soustředěním převažujícího rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy;

- **systém decentralizované správy** – jde o decentralizaci pravomociačinností, směřujekvýkonu veřejnésprávy samosprávnými korporacemi (zejména s využitím principu subsidiarity);
- **systém koncentrované správy** – koncentrace může být provedena v různé míře ve směru vertikálním (např. koncentrace správních činností na resortní ministerstvo) a horizontálním (koncentrace správních činností do správního centra, např. hlavního města);
- **systém dekoncentrované správy** – dekoncentrovaná struktura může být ve směru vertikálním (např. dekoncentrované územní orgány resortních ministerstev) a horizontálním (např. dekoncentrované orgány státní správy se všeobecnou územní působností), předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších (vertikální směr) či vedle sebe stojících (horizontální směr) organizačních jednotek.

Je možné identifikovat další možná řešení, často jako obdoby nebo kombinace výše uvedených systémů:

- správní systém územní versus resortní – organizace správy podle územních jednotek versus organizace podle odvětvového principu, se založením na lineárních útvarech a struktuře;
- systém funkční – může být založen na štábních útvarech a funkčních vazbách;
- systém monokratický versus kolegiátní – kým je správní orgán navenek představován);
- systém volební versus jmenovací – liší se způsobem ustavování správních orgánů nebo jejich řídících či rozhodujících pracovních pozic.

4.2. Ústřední orgány státní správy

4.2.1. Vláda

Vládaje vrcholným orgánem státní správy. Jde o státní orgán se všeobecnou působností. Tato působnost je odvětvově členěna na jednotlivé resorty, nicméně vláda je kolektivním orgánem (s kolektivní pravomocí a kolektivní odpovědností). Vládaje považována (v pod-

mínkách České republiky vedle funkce prezidenta republiky) za vrcholný orgán výkonné moci. Jde o orgán s největším rozsahem výkonných pravomocí a také o orgán s největším vlivem na zákonodárství (vláda nemá zákonodárnou pravomoc, má však právo a v podstatě i povinnost zákonodárné iniciativy, zákonodárné moci předává k projednání návrhy nových právních předpisů a jejich změny).

4.2.2. Ministerstva

Ministerstva jsou ústředními orgány státní správy. Mají odvětvovou (resortní) působnost. V čele ministerstva stojí ministr, který je zároveň členem vlády. Rozhodování jménem ministerstva má autokratickou povahu, o důležitých věcech rozhoduje ministr, jiné záležitosti jsou delegovány na náměstky ministra a na jednotlivé (převážně vyšší) úřednické pozice. Funkce ministra je funkcí veskrze politickou, byť má i svoji odbornou složku. V podmínkách České republiky jsou jako politické chápány také pozice náměstků ministra. Ostatní pracovní pozice by měly mít úřednický, nepolitický charakter.

4.2.3. Další ústřední orgány státní správy

Dalšími ústředními orgány státní správy jsou některé významné úřady, v jejichž čele nestojí člen vlády (např. Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Energetický regulační úřad, Český úřad zeměřický a katastrální atd.). Postavení těchto úřadů ve správním systému je jinak obdobné ministerstvům.

4.2.4. Speciální orgány státní správy

Vedle ministerstev a dalších ústředních orgánů tvoří správní systém i speciální orgány státní správy, které jsou podřízeny některému konkrétnímu ministerstvu a vystupují jako jeho organizační složky (Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká správa sociálního zabezpečení, Ředitelství silnic a dálnic, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky atd.). Tyto složky jsou řízeny a financovány prostřednictvím ministerstva.

4.2.5. Územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností

Hlavními územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností byly do roku 2002 okresní úřady, ty však v rámci reformy veřejné správy zanikly (v rámci druhé fáze reformy). Obecně jde o kategorii zahrnující:

- územní správu (veškerá nižší úroveň než ústřední);
- místní správu (nejnižší úroveň územní veřejné správy).

V současné době této kategorie správních orgánů nejvíce odpovídají krajské úřady a městské resp. obecní úřady obcí s pověřenými úřady (obce II. úrovně, II. typu) a obcí s rozšířenou působností (obce III. úrovně, III. typu).

4.2.6. Územně dekoncentrované orgány státní správy

Územně dekoncentrovanými orgány státní správy jsou speciální orgány odvozené od některých ústředních orgánů státní správy (územní vojenská správa a velitelství územní obrany, okresní ředitelství a obvodní oddělení Policie České republiky, zeměměřičské a katastrální inspektoráty na území krajů, katastrální úřady na území okresů, krajské, regionální či oblastní orgány speciálních státních inspekcí, krajští hygienici, inspektoráty či úřady bezpečnosti práce, obvodní báňské úřady, celní ředitelství, celní úřady, správy sociálního zabezpečení, úřady práce, finanční ředitelství a finanční úřady atd.).

Tyto orgány jsou podřízeny ministerstvu, dalšímu ústřednímu orgánu státní správy nebo speciálnímu orgánu státní správy a mají definovanou územní působnost.

4.2.7. Orgány zájmové samosprávy

K orgánům zájmové (profesní) samosprávy patří např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Hospodářská komora apod.. Stát v některých případech shledal jako účelné, efektivní a hospodárné, aby nějakou specifickou část správních kompetencí ponechal v pravomoci zájmových samospráv. Někdy je problematické zajistit, aby tyto orgány sledovaly vždy a za všech okolností veřejný zájem. Jejich existence však hráje často roli

určité brzdy vyvažující politické rozhodování vlády a rozhodování ministerstev či dalších správních úřadů.

5. K ORGANIZACI ÚZEMNÍ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

Ještě před podrobnějším náhledem na současnou organizaci veřejné správy v České republice je účelné učinit malé ohlédnutí a zmínit se o reformě veřejné správy, tedy o procesu, který byl zahájen po „sametové“ revoluci 1989 a dodnes nebyl uspokojivě dokončen.

5.1. Fáze územní reformy veřejné správy

Reformu veřejné správy je možné rozdělit do několika fází.

5.1.1. fáze reformy

Od roku 1990 došlo k obnovení systému obcí na samosprávných principech (organizačně jde o stav navazující na ukončení činnosti národních výborů). Tato fáze reformy označovaná jako fáze I. skončila dne 12. listopadu 2001, kdy byly ustaveny orgány krajských samospráv (kraje byly dočasně třetí úrovní územní veřejné správy, a to až do zrušení okresních úřadů, pak se staly druhou úrovní).

Obce získaly své formálně-právní postavení, majetek a začaly vyvíjet svoji činnost včetně hospodaření.

5.1.2. II. fáze reformy

Tato fáze spočívala ve faktickém ukončení činnosti okresních úřadů a převedení jejich agendy na obce a na kraje (to se stalo k 1. 1. 2003). Byla provedena konkretizace postavení obcí a krajů – novelizací zákona o obcích (obce se pro potřeby výkonu přenesené působnosti člení do třech kategorií resp. typů) a novelizací zákona o krajích (od té doby kraje vystupují i na úseku přenesené působnosti jako instančně vyšší úroveň ve vztahu ke všem obcím bez ohledu na jejich kategorie).

5.1.3. III. fáze reformy

Třetí fáze reformy veřejné správy nebyla nikdy dokončena resp. provedena. Měla spočívat v tom, že se na základě principu subsidiarity (princip subsidiarity má zajistit, aby všechna opatření byla při-

jímána co nejblíže občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich účelnou a efektivní realizaci nebo výkon) přesune řada kompetencí a tedy i správních činností do území, dojde k další decentralizaci a tyto činnosti do značné míry převezmou kraje a obce. Mělo tedy dojít ke kompetenčnímu, ale také k personálnímu omezení významu ministerstev a k posílení role krajů a obcí.

Je navýsost smysluplné uvažovat o uskutečnění III. fáze reformy i nyní. Bohužel se v praxi objevují spíše obrácené tendenze, jejichž primárním cílem patrně je více snaha zvýšit podíl konkrétních ministerstev či dalších ústředních orgánů státní správy, vlády, jednotlivých ministrů a náměstků či jiných politiků a vysokých úředníků podíl na veřejné moci, na rozhodovacích procesech, na organizaci společnosti.

5.1.4. Fakta ke vzniku krajů

Kraje resp. vyšší územní samosprávné celky vznikly na základě Ústavy České republiky. Novela Ústavy z roku 1990 počítala nejen s obcemi, ale již i vyššími územními samosprávnými celky. V roce 1993 Ústava zakotvila vyšší územní samosprávné celky, a to konkrétně již s pojmenováním kraje či země. V roce 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, s účinností od 1. 1. 2000.

V roce 2000 byl přijat zákon o krajích, účinnost byla navázána k počátku samostatné působnosti zvolených krajských zastupitelstev po volbách, které proběhly dne 12. 11. 2000, přenesená působnost byla zahájena ke dni 1.1. 2001. Ke konci roku 2002 pak došlo k definitivnímu ukončení činnosti okresních úřadů, od 1. 1. 2003 byly dosavadní kompetence okresních úřadů kompetence převedeny převážně do přenesené působnosti obcí (zvláště na obce III. typu – obce s rozšířenou působností) a jen menší část do přenesené působnosti krajů.

5.2. Pověřenostní kategorie obcí

Obce jsou v České republice v současné době kategorizovány do tří základních typů:

- obce s „běžnými“ obecními úřady;
- obce s pověřenými úřady (obce II. úrovně, kategorie);
- obce s rozšířenou působností (obce III. úrovně, kategorie).

Obecně na obce (zejména III. kategorie) přechází funkce rozhodování při výkonu státní správy na prvním stupni (prvoinstanční řízení a rozhodování).

Kromě toho se některé obce téhož typu liší rozsahem specifických kompetencí a vykonávaných agend, např. může jít o obce s matičním úřadem, obce se stavebním úřadem atd..

Obcí III. typuje v České republice nyní 205, všechny jsou současně obcemi II. typu a rovněž obcemi I. typu. Každá obec III. typu vykonává nejenom agendu své obce v rámci svého vlastního územního obvodu (agenda obce I. typu), ale také rozšířenou působnost pro vymezené správní území (jako obec III. typu) a v menším obvodu přenesené působnosti pak i agendu obce II. typu.

Na kraje původně přešlo:

- přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány obce v řízení dle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků (nově daňový řád), není-li stanoveno jinak;
- kontrolní a dozorová funkce nad výkonem působnosti obcí;
- odborná a metodická pomoc obcím;
- vybrané případy u zřizovatelských funkcí v rozsahu dosud příslušejícím okresním úřadům;
- vybrané otázky funkcí v krizovém řízení, v rozsahu dosud příslušejícím okresním úřadům.

5.3. Územní správa

Územní správa souvisí s územním členěním státu a zahrnuje veškeré nižší úrovně správy (jako správy veřejné), než je úroveň ústřední. V této souvislosti potom jako další specifický pojem ještě obvykle vystupuje označení místní správa. Tou se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy.

Uzemní správa je tak zpravidla pojmem širším než pojem místní správa. To je případ i současné územní veřejné správy s všeobec-

nou působnosti. Organizace územní správy v sobě spojuje jak státně mocenské, tak i místně samosprávné působení, realizované k tomu příslušnými subjekty způsobem a v rozsahu stanoveném platným právním řádem.

Uzemní správa v České republice je představována především obcemi, jako samosprávnými korporacemi územní samosprávy, a jejich orgány, a dále kraji a jejich orgány. Takto pojatá organizace územní správy má postavení územní veřejné správy se všeobecnou působností. Taje dále v jistém smyslu doplňována ještě územně dekoncentrovanými orgány státní správy, které vykonávají státní správu také jen v určitých územních obvodech a které jsou vždy na svém úseku svým organizačním postavením přímo odvozeny od příslušných ústředních orgánů státní správy.

Pojem územní správy je užíván v tzv. organizačním pojetí, jímž se rozumí orgány územní správy, a v tzv. funkčním pojetí, kdy jde o výkon územní správy.

5.4. Místní správa

V praxi je již dostatečně ukotven a i často využíváno již zmíněné označení místní správa. Jedná se o standardní označení pro tzv. nejnižší úroveň územní správy. Není to však dosud pojem legislativní, tím se rozumí přívlastek územní. Obce představují místní úroveň veřejné správy, kraje jsou nadmístními správními jednotkami, a to s postavením tzv. vyšších územních samosprávných celků.

Místní správa v sobě spojuje jak státně mocenské, tak i místně samosprávné působení realizované k tomu příslušnými subjekty, a to způsobem a v rozsahu stanoveném platným právním řádem.

6. PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBCÍ, ORGÁNY OBCÍ

6.1. Obec

Základní pozitivně právní úpravu postavení, působnosti a organizačního uspořádání obcí představuje v současné době zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost.

vědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečeje o všeobecný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Zvláštní postavení přiznává zákon o obcích městům a zejména statutárním městům, zcela speciální úprava byla vytvořena pro Prahu zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Pojem obec je používán jako pojem obecný, tedy pro obce každé velikosti a každé kategorie (typu), dokonce i včetně hlavního města Prahy. V užším slova smyslu je pojem obec používán k označení základních obcí, zpravidla těch nejmenších, tedy těch, které nemají statut městyse, města či statutárního města.

6.2. Městys

Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem. Pojem je užíván pro větší obce (jako určitý mezistupeň mezi běžnou obcí a městem). S označením městys není spojeno žádné zvláštní právní postavení obce ani žádné organizační odchylky.

6.3. Město

Městem se stane obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je rovněž městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Některá města v České republice proto mají i méně než 2 000 obyvatel. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.

S pojmem město není spojeno žádné významné specifické právní postavení obce.

6.4. Statutární město

Statutárními městy jsou města zákonem výslovně určená.

V tomto případě jde již i o významnější odchylky v právní úpravě. Jejich území se může z rozhodnutí jejich zastupitelstva členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Taková statutární města se nazývají územně členěná statutární města. Městské obvody či části pak mají svěřenu působnost realizovanou vlastními orgány.

Územně členěná statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky města.

6.5. Hlavní město Praha

Hlavnímu městu České republiky je kromě postavení obce resp. statutárního města (v daném případě územně členěného statutárního města) přiznáno navíc zvláštní postavení obce jakožto samosprávného kraje (viz zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). Hlavní město Praha je tedy současně obcí a současně jedním ze 14ti krajů České republiky.

6.6. Obec jako základ samosprávy

Obec je základní jednotkou územní samosprávy. Pojem obec má několik hlavních aspektů – aspekt osobní, územní, ekonomický a mocenský.

6.6.1. Osobní aspekt obce

Obec vnímáme především jako samosprávné společenství občanů. Občané obce (mající trvalý pobyt v jejím územním obvodu) starší 18ti let mají právo volit a být voleni za členy zastupitelstva obce, rozhodovat při místním referendu, účastnit se zasedání zastupitelstva, nahlížet do zápisů o jeho jednání, podávat orgánům obce návrhy. Platí to i pro cizince na základě mezinárodních úmluv či dohod.

6.6.2. Územní aspekt obce

Obec je tvořena také jejím územním obvodem. Území obce musí respektovat režim katastrálního či katastrálních území a musí tak být tvořeno jedním či několika souvisejícími katastrálními územími (i v případě rozdělování obcí). Obce lze slučovat (rozhodnutím zastupi-

telstev slučovaných obcí), či rozdělovat (rozhodnutím občanů v referendu).

6.6.3. Ekonomický aspekt obce

Obec má postavení právního subjektu – právnické osoby. Disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji, s těmito majetkovými a finančními hodnotami samostatně hospodaří (a při hospodaření je obecně vázána pouze zákony resp. obecně závaznými právními předpisy, nikoliv právními normami nižší úrovně). Z tohoto pohledu je obec vnímána jako subjekt soukromého práva.

Roční rozpočet je schvalován zastupitelstvem obce a hospodaření podle něj je každoročně přezkoumáváno krajským úřadem či auditorem a výsledek přezkoumání musí být projednáván rovněž v zastupitelstvu obce.

Pro nakládání obcí s majetkem platí poměrně striktní pravidla s rozsáhlými povinnostmi publicity.

6.6.4. Mocenský aspekt

Obec je nositelem určitého podílu veřejné moci. Každá obec je vybavena pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejně-mocenských aktů.

Východiskem českého obecního zřízení je přitom tzv. smíšený (spojený) systém veřejné správy, kdy obce vedle vlastní působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy). Státní správa vykonávaná obcí vlastním jménem obce za stát na základě pověření od státu resp. na základě přenesení působnosti státu na obec je podporovaná příspěvkem státu. Příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti obce je však pouze částečným, nikoliv úplným krytím provozních nákladů obce spojených s výkonem takových činností. To není uspokojivý a zřejmě ani dlouhodobě udržitelný stav.

6.7. Působnost obce

Působností obce se rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realize-

je svoji pravomoc. Působnost obce můžeme vnímat jako působnost věcnou (v kterých věcech je obec oprávněna rozhodovat), územní (je dána vymezením územního obvodu obce a pro další správní činnosti – zejména v případě obcí II. a III. typu a obcí s matričním úřadem či se stavebním úřadem – vymezením správního území), dále též působnost osobní (vůči kterým osobám je obec oprávněna konat a vydávat správní akty).

6.7.1. Přenesená působnost, státní správa

Obsahem přenesené působnosti (působnost státu přenesená na obec) je dekoncentrovaná státní správa svěřená územním samosprávným celkům zákony na základě článku 105 Ústavy České republiky. Výkon přenesené působnosti je vázán zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány, dále též usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Při výkonu přenesené působnosti jsou tedy obce podřízeny vládě a ústředním orgánům státní správy.

Jde o záležitosti, o kterých to stanoví zákon, tzn. činnosti, které přísluší zabezpečit státu. Obce je realizují právě proto, že je stát v rámci tohoto zabezpečování na ně zákonem delegoval. Orgány obce tak vykonávají státní správu, a proto se obcím poskytuje již zmíněný příspěvek ze státního rozpočtu na plnění těchto úkolů.

6.7.2. Samostatná působnost

Samostatná působnost je v podstatě vlastní samosprávou obce. Jedná se o působnost, která je zakotvená pro územní samosprávné celky v ústavním právu na samosprávu. Výkon této působnosti je vázán toliko zákony resp. toliko obecně závaznými právními předpisy. Do samostatné působnosti smí stát zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze způsobem stanoveným zákonem.

Pokud zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Patří do ní spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny do působnosti kraje (což je reflexem obecné působnosti obce),

nebo nepatří mezi záležitosti, jež je povinen zabezpečovat stát a které tedy patří do přenesené působnosti.

Dále do samostatné působnosti obce patří rovněž péče o vytváření podmínek sociální péče a uspokojování potřeb občanů, zejména potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

6.8. *Pravomoc obce*

Pravomoc je právní kategorie, kterou jsou označovány v podstatě nástroje (zejména mocenské povahy) potřebné k naplňování poslání jejich nositele. V případě obce se jedná o souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a o práva a povinnosti, jež jsou obci přiznány a uloženy pro potřeby plnění úkolů obce.

K pravomoci obce patří oprávnění vydávat právní předpisy obce:

- v samostatné působnosti (jde o obecně závazné vyhlášky obce, vydávaje vždy zastupitelstvo);
- v přenesené působnosti (jde o nařízení obce, vydávaje rada), ty musí být vyhlášeny na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Účinnost právních předpisů obce lze stanovit určitým dnem (datováním) nebo i vyhlášením. Právní předpisy obce musí být zaslány též na krajský úřad.

Dále patří k pravomoci obce např.:

- rozhodovat ve správném řízení jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti,
- mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí.

6.9. *Orgány obce*

Obce má zákonem stanovené orgány – zastupitelstvo, radu, starostu a obecní úřad.

Zastupitelstvo obce projednává klíčové otázky, zejména schvaluje rozpočet obce a hospodaření podle něho za uplynulý rok. Zasedání jsou vždy veřejná a konají se minimálně jednou za tři měsíce. Ke své činnosti může zastupitelstvo zřizovat výbory

zastupitelstva (ze zákona povinné jsou výbor finanční a kontrolní). Zastupitelstvo je voleno v přímých volbách, volby jsou postaveny především na principu poměrného zastoupení. Zastupitelstvo je často politicky pestrým orgánem, podobně jako parlament resp. poslanecká sněmovna parlamentu (dolní komora) na státní úrovni. Zastupitelstvo je kolektivním orgánem, rozhoduje hlasováním.

Rada obce je převážně výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti (v přenesené působnosti až na zákonné výjimky nemá rada obce žádná oprávnění ani povinnosti). Rada je složena ze starosty, místostarosty nebo místostarostů a dalších radních. Členové rady jsou voleni nepřímo, tedy zastupitelstvem výhradně z jeho členů. Zasedání rady jsou neveřejná (v současné době se uvažuje o určité zákonné publicitě rozhodování, má to být jedno z významných protikorupčních opatření). Ke své činnosti může rada zřizovat komise (např. komise pro projednávání přestupků). Rada bývá často politicky jednobarevným orgánem anebo, pravděpodobně ještě častěji, politickým orgánem vzniklým na koaličním principu, podobně jako vláda na celostátní úrovni. Rada je kolektivním orgánem (s kolektivní odpovědností), hlasy všech jejích členů mají stejnou váhu. U nejmenších obcí nemusí být rada obce ustavena, většinu jejích funkcí pak vykonává starosta.

Starosta obce reprezentuje obec navenek, avšak jím případně učiněné úkony vyžadující schválení zastupitelstvem či radou jsou bez schválení v příslušném kolektivním orgánu neplatné. Zároveň starosta odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu obce. Svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje s pověřeným členem zápis o jednání, podepisuje s pověřeným členem obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení zastupitelstva a nařízení a jiná usnesení rady. Může pozastavit výkon usnesení rady obce přijatá v samostatné působnosti, pokud je považuje nesprávné, a předloží zastupitelstvu ke konečnému rozhodnutí. Není-li v obci tajemník, vystupuje jako nadřízený všech pracovníků (zaměstnanců obce). V případě statutárních měst se obdobná pozice nazývá primátor.

Obecní úřad zabezpečuje plnění úkolů obce úředního charakteru v její samostatné i přenesené působnosti. Člení se na odbory a oddělení, je tvořen starostou, místostarostou (místostarosty) a dalšími úředníky, zřizuje úřední desku.

Tajemník obecního (městského) úřadu povinně (ze zákona) existuje jen u obcí II. a III. úrovně. Ostatní obce funkci tajemníka mohou a nemusejí zřídit. Tajemník je jmenován starostou obce se souhlasem ředitele krajského úřadu, ze své činnosti je odpovědný starostovi. Pro výkon této funkce existují zákonné kvalifikační předpoklady (trestní bezúhonnost, vzdělání, praxe ve veřejné správě nebo praxe v řízení podřízených zaměstnanců).

Konečně jako orgán obce mohou obce zřizovat též obecní policii, jejíž zřízení a činnost upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Obecní policie podléhá starostovi obce.

7. KRAJE, PRÁVNÍ POSTAVENÍ KRAJŮ, ORGÁNY KRAJŮ

Pro kraje platí analogicky mnohé z toho, co bylo uvedeno výše pro základní úroveň územní samosprávy resp. veřejné správy. V České republice existuje smíšený (spojený) model veřejné správy, a to platí stejně tak pro obce, jako pro kraje. Také orgány obcí a orgány krajů jsou podřízeny, až na některé výjimky, stejným principům.

7.1. Kraje jako vyšší územní samosprávné celky

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky, resp. tzv. nové kraje, byly na území České republiky zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění předpisů pozdějších. To se stalo administrativně – právně k 1. 1. 2000, k jejich faktickému zřízení došlo však až 12. 11. 2000 (v návaznosti na volby do zastupitelstev krajů a s účinností zákona o krajích). Zmíněný ústavní zákon konstituoval následujících 14 vyšších územních samosprávných celků (a zároveň stanovil jejich sídla a názvy a vymezil jejich území):

Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký

ký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj.

Ve výše uvedeném seznamu jsou uvedeny aktuální názvy všech krajů, v době jejich vzniku měly některé kraje jiné pojmenování (vždy podle sídelního města kraje). Bylo na vůli jednotlivých zastupitelstev, zda si přidělený název ponechají, nebo zda rozhodnou o změně na jiný, místním podmínkám lépe odpovídající pojmenování.

Základní pozitivně právní úpravu postavení krajů, jejich působnosti a organizační struktury představuje především zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění předpisů pozdějších.

Kraj je územním samosprávným společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Kraj pečeje o všeestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při výkonu své působnosti chrání veřejný zájem.

Kraj jako územní samosprávný celek je spravován zastupitelstvem, kraj jako veřejnoprávní korporace může vlastnit majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu. Stát může do samostatné působnosti kraje zasahovat jen v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

7.2. Kraje jako správní obvody

Kraje jsou v České republice kromě jiného územními jednotkami ve smyslu územního členění státu. Zde bohužel stále přetrvává velmi stará právní úprava, která definuje kraje a okresy (kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce). Krajů je podle této staré právní úpravy (zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu) pouze sedm. Jejich územní hranice nejsou nejen totožné, ale v řadě případů ani skladebně s územními obvody nových krajů – vyšších územních samosprávných celků. Stejně tak nejsou územní obvody okresů podle staré právní úpravy skladebně s územními obvody obcí s rozšířenou působností.

Staré, dosud platné právní úpravy využívají některé orgány veřejné moci, např. soudy. Existence dvojího krajského územního členění

státu přináší v praxi celou řadu problémů. Bylo by vhodné odstranit tuto dvoukolejnost, právní úpravu sjednotit a kodifikovat pouze stav odpovídající aktuální územní působnosti nových krajů a obcí s rozšířenou působností (obce III. typu).

7.2.1. Osobní aspekt kraje

Občanem kraje je fyzická osoba přihlášená k trvalému pobytu v obci (v České republice je nyní celkem 6 274 obcí) či ve vojenském újezdu (těch je nyní v České republice celkem pět) v územním obvodu kraje (totéž platí pro fyzickou osobu starší 18ti let, která je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v kraji, stanoví-Ii tak mezinárodní smlouva). Má právo volit a být volen do zastupitelstva kraje, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a vyjadřovat na něm svá stanoviska, nahlížet do zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si výpisy, podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty.

7.2.2. Územní aspekt kraje

Každý kraj má vlastní území, na němž je dána jeho působnost. Území kraje je vymezeno ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a to územími okresů, jejichž složením územní obvod kraje vznikl. Přitom hranice krajů lze měnit pouze zákonem (avšak vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze výhradně ústavním zákonem).

7.2.3. Mocenský aspekt kraje

Každý kraj je vybaven pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejně mocenských aktů. Stejně jako v případě obcí se přitom východiskem českého krajského zřízení stal tzv. smíšený systém, ve kterém kraje vedle vlastní (samostatné) působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost přenesenou (určitý díl regionální státní správy).

7.2.4. Ekonomický aspekt kraje

Kraje mají právní subjektivitu, postavení právnické osoby. Každý kraj je vybaven jistou mírou ekonomické autonomie, samostatně

hospodaří, v souladu se zákonem stanovenými podmínkami disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji. Z toho však zároveň vyplývá, že stát neručí za hospodaření a závazky kraje, pokud tento závazek nepřevezme stát smluvně.

Roční rozpočet je schvalován zastupitelstvem kraje a hospodaření podle něj je každoročně přezkoumáváno Ministerstvem financí. Výsledek přezkoumání musí být projednáván rovněž v zastupitelstvu kraje.

Pro nakládání krajů s majetkem platí podobně jako v případě obcí poměrně striktní pravidla s rozsáhlými povinnostmi publicity.

7.3. Působnost krajů

7.3.1. Samostatná působnost kraje

Samostatná působnost kraje spočívá v jeho právu spravovat záležitosti týkající se kraje v rámci platných zákonů samostatně, bez přímého nařizování ze strany státu. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy obecně závazného charakteru vydanými na základě zákona. Kraje mohou při výkonu samostatné působnosti spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi. Kraje mohou dále spolupracovat též s územními samosprávnými celky jiných států a být členy jejich mezinárodních sdružení.

Samostatná působnost kraje zahrnuje zejména péči o komplexní rozvoj území, o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů kraje, možnost předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně (zákonodárná iniciativa krajů), návrhů na zrušení právních předpisů Ústavnímu soudu, vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, koordinaci rozvoje územního obvodu, rozhodování o spolupráci kraje s dalšími kraji, stanovení rozsahu dopravní obslužnosti pro území kraje, hospodaření s majetkem kraje a schvalování jeho rozpočtu.

7.3.2. Přenesená působnost kraje

Přenesená působnost je stanovena výhradě na základě zákona. Na výkon přenesené působnosti obdrží kraj příspěvek ze státního rozpoč-

tu, jehož výši stanoví Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra. O současné výši příspěvku platí totéž, co bylo uvedeno u obcí – příspěvek pokrývá jen část provozních výdajů spojených s výkonem správních činností a investiční výdaje nepokrývá vůbec. Takový stav není správný a může být dlouhodobě ji neakceptovatelným.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy obecně závazného charakteru, v ostatních případech pak též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Stejně jako v případě obcí je možné prohlásit, že územní samosprávné celky jsou při výkonu přenesené působnosti podřízeny státu resp. jeho vládě, ministerstvům a dalším ústředním orgánům.

7.4. *Pravomoc krajů*

Do pravomoci krajů patří zejména vydávat právní předpisy kraje, a to:

- **obecně závazné vyhlášky kraje** (v samostatné působnosti);
- **nařízení kraje** (v přenesené působnosti).

Dále do pravomoci krajů patří např. rozhodovat ve správním řízení jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti.

Obecněji je možné prohlásit, že kraje jsou nadány pravomocí k naplnění smyslu jejich existence. Jde především o zajišťování a organizování (a ve většině případů i o financování) veřejných služeb pro občany kraje, jako jsou služby sociální péče, zdravotní služby, dopravní obslužnost území, služby systému vzdělávání na středních školách, služby v oblasti kultury, podpora cestovního ruchu atd..

7.5. *Orgány kraje*

Zastupitelstvo kraje projednává a rozhoduje

- v samostatné působnosti klíčové otázky kraje);
- v přenesené působnosti (kde stanoví zákon).

Zastupitelstvo kraje zřizuje ze zákona (povinně) výbor finanční, kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost, někdy též pro národnostní menšiny, ale může i jiné výbory (ty již nejsou povinné).

Rada kraje je převážně výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu kraje. Je tvořena hejtmanem, náměstkem či náměstky hejtmana a dalšími členy rady kraje volenými z řad členů zastupitelstva kraje. Jako své iniciativní a poradní orgány může zřizovat komise.

Hejtman kraje zastupuje kraj navenek. Je volen nepřímo, tedy zastupitelstvem z řad zastupitelů (stejně tak i jeho zástupce či zástupci resp. náměstek či náměstci). Úkony vyžadující schválení zastupitelstvem či radou jsou bez schválení v příslušném kolektivním orgánu neplatné. Hejtman odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada kraje mu může ukládat úkoly v rozsahu své působnosti. Hejtman řídí zasedání rady kraje a zastupitelstva kraje. Oproti ostatním členům rady kraje má zvláštní pravomoc a odpovědnost v oblasti krizového řízení.

Krajský úřad zabezpečuje veškerou úřední agendu kraje jak v samostatné působnosti, tak zejména v přenesené působnosti. Člení se na odbory a oddělení, jeho součástí je sekretariát ředitele krajského úřadu a sekretariát hejtmana. V čele krajského úřadu stojí ředitel krajského úřadu. Ten je jmenován hejtmanem po předchozím souhlasu ministra vnitra. Pro tuto funkci resp. pracovní pozici jsou stanoveny zákonem zvláštní kvalifikační předpoklady (vzdělání, praxe ve veřejné správě nebo ve vedoucích pozicích, trestní bezúhonnost).

7.6. *Vztahy obcí a kraju*

Ke vztahu obce a kraje platí, že obec je základní jednotkou územní samosprávy a její vztah ke kraji jako vyššímu územně samosprávnému celku není vztahem podřízenosti. Naopak je to právě obec, jež má v rámci územní samosprávy obecnou působnost. To znamená, že patří-li něco do působnosti územní samosprávy, avšak není výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, jde vždy o působnost obce (v takových případech je tedy příslušnou k dané věci právě obec). Tento princip je zakotven v čl. 104 odst. 2 Ústavy. Podle něj zastupitelstvo obce rozhoduje ve všech věcech samosprávy (v samostatné působnosti) vždy, pokud nejsou zákonem svěřeny do působnosti zastu-

pitelstva kraje (Ústava České republiky ovšem nemluví o kraji, ale o vyšším územním samosprávném celku).

Při výkonu přenesené působnosti naproti tomu existují vztahy nadřízenosti vyšších orgánů (často orgány krajů) vůči nižším orgánům (často orgány obcí).

8. FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

8.1. *Rozpočet územních samospráv*

Rozpočet je základním nástrojem finančního hospodaření, kterým se řídí financování činností územního samosprávného celku. Jde vlastně o finanční plán resp. plán hospodaření. Je v něm obsažena bilance plánovaných příjmů a výdajů na kalendářní rok.

V České republice mají rozpočty územních samosprávných celků závaznou, relativně podrobně definovanou strukturu.

8.1.1. *Příjmy rozpočtu*

Hlavními příjmy rozpočtu územního samosprávného celku jsou:

- daňové příjmy;
- nedaňové příjmy (z vlastní správní činnosti, podnikání, mimorozpočtových fondů, pokut);
- kapitálové příjmy (např. z prodeje dlouhodobého majetku, akcií, majetkových podílů);
- přijaté dotace.

Podrobněji lze rozdělit příjmy rozpočtu územního samosprávného celku takto:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv;
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti;
- příjmy z hospodářské činnosti příspěvkových organizací;
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy (poplatky, pokuty);
- výnosy z místních poplatků (pouze obce);
- výnosy daní nebo podíly na nich;
- dotace státního rozpočtu a ze státních fondů;
- přijaté peněžní dary a příspěvky;

- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů územního samosprávného celku;
- prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu, návratné zdroje, návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu nebo rozpočtu jiného kraje.

Nejvýznamnějším druhem příjmů jsou pro územní samosprávné celky v České republice daňové příjmy. Můžeme je dále rozdělovat takto:

Daně výlučné – jejich výnos je výlučně příjemem rozpočtu územní samosprávy, nedělí se tedy jiným subjektům (státnímu rozpočtu apod.):

- daň z příjmu právnických osob - pokud je poplatníkem územní samosprávný celek, náleží do příjmů rozpočtu územního samosprávného celku, který je poplatníkem;
- daň z nemovitosti – jde o příjem rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází;

Daně sdílené - jejich výnos se rozděluje mezi více příjemců, a to v souladu se zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní:

- daň z přidané hodnoty - obce získávají 19,93 %, kraje 8,29 % z celostátního hrubého výnosu;
- daň z příjmu právnických osob (bez daně placené územním samosprávným celkem) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % z celostátního hrubého výnosu;
- daň z příjmu fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % z celostátního hrubého výnosu (záloh na daň);
- daň z příjmu fyzických osob (vybírané srážkou podle zvláštní sazby) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % celostátního hrubého výnosu (záloh na daň);
- daň z příjmu fyzických osob (ze samostatně výdělečné činnosti) - obce získávají 30 % (z výnosů fyzických osob, které mají na území obce bydliště), obce 21,4 % a kraje 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu (záloh na daň)

8.1.2. Výdaje rozpočtu (obecně)

Výdaje rozpočtu územního samosprávného celku se člení na:

- běžné (provozní) výdaje;
- kapitálové (investiční) výdaje.

Jako podrobnější členění rozpočtových výdajů lze uvést tyto kategorie výdajů:

- závazky vyplývající z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy;
- výdaje na činnost orgánů územního samosprávného celku v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj;
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je územní samosprávný celek pověřen zvláštními právními předpisy;
- závazky vyplývající z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil;
- dotace do rozpočtů obcí v kraji (pouze pro kraje);
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů;
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům;
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti územního samosprávného celku, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely;
- dotace Regionální radě regionu soudržnosti (pouze kraje).

УДК 330.1+332

Бондаренко В.М., Рябак М. І.

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРИНЦИПІВ ТА ПРІОРИТЕТІВ У ТЕОРІЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Анотація У статті проаналізовано підходи до визначення пріоритетів регіонального економічного розвитку. окрему увагу при аналізі теорій було приділено ролі та функціям держави у регіональному розвитку. За результатами дослідження визначено пріоритети та принципи державної регіональної політики.

Ключові слова: регіональний економічний розвиток, теорії регіонального розвитку, державна політика.

Постановка проблеми та актуальність дослідження. Для досягнення сталого розвитку Закарпатської області необхідно сформувати чіткі принципи і пріоритети регіональної економіки, що базуються на порівняльних перевагах регіону та його ресурсному забезпеченні.

Механізм управління регіональним розвитком покликаний реалізовувати таку модель взаємовідносин центру з регіонами, яка б сприяла встановленню нових форм співпраці, відповідала європейським принципам регіональної політики, загальновизнаній практиці внутрішнього міжрегіонального та міжнародного співробітництва територій [6].

Принципи та пріоритети економічного розвитку регіонів України базуються на засадах Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року. В сучасних умовах: структура економіки та спеціалізація регіонів країни суттєво змінилася, їм притаманна більша самостійність; відбувається перехід від центра-

лізованої системи влади до децентралізованої (із типовими для неї принципами верховенства права, гарантованості місцевого самоврядування та інше); наявні диспропорції у економічному розвитку на регіональному та субрегіональному рівні та, відповідно, депресивні території.

Всі ці зміни обумовили необхідність дослідження і вирішення ряду нових актуальних та проблемних аспектів, а саме: відсутність пріоритетів економічного розвитку регіонів (в силу відсутності достатньої кваліфікації для їх визначення), декларативність стратегій регіонального розвитку регіонів та складність їх впровадження, сировинна спрямованість структури економіки і т.д.

Саме тому, актуальним, на нашу думку, є аналіз існуючих теорій регіонального розвитку у розрізі пріоритетів та принципів його забезпечення.

Адже, як показує зарубіжна практика, важливим є адаптація та використання існуючих сучасних теоретичних розробок щодо регіонального розвитку, які були історично сформовані та апробовані.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням теоретичних і прикладних проблем регіонального розвитку у вітчизняній та зарубіжній літературі займалися такі вчені як: В.М. Геєць, М.М. Їжа, В.І. Галяс, Н.С. Різник, В.П. Павленко, Л.М. Горбач [7, 4, 2, 9, 6, 3], а також М.П. Бутко, Б.М. Данилишин, Г.В. Дзісь, М.І. Долішній, С.І. Дорогунцов, О.С. Ємельянов, А.О. Єспіфанов, І.І. Лукінов, А.Г. Мазур, В.К. Мамутов, А.П. Павлюк, М.М. Паламарчук, Б.Я. Панасюк, Є.І. Пітюренко, В.А. Поповкін .

Однак, потребуються подального вирішення питання формування пріоритетів регіональної економіки на засадах теорії регіонального розвитку, системного аналізу останніх із виділенням бази, пріоритетів та принципів економіки регіону. Саме це і стане метою даного дослідження.

Дане дослідження базується на таких теоріях регіонального розвитку, як теорія економічної бази, теорія полюсів

росту Ф. Перроу та його учнів, теорія розміщення сільського господарства Й. Тюнена, теорія «центр – периферія» Дж. Фрідмана, теорія основного продукту Г. Іннеса, теорія розміщення промисловості А. Вебера, теорія центральних місць А. Льоша, теорія центральних місць В. Кристаллера, теорія життєвого регіонального циклу, теорія дифузії інновацій Т. Хегерстранда, теорія економічного регулювання Дж. Стиглера та С. Пельцмана, теорія кластерів М. Портера, теорія кумулятивної причинності Г. Мюрдаля, теорія незбалансованого розвитку А. Хіршмана.

Основні результати дослідження. Автором теорії економічної бази вважається датський меркантиліст Пітер Де Ла Курт, який у 1659 році написав працю “Про процвітанні міста Лейден”, де були розглянуті фактори розвитку економіки голландського міста Лейден [4]. В основі даної теорії лежать підприємства і сектори економіки, які виробляють експортні товари, тобто регіон повинен підтримувати розвиток тих галузей, які використовують місцеві ресурси, бо даний розвиток призводить до покращення добробуту населення.

Позитивною стороною теорії економічної бази є її простота, впровадження. Недоліком даної теорії є те, що дана модель економічного розвитку регіону є абсолютно непридатною для прогнозування економічного розвитку регіону на тривалий період.

Теорія полюсів росту, яка була висунута Ф.Перроу та його учнями, розглядає галузі-лідери, що виробляють нові товари та послуги, які утворюють так звані полюси зростання [1]. Процес концентрації виробництва зосереджує галузі-лідери в певному місці (регіоні) - «центрі росту».

Учень Ф.Перроу, Ж. Будвіль показав [9], що як центри росту можна розглядати не тільки певну галузь – лідера, яка створює нові товари і послуги, але і як конкретні території (населені пункти), які виконують в економіці регіону функцію джерела інновацій. Ж. Будвіль трактує регіональний центр росту як певний набір галузей, що розвиваються й розширяються, і які здат-

ні викликати подальший розвиток економічної діяльності в усій зоні свого впливу. Таким чином, це є підґрунтам для теоретичного обґрунтування технополісів і технопарків.

Теорія розміщення сільського господарства, започаткована німецьким економістом Йоганом Тюненом (1783—1850), висвітлена у його роботі «Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства й національної економіки. Дослідження про вплив хлібних цін, багатства ґрунту й накладних витрат на землеробство» [2]. Основний зміст теорії полягає у виявленні закономірностей розміщення сільського господарства.

Й. Тюнен, виділив зони спеціалізації виробництва, які називають класичними кільцями Тюнена. Вчений поставив собі задачу, розв'язок якої зводився до того, що мінімізуючи транспорти витрати, виробники сільськогосподарської продукції одержували б прибуток. За допомогою володіння великої кількості інформації можна визначити найбільш оптимальне розташування сільськогосподарського підприємства по відношенню до наявних ресурсів, тобто землі. Тобто в цілому теорія базується на ефективному поєднанні місця виробництва та факторів його забезпечення.

Основою теорії «центр – периферія» Дж. Фрідмана [8] є як найменше втручання владних структур в економічні процеси регіону та підтримка тих регіонів, які відіграють першочергове значення для розвитку національної економіки. Економічний розвиток інтенсивніше проходить в центральних регіонах, основною причиною якого є зосередження в центрі промислового виробництва, відповідно і трудових ресурсів, розвиток інноваційних технологій, доступу до інформації. Тому відбувається домінування центру над периферією.

Теорія основного продукту Г. Іннеса за основу розвитку регіону пропонує виробництво таких товарів і послуг, які здатні конкурувати на зовнішніх ринках. Держава повинна всіляко підтримувати виробничу спеціалізацію за допомогою інвестицій, а також стимулювати розвиток дослідницької діяльності [4], тоб-

то інновацій.

Важливе місце в групі теорій регіонального розвитку посідає теорія розміщення промисловості А.Вебера. Вчений дослідив у своїй праці «Теорія штандорта промисловості» (1909р.) основні фактори, що впливають на розміщення виробництва [3, с.154]. На думку А.Вебера, на розміщення промисловості впливають такі три головні чинники як транспорт, праця і агломерація. Найвагомішим чинником впливу на розміщення підприємства вчений вважав транспорт, а саме зменшення транспортних витрат на перевезення готової продукції. А. Вебер розробив першу теорію розміщення промислових підприємств, яка ґрунтувалася на математичному моделюванні, що дало поштовх до розкриття суті та прогнозування економічних явищ і процесів.

Теорію штандорта продовжив досліджувати німецький вчений А.Льош, який у 1940р. видав книгу «Географія розміщення господарства» [3, ст. 154-155]. На відміну від А.Вебера, Август Льош розглядав принципи розміщення не одного підприємства, а їх сукупність. А.Льош вважав, що головним із чинників, які впливають на розміщення виробництва є не транспортний чинник, на якому наголошував А.Вебер, а чинник, який призводить до досягання максимального прибутку. Найкращим місцем розміщення виробництва, на думку вченого, є таке, яке б приносило максимальний прибуток. Ця теорія наголошує на головну мету підприємництва – максимізація прибутку.

Теорія центральних місць В.Кристаллера [9] спирається на розселені на певній території та організації виробництва із цим розселенням. Внаслідок наявної інформації можна створити економічно вигідні зони збуту певних товарів і послуг, тобто одні товари і послуги повинні вироблятись в кожному населеному пункті - це мають бути продукти першої необхідності, другі - в селищах міського типу, тобто товари легкої промисловості, деякі види послуг, а треті - тільки у великих містах, так як вони представляють собою предмети розкоші.

В основі теорії життєвого регіонального циклу лежить про-

цес виробництва товарів, починаючи від його появи і до його скорочення [1]. Відповідно до даної теорії, державна влада повинна створювати сприятливі умови для розвитку інновацій на менш розвинутих територіях, а саме сприяти створенню наукових установ, таких як університетські містечка, технополюси та ін.

Теорія дифузії інновацій Т.Хегерстронда (1953 р.) [9] передбачає створення, за допомогою інструментів субсидування та дотацій, певних умов для інноваційного розвитку слаборозвинутих регіонів. Адже розвиток інновацій позитивно впливає на регіональний розвиток.

Теорія економічного регулювання Дж.Стиглера та С.Пельцмана за основу розвитку регіону пропонує максимізацію корисності для окремих верств населення за допомогою прогнозування розвитку окремих галузей регіону [8]. Дане прогнозування робиться на основі регулювання макроекономічних показників.

Важливе місце в теоріях регіонального розвитку посідає так звана теорія кластерів М.Портера. У своїх працях вчений розглядав проблему підвищення конкурентоспроможності регіону та збільшення економічного зростання [5]. Його увагу привернуло те, що найбільш конкурентоспроможні фірми однієї галузі концентруються на одній і тій же території. В результаті такої концентрації формується кластер – група спільніх фірм, компаній, які діють у певних галузях та доповнюють одна одну. Дана теорія активно використовується в ряді регіонів України та забезпечує підвищення рівня їх економічного розвитку.

У теорії кумулятивної причинності Г. Мюрдаль (1957р.) [9] акцентував увагу на наявності незбалансованого розвитку регіонів, за рахунок того, що привабливість для розміщення нових підприємств у великих міських агломераціях (де можна отримати економію на виробничих та трансакційних

витратах) буде кращою у порівнянні із депресивними територіями. Крім того, він зазначав про неабияке значення інституційних факторів у формуванні ринкового середовища регіону та, відповідно, стимулювання економічного саморозвитку суб'єктів

господарювання.

У теорії незбалансованого розвитку А. Хіршмана (1960р.) значна увага приділяється “незбалансованому зростанні економіки” [9]. На думку вченого, зростання економічного благополуччя в країні проходить нерівномірно, і тільки на певній території. А. Хіршман приходить до висновку, що в результаті попиту на нову продукцію, виробники розширяють свою діяльність і на інші регіони. Але концентрація економічного розвитку в кожному з регіонів проходить незбалансовано. І тому з'являється стимулу, в інтересах розвитку регіону, у залученні значних ресурсів. Стратегія економічного розвитку регіонів, на думку автора теорії, повинна бути орієнтована на активізацію обмеженого числа точок зростання, що дозволяють залучити значні ресурси [9]. Проте, в подальшому полюси зростання мають забезпечити розвиток інших територій.

Висновки.

Аналіз теорій регіонального розвитку та публікацій авторів, що присвячені їх дослідженням засвідчує, що використання існуючих теоретичних розробок щодо впровадження сталого регіонального розвитку у економіці регіонів України є актуальним.

У нашій країні накопичилася велика кількість регіональних проблем, що з'явилися ще у минулі десятиріччя та загострилися в умовах першої та другої хвилі світової фінансової кризи 2008-2009 років. Об'єктивним вирішенням проблем розвитку економіки держави є ефективне формування пріоритетів регіонального розвитку із врахуванням існуючого розміщення продуктивних сил.

Теоретичний аналіз концепцій регіонального розвитку показав, що найчастіше, в якості пріоритетів розвитку економіки регіону, використовують так звані «точки зростання» (під якими розуміють і як сукупність галузей, так і певні території), інновації, продукцію, що продається на зовнішніх ринках та територіальне розміщення ресурсів виробництва.

Найефективнішими, з вищезгаданих теорій регіонального розвитку, для адаптації та втілення її основоположних принципів

пів у економіку Закарпаття є концепція полюсів росту Ф.Перроу та теорія кластерів. Бо саме, за результатами опитування представників органів влади і бізнесу області у 2011-1012 роках було визначено шість базових видів діяльності регіону та визначено необхідність створення кластерів і стимулювання інноваційної діяльності у економіці краю.

Література:

1. «Иновационные инструменты и кластерный подход в реализации государственной региональной политики: опыт Украины и других европейских стран». Сборник научных докладов У международной научно-практической конференции. Тези до доповіді радника Віце-прем'єр-міністра України В.А.Бортницького на тему: «Регіональні інноваційні системи як сучасний інструмент регіонального розвитку». [Електронний ресурс] – режим доступу: eep.org.ua/files/Materilas_of_V_conference_Sevastopol.doc. – Назва з екрану.
2. Галяс В. І. Генезис теорії економічного простору [Електронний ресурс] / В. І. Галяс. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/nvvnu/ekonomika/2007_12/R5/7.pdf. – Назва з екрану.
3. Горбач Л.М.. Теорії та концепції економічного розвитку регіонів: суть, значення та генезис. [Електронний ресурс] / Л.М. Горбач // РОЗДІЛ V. Розміщення продуктивних сил і региональна економіка. 12, 2007. - Режим floсTuny:http://www.nbuv.gov.ua/portal/Natural/nvvnu/ekonomika/2007_12/R5/2.pdf. – Назва з екрану.
4. Іжа М.М. Використання теорій регіонального розвитку в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Іжа – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/dip/2011_52/1010.pdf. – Назва з екрану.
5. Карпенко О.О. Аналіз підходів щодо ідентифікації кластерів. [Електронний ресурс] / О.О. Карпенко. - Режим доступу:, http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vetp/2012_37/12koamc.pdf. – Назва з екрану.
6. Павленко В.П. Управління регіональним розвитком в умовах переходної економіки України : Дис... канд. екон. наук: 08.10.01 / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. — К., 2006.

- 197, [18]арк. — Бібліogr.: арк. 185-197.- Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont'240675.html>. – Назва з екрану.
7. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів : монографія : у 2 ч. – Ч. 2 / за ред. В.М. Гейця, А.А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 273 с.
 8. Рейкін В.С. Ціноутворення у контексті регіональних та вартісних теорій. [Електронний ресурс] / В.С. Рейкін // Економічні науки. Серія «Економічна теорія та економічна історія». Збірник наукових праць. ІТНТУ- Випуск 6 (23). – Ч.2.-Луцьк, 2009. - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_etei/2009_6_2/17.pdf. – Назва з екрану.
 9. Різник Н.С. Обґрунтування теорій розвитку продуктивних сил та економічної злочинності при формуванні парадигми регіонального менеджменту детінізації економіки. [Електронний ресурс] / Н.С. Різник // Економічний форум, 1/2012. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2012_1/23.pdf. – Назва з екрану.

УДК 352.075.1

Була СП. (Львів)

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Анотація: В статті визначено організаційні фактори становлення локальної демократії України, до яких належать демократичні цінності, що притаманні політичній культурі українців та механізми локальної демократії, які сьогодні реалізуються в Україні.

Ключові слова: локальна демократія, місцеве самоврядування, політична культура, цінності, громадські слухання, соціальне замовлення, громадські консультації, органи самоорганізації населення.

Постановка проблеми. Громадяни держави у своєму щоденому житті найчастіше мають справу з місцевою владою, саме вона служить індикатором ефективності влади та системи управління в цілому. Місцеве самоврядування має справу з найближчими для громадян проблемами, мешканці відповідних територіальних громад найкраще обізнані і можуть самостійно формулювати власні потреби. Окрім того, місцеве самоврядування певним чином виконує роль інституту політичної соціалізації, адже політичний досвід здобувають, спілкуючись з органами місцевого самоврядування. Саме тому, належне функціонування місцевого самоврядування становить основу у системі здійснення влади, визначає ставлення громадян до держави, дає можливість виробити демократичні цінності та навички політичної діяльності.

Трансформаційні процеси, які мають місце в Україні, започаткували також становлення системи локальної демократії на рівні органів місцевого самоврядування. Локальна демократія відіграє важливу роль у стабілізації політичної системи. Становлення дієвої громадянської самоорганізації спроможне забезпечити легітимність владних інститутів і представництво суспільних інтересів, що сприятиме подальшому демократичному розвитку держави. Однак, розвиток дієвої системи локальної демократії неможливий без належних нормативних та організаційних умов та працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії – як на загальнодержавному так і на місцевому рівні.

Саме тому, у цій статті ставимо за мету з'ясувати організаційні фактори становлення локальної демократії. Саме реалізація цього завдання на сьогоднішній день в багатьох регіонах України залишається найбільш актуальною проблемою.

Локальна демократія та місцеве самоврядування є об'єктом наукового інтересу, адже вагомість цих феноменів для політичного життя країни надзвичайно велика. Цій проблемі приділяли увагу М. Ленд'єл, Варналій З. С, Бабінова О. О., Бойко-Бойчук, Батанов О., Матвієнко А., В.Куйбіда, Трачук П.А., Місюра, Дробот та інші.

Виходячи з мети цієї розвідки, об'єктом виступає система місцевого самоврядування та трансформаційні процеси у ній, предметом дослідження є фактори становлення локальної демократії як форми організації системи місцевого самоврядування в Україні.

Система локальної демократії передбачає тісний взаємозв'язок між громадянином та владою, можливість громадян активно залучатися до процесів прийняття рішень, впливати на порядок дій органів місцевого самоврядування, створення відкритого та відповідального суспільства. Однак, для становлення системи локальної демократії залежить від ціннісних передумов. Політичні цінності є своєрідними орієнтирами для

розвитку суспільства, вони визначають схильність чи навпаки неприйняття певних форм політичної організації.

Демократична політична культура є результатом формування демократичних інститутів. Загальні показники рівня демократичності суспільства характеризуються частковими показниками, для яких збираються дані на такі запитання:

- наскільки пошиrena політична участь у всіх її формах, наскільки вона репрезентує різні сегменти суспільства, а також наскільки вона обмежується соціальними, економічними та іншими чинниками;
- наскільки традиції і культура суспільства підтримують основні демократичні принципи народного контролю та політичної рівності;
- наскільки народ довіряє здатності політичної системи розв'язати основні проблеми суспільства і свої спроможності впливати на цей процес [1].

Л. Даймонд відмічав, що говорити про політичну культуру нації можна, якщо розуміти її як суміш чи рівновагу різних субкультур в межах однієї країни; різниця між основними культурними стереотипами часто більша в межах однієї нації, аніж між ними [2, с.884-885].

М. Ленд'єл вважає, що «політична культура є показником консолідації демократії у певному суспільстві, а політико-культурні прояви на локальному рівні громад – індикатор стану локальної демократії» [1].

Для української політичної культури характерною є полісуб'єктність. У незалежній Україні, особливо останнім часом, кількість суб'єктів, носіїв активістського типу політичної культури, значно зросла, оскільки змінилась роль громадських організацій, функціонує багатопартійна система та зрос рівень політичної культури громадян. Проте, якість суб'єктів політичної діяльності, рівень демократизації політичної культури залишається недостатнім через малі показники інформованості та залучення населення до політичного

життя, а поряд з тим відчутна незначна готовність самого населення до нелегітимних форм соціального протесту, що в демократичних умовах є ознакою належного рівня політичної культури [3, с. 5-6].

У демократичних західноєвропейських державах найбільш поширеними є такі форми співпраці громадськості та влади: інформування громадськості, консультації, громадські дорадчі комітети, круглі столи опитування громадської думки, фокус-групи, громадські слухання, збори громадян.

Новою формою взаємодії з громадськістю для органів місцевого самоврядування стало створення громадських дорадчих комітетів. Вона лише зараз починає використовуватись у нашій державі, але результативність цієї форми дуже висока. На місцевому рівні громадські дорадчі комітети підвищують як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи таким чином місток довіри між владою та громадянами та посилюючи громадянське суспільство; надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною; є механізмом залучення технічних навичок та думки громадськості для вирішення проблем місцевого управління; є джерелом нових думок, ідей, можуть допомогти знизити напругу та деполітизувати процес управління [4]. Громадські дорадчі комітети, перш за все, сприяють взаємодії та взаємовпливу ради та громадськості, допомагають їм спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та спільно розробити подальшу політику місцевого розвитку.

Опитування громадської думки також має суттєве значення. Воно буває декількох видів: інтерв'ю безпосередньо; інтерв'ю за телефоном; опитування поштою тощо. Також воно поділяється на опитування експертів або ключових інформантів; опитування споживачів послуг; опитування широкого загалу населення тощо.

Важливими є і такі форми взаємодії ради з громадськістю, як громадські та громадсько-професійні експертизи проектів та

програм, інших місцевих програм соціально-економічного розвитку. На місцевому рівні громадські та громадсько-професійні експертизи мають велике значення під час розроблення програм соціально-економічного розвитку території. Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань.

Громадські слухання здебільшого є офіційним засіданням місцевого органу влади щодо проведення певного заходу чи вирішення певної проблеми, що стосується всієї громади і її вирішення є неминучим. Після подій 2004-2005 р. ця форма постає як громадська ініціатива, що дає можливість територіальній громаді впливати на хід важливих для неї справ. Громадські слухання є ключовим інструментом обговорення рішень, які приймаються місцевою владою. Посадові особи повинні прислухатись до пропозицій громадян, їхні коментарі та виступи мають ретельно аналізуватися при прийняття рішень, оскільки такий принцип є важливим для створення атмосфери легітимності й успіху громадських слухань.

Досить важливим елементом локальної демократії є діяльність первинних ланок самоврядування – квартиральних, вуличних, будинкових комітетів, що в сучасному лексиконі місцевого самоврядування отримало назву «органи самоорганізації населення». Органи самоорганізації населення – це громадська представницька форма місцевого самоврядування. Вони утворюються населенням мікротериторії (мікрорайону, житлового комплексу) для самостійного вирішення, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення виходячи з інтересів населення відповідної території на основі законів та прийнятих відповідно до них локальних нормативних актів, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів [5, с. 7]. Органи самоорганізації є самостійною ланкою локальної демократії, яка має свої завдання, цілі, функції і повноваження. Органи самоорганізації як частина місцевого самоврядування для територіальних громад, її органів та посадових осіб є сер-

йозною опорою у розв'язання багатьох місцевих проблем. Хоча вони і створюються з дозволу місцевих рад, однак виключно за ініціативою місцевих жителів на основі їхнього добровільного волевиявлення. Їх поява не є обов'язковою, бо ініціатива іде знизу, від самого населення [5, с.7]. Серед основних завдань таких утворень – це організація дозвілля, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання у належному стані дворів, вулиць, площ, здійснення контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами та організаціями, участь при розгляді скарг і пропозицій громадян, оперативного волевиявлення громадської думки щодо рішень органів влади і управління, які входять з клопотанням до відповідних органів державної влади про надання допомоги інвалідам, малозабезпеченим громадянам, та іншим особам, які потребують соціальної допомоги. Деякі великі міста України вже мають певний досвід роботи по утворенню органів самоорганізації населення, але часовий період їх функціонування ще невеликий, тому аналізувати ефективність його мабуть ще зарано, оскільки вони ще не дістали суспільної підтримки щодо вирішення питань місцевого значення, не стали рушійною силою в удосконаленні та розвитку системи місцевого самоврядування, а тому самоорганізація населення залишається затребуваною самою системою місцевого самоврядування України.

Що стосується зборів громадян, то вони дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення та ухвалювати владні рішення. Вони є важливим засобом участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, виступають методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираження ініціативи, підвищення політичної культури. Одночасно вони служать засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6, с.137]. Загальні збори можуть проводитись на рівні своєрідних «мікрогромад» – будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів всередині села, селища, міста. Загальні збори висту-

пають вищим органом влади по відношенню до будинкових, вуличних, квартальних комітетів, які їм підзвітні і підконтрольні.

У демократичному суспільстві саме громадськість планує роботу органів державної влади; опікується системою взаємодії з владою проводить моніторинг громадської думки; налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою і громадськістю; здійснює повне і своєчасне інформування громадськості про дії влади. Саме громадська участь дає можливість говорити про громадський контроль та партнерство. Громадська участь особливо важлива в контексті розв'язання локальних проблем

Йдеться про ініціативу як про рушійну силу трансформування особистих інтересів громадян в інтереси громади. А інакше кажучи, про зацікавленість членів громади в облаштуванні свого життя, відстоюванні і захисті власних прав у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади [7, с.308]

В Україні є певний досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням. Це є прикладом реального та дієвого місцевого самоврядування, проте зазначене ще не стало постійною практикою для всіх органів місцевого самоврядування в нашій державі. На жаль, не всі адміністративно-територіальні одиниці України використовують можливості, надані вітчизняним законодавством. В основному це стається з таких причин:

- небажання органів місцевого самоврядування та їх представників співпрацювати з населенням;
- відсутність законодавчого зобов'язання органів місцевого самоврядування спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;
- хвилювання з боку органів місцевого самоврядування, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність місцевих рад, їх

обов'язків перед громадою; своїх прав та обов'язків; знання законодавства тощо [8].

Суспільна самодіяльність у місцевому самоврядуванні виступає як одна із засад його виникнення як системного суспільного явища і функціонування як організаційно структурованого інституту. Вона поєднує в собі реалізацію всіх трьох складових місії місцевого самоврядування та найвиразніше серед них – децентралізацію управління.

Якщо самоорганізація через процеси самозародження, самозбереження та саморозвитку забезпечує виникнення самоврядування як форми співіснування громадян (системного суспільного явища) і функціонування його як організаційно-структуркованого інституту, що реалізують складову місії місцевого самоврядування з організації життєдіяльності на місцевому рівні, то суспільна самодіяльність через дотримання у своєму здійсненні демократичних цінностей та принципів, творчу енергію та відповідальність населення за місцем проживання. Як вважає Г. Атаманчук, вона надає локальній демократії ознак форми реалізації прав і свобод людини і громадянини [9, с. 133]. Отже, ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність як складові здійснення локальної демократії є категоріями громадянського спрямування. Темпи їх формування, які залежать від стану розвинутості громадянського суспільства, можуть значно уповільнюватися. На думку І. Дробота, варто до цього процесу залучати державу, тобто для прискорення формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності слід використовувати певні стимулюючі засоби. У цьому аспекті відомі наукі декілька мотиваційних підходів, однак найефективнішим є формування названих складових через розвиток власності, а в контексті формування індивідуальної і в позитивному сенсі наступальної ініціативи, природної самоорганізації та суспільної самодіяльності – розвиток приватної власності. Йдеться про власність, яка приносить власнику певний прибуток, створює добробут і одночасно формує

у нього відчуття економічної незалежності. Особистої гідності і суспільної свободи, яка, у свою чергу, формує соціальну основу місцевого самоврядування – середній клас як активну складову громадянського суспільства [10, с. 153]. Ще однією проблемою для України є збільшення кількості громадських організацій а також розширення сфер їхньої діяльності включаючи фіктивну і формальну діяльність чималої долі з них. Багато громадських об'єднань створюються з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припиняється і їхня робота. Проте, саме громадські організації можуть ефективно впливати на створення громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Таким чином, саме ці три категорії – ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність вказують на сутнісну відмінність між здійсненням самоврядування і державного управління.

Інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у локальній демократії, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Зазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже широко використовуються в Україні, однак вони потребують вдосконалення. Мета та завдання спільної діяльності мають бути зрозумілими, прозорими і чітко визначеними як для представників влади, так і для громадськості. Разом з цим встановлюються і певні зобов'язання для обох сторін. Зобов'язання представників ради в процесі цієї роботи – враховувати, записувати всі пропозиції громадськості і звітувати перед населенням про результати. Це є особливо важливим, коли рада прагне зробити процес прийняття рішень більш прозорим [11].

Доцільно зазначити про необхідність встановлення певних часових меж та терміни участі громадян у спільному з радою вирішенні проблем, оскільки розуміння населенням своєї ролі арбітра, призначеного керувати, розв'язуючи ту чи іншу проблему, може цілковито відрізнятися від його реальних можливостей

і повноважень, тобто процес може вийти за межі допустимого і громадськість може почати втрутатися в питання, якими мають займатися лише спеціалісти. Саме для уникнення подібних ситуацій встановлюються межі та терміни громадської участі.

На сьогодні, на локальному рівні, гострим залишається питання великої кількості соціально-економічних проблем, які не можуть вирішатись місцевою владою самостійно в силу певних причин, а зокрема: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціал та матеріально-технічної бази. Тому існує необхідність залучення до цього процесу партнерів, якими найкраще, на думку В.Кравченка, можуть виступати громадські організації, а найбільш дієвим механізмом такого залучення є соціальне замовлення [12].

Соціальне замовлення – це економічний механізм, завдяки якому громадські організації можуть отримати кошти з місцевого бюджету і спрямувати її на розв'язання соціальних потреб, які стоять перед місцевими громадами. Запровадження практики соціального замовлення вирішує ряд питань для громадського сектору:

- громадськість буде причетна до використання державних коштів, що забезпечить прозорість виконання бюджету;
- держава буде підтримувати не конкретні організації, а напрямки їх діяльності;
- зросте конкурентноздатність, професійність громадських організацій [13, с.121].

Дієвість механізму соціального замовлення вже позитивно зарекомендували себе. Так, вперше в Україні, такий механізм був закріплений в Одесі ще в 2000 році, а на сьогодні соціальне замовлення та його різні модифікації були запроваджені в 30 містах та областях України: Харкові, Києві, Львові, Хмельницькому, Чернівцях, Луцьку, Луганській області та інші. Триває робота по впровадженню соціального замовлення у Полтаві, Дніпропетровську, Луганську, одеській області та інших містах України.

Процес залучення громадськості має включати просвіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність базується. Тільки освічені громадяни зможуть реально впливати на процес прийняття рішень та ефективно співпрацювати з органами публічної влади.

Співпраця місцевої влади з локальною спільнотою здійснюється за волевиявленням партнерів та спирається на узгоджених засадах, а саме: партнерства, яке означає, що партнери прагнуть до компромісу, беруть до уваги висловлені зауваження, з'ясовують розбіжності, вислуховують один одного, обмінюються думками та інформацією; прозорості та відкритості, які означають, що партнери є відкритими та чесними, дії та процедури є прозорими, а рішення – об'єктивними; суверенності сторін, яка означає, що партнери мають право самостійного вибору способу, методу, часу та місця реалізації завдань та осіб, які їх реалізовуватимуть, а також беруть на себе відповідальність за отримання запланованих результатів; ефективності, яка означає, що партнери визнають за основний критерій діяльності отримання максимальної ефективності від вкладених витрат [11, с. 142].

Формування дієвих і результативних взаємовідносин органів місцевого самоврядування й територіальної громади є взаємогідним та необхідним для розвитку громадянського суспільства, становлення дієвих зasad співпраці громадськості з владою на місцевому рівні. Зазначене співробітництво посилює ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та підвищує рівень залученості громадян до вирішення місцевих проблем.

Залучення громадськості не гарантує, що будь-яке рішення буде прийняте в результаті консенсусу, але це дасть можливість висловити громадянам свої думки та вплинути на відкритість і результат прийняття рішень, що в свою чергу підвищить легітимність цього рішення та позитивно вплине на розвиток громадянської свідомості.

Таким чином, одним з визначальних факторів для становлення локальної демократії є саме організаційні фактори, адже пе-

редбачають становлення конкретних практик участі громадян у самоврядуванні, їх регуляцію. З огляду на риси політичної культури українців, практики громадського консультування та появи органів самоорганізації населення вважаємо можливим становлення ефективної локальної демократії в Україні.

Література:

1. Ленд'єл М.О. Теоретико-методологічні засади аналізу локальної політичної культури. Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=89&c=2242>. — Назва з екрану.
2. Даймонд Л. Консолідація демократії і політична культура // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. с. 882 – 942
3. Кисельов С, Рябов С. Політична культура в контексті загально-культурного процесу України. // Магістеріум. Політичні студії. Ви 31 / Національний університет « Києво-Могилянська академія». К., 2008.-104 с.
4. Куйбіда В. С. та ін. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с
5. Батанов О. Органи саморганізації населення. Як вони бачаться в Києві./ Віче 10 (127). 2002 . с. 5-12
6. Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. – Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. – 216 с.
7. Дробот І. О. Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування // Ефективність державного управління: 36. наук, праць ЛРІДУ НАДУ / За ред. А. О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 298-312.
8. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком. – Х.: Видавництво ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит-ра, 1997. – 400

10. Дробот І. Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 144-155
11. Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
12. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред..В.В. Кравченка. – К.: Атака, 2003
13. Вінцукевич К.В. Співпраця громадських організацій з органами місцевого самоврядування в процесі оптимізації місцевої політики. // Нова парадигма. Випуск 85. К., Вид-во ім.. М.П.Драгоманова. с.115-123

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті аналізується основний правовий доробок, який регулює в Україні місцеве самоврядування. Автор розгортає історичні етапи становлення законодавчої бази стосовно цього питання та пропонує конкретні заходи по вдосконаленню прогалин у вітчизняному законодавстві.

Ключові слова: Конституція України, місцеве самоврядування, правовий статус, механізм захисту прав.

Сучасну наукову думку стосовно правового статусу органів місцевого самоврядування та правового регулювання їх діяльності можна означити як багатоманітну, з огляду на те, що ця проблема є предметом дослідження широкого кола дослідників. Започаткуванням теоретичної розробки зазначеного питання стали праці ще радянських дослідників середини ХХ століття, у яких накопичено значний емпіричний матеріал з окремих аспектів означеної тематики.

Важливими подіями на етапі створення правових основ впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування в Україні стали прийняті в березні 1992 року Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [2, с.5], прямі вибори сільських селищних, міських голів у 1994 році та утворення фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України.

З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України [1, с.141], в якій визнано і гарантовано місцеве самоврядування у державі, з’явилася можливість розроблення нового важливого Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], поло-

ження проекту якого узгоджувались із потребами органів самоврядування, їх посадових осіб і, загалом, відповідали принципам Європейської Хартії про місцеве самоврядування. В травні 1997 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Він започаткував новий етап розвитку самоврядування і став ще одним підтвердженням демократичних перетворень у нашій країні. В 1997 році Президент України своїм Указом створює Координаційну раду з питань місцевого самоврядування, Україна приєднується до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, а Кабінет Міністрів України в липні 1998 року утворює Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу на те, що у прикінцевих та передхідних положеннях Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року (визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду N20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття) передбачалося, що за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, набирає чинності з 1 вересня 2005 року.

У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року. Минуло більше 9 років, а система місцевого самоврядування не удосконалена, а це було умовою набрання чинності змін до Основного Закону держави ще в 2004 році [4, с.44].

Система конституційно-правових зasad місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування [5, с.194-205] та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздат-

ного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України через створення необхідних умов для надання йому належного рівня громадських послуг. Та, на жаль, аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці.

У той же час, послідовне впровадження в життя Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, які умовно можна поділити на кілька груп.

Перша група заходів має бути спрямована на створення стабільної правової основи місцевого самоврядування. Не порушуючи усіх аспектів цієї проблеми, зазначимо, що правове забезпечення місцевого самоврядування не завершується прийняттям базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Адже його практична реалізація потребує цілого пакету законодавчих актів, серед них закони: про адміністративно-територіальний устрій України; про комунальну власність; про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад; про засади розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; про місцеві податки і збори; про органи самоорганізації населення; про службу в органах місцевого самоврядування тощо.

Друга група заходів має бути спрямована на формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Це зумовлено, передусім, тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та обрані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Під цим кутом зору необхідно найближчим часом, завершити формування комунальної власності територіальних

громад, провести муниципалізацію земель, забезпечити чітке розмежування доходів і видатків між державними та місцевими бюджетами, а також між районними й обласними бюджетами та сільськими, селищними, міськими бюджетами місцевого самоврядування, розробити механізми фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування яких вони зазнали внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади та рішень органів державної влади.

Третя група заходів пов'язана з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки, створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування значною мірою стримується не лише об'єктивних факторів (відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення), а й внаслідок, і це слід зазначити, суб'єктивних причин, тобто через наявність суперечливих, а часом діаметрально протилежних підходів до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування [12, с.24].

З теоретичної точки зору важливим є з'ясування поняття місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 140 Конституції України 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.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» ж дає інше визначення поняття місцевого самоврядування. 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 відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Існування в чинному законодавстві двох відмінних визна-

чень аж ніяк не свідчить про досконалість законодавства у цій сфері.

Місцеве самоврядування – це така система керування місцевими справами, що здійснюється спеціальними виборними органами, які безпосередньо представляють населення тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці даної країни. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним, і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє “право і дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, керувати нею в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення”.

Необхідною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є забезпечення реалізації прав місцевих співтовариств, створення гарантій їх реальної незалежності та самостійності. Адже ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить не тільки від наявності правової основи, що регламентує діяльність муніципальних органів, а й від реалізації конституційних гарантій його здійснення. Згідно зі ст. 7 Конституції України в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування, а тому забезпечення гарантій цього політико-правового феномену є важливим напрямом державної політики. Аналізуючи наявні в юридичній літературі дефініції гарантій місцевого самоврядування, слід зазначити, що вони характеризуються надзвичайним розмаїттям.

Ю. Казанцев і А. Писарєв вважають, що гарантіями місцевого самоврядування є система правових заходів, спрямованих і на захист порушених прав, і на попередження таких порушень [7, с.70].

На думку В. Кампо під гарантіями слід розуміти правовий механізм захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування [9, с.45].

П. Біленчу к визначає гарантії місцевого самоврядування як економічні, політичні та правові умови й засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування [6, с.44].

Є. Шугріна характеризує гарантії місцевого самоврядування як сукупність прийомів, засобів, способів, які забезпечують реалізацію права на місцеве самоврядування, його захист [11, с.484].

На думку О. Фролова гарантії місцевого самоврядування — це необхідні для реалізації муніципальних повноважень середовище та спеціальний інституційний механізм, що забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади [10].

Можна констатувати цілу низку проблем у сфері матеріального права, яке б чітко регулювало статус місцевого самоврядування. Звідси й відсутність чітких процесуальних норм, якими регламентовано процедурні питання взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування та державою.

Важливо наголосити, що реалізація конституційно-правових зasad місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи законодавчих актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування в життя. Сьогодні доводиться констатувати факт відсутності законодавчого вирішення багатьох важливих питань, що опосередковують реалізацію конституційних зasad місцевого самоврядування.

Існують проблеми реалізації зasad місцевого самоврядування, зокрема такі, що пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) з недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) з декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) з конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування; д) із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Всі окреслені вище проблеми є проблемами розвитку не лише матеріального, а й процесуального муніципального права, та, відповідно, муніципального процесу.

Надзвичайно важливим у процесі прийняття вищезазначених законодавчих актів є застосування комплексного підходу, заснованого на розумінні конституційно-правових зasad місцевого самоврядування України як системної цілісності, реалізація якої потребує прийняття кількох нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення певної проблеми, одночасно - «в пакеті». Наприклад, проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади може бути вирішена у ході прийняття нових редакцій законів України про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, закону про виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень державної виконавчої влади.

При цьому, до вказаних вище законів мають суттєво вкраплюватися норми, що регламентують порядок їх реалізації – процесуальні норми. Комплексний підхід, зазначений вище, без належної уваги процесуальним аспектам регулювання діяльності місцевого самоврядування втратить саму суть комплексного підходу.

Таким чином, застосування окресленого вище підходу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні дозволить забезпечити можливість створення цілісної законодавчої бази місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для розвитку як матеріального муніципального права, так і муніципального процесуального права.

Муніципальний процес розгортається у вигляді послідовно-регламентованих, спрямованих на забезпечення реалізації конституційно передбаченого (ст. 140 Конституції України) права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Х.В. Приходько визначає муніципальний процес як форму діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації визначеної Конституцією та законами України компетенції, урегульовану нормами муніципального процесуального права, та наводить такі його ознаки: 1) є різновидом соціального процесу, оскільки виникає як наслідок розвитку суспільних відносин у сфері реалізації місцевого самоврядування. В умовах муніципального процесу забезпечуються інтереси і потреби суб'єктів місцевого самоврядування на локальному рівні; 2) має відповідне правове забезпечення муніципальним процесуальним правом, формалізованим у відповідних джерелах; 3) проходить у формі діяльності суб'єктів місцевого самоврядування у визначених Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також учасники кожного з конкретних видів муніципального процесу; 4) кожен різновид муніципального процесу складається зі стадій та етапів, регламентованих у відповідних джерелах. Наприклад, нормотворчий процес та його стадії урегульовані регламентами місцевих рад; референдний процес регламентований Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»; 5) кожен з видів муніципального процесу характеризується наявністю процесуальних строків (наприклад, загальних або спеціальних; чергових або позачергових); 6) є цільовим та телевологічно навантаженим. Мета муніципального процесу має прямий, абсолютно визначений результат (прийняття рішення, обрання на посади, усунення з посади) або непрямий (відносно визначений) (реалізація суб'єктивного права); 7) кожен із різновидів муніципального процесу фіксується різними документальними, технічними, інформаційними засобами. Наприклад, нормотворчий процес фіксується технічними засобами або супроводжується процесуальними документами (протоколом, стенограмою); виборчий процес фіксується процесуальними документами (протоколами, списками) [8, с.609-610].

Варто зазначити, що поява і розвиток інституту місцевого самоврядування обумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації на рівень певних територіальних колективів (громад), об'єднаних певними спільними локальними інтересами. І в першу чергу це пов'язано з тим, що, як правило, звернення громадян до влади фіксується на локальному рівні і повинні там же і вирішуватись (мистецтво влади полягає в умінні нею “ділитися”).

Важливим є той факт, що місцеве самоврядування в Україні – це самобутнє утворення, виникнення якого пов'язане з низкою притаманних лише українцям традицій (управлінських, культурних тощо) проблем (соціально-економічних, політичних) з менталітетом та правовою культурою нашого народу. Головна ознака українського місцевого самоврядування полягає в тому, що його суб'єктом є територіальна громада, а не орган самоврядування, як в інших країнах. Основне, на що спрямована діяльність територіальних громад, – це реалізація певних інтересів громадян, вирішення конкретних проблем суспільства, що виникають на певних територіях, власними силами. Саме орієнтація на проблеми місцевих жителів (власні проблеми), їх асоціацій, а через це на окремі проблеми суспільства в цілому є свідченням соціальної спрямованості та призначення територіальних громад.

Безперечно, що ефективна діяльність органів місцевого самоврядування залежить і від того, в якій мірі територіальні громади залучені до співпраці, більше того, наскільки громадськість виявляє ініціативу чи безпосередньо активно бере участь у прийнятті рішень. Саме в цьому контексті доречно сформулювати визначення такого важливого принципу багатьох статутних документів впливових міжнародних організацій Європи, як принцип субсидіарності. Цей принцип є одним із базових принципів як Європейської хартії місцевого самоврядуван-

ня, так і регіональної політики Європейського Союзу. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Процес розвитку місцевого самоврядування ставить на порядок денний багато проблем, розв'язання яких значною мірою визначатиме подальший стабільний розвиток не тільки окремих населених пунктів і регіонів України, але і українського суспільства в цілому. Розв'язання проблем місцевого самоврядування невіддільне від нашої спільної стратегічної мети - будівництва незалежної, демократичної держави з цивілізованою економікою, розвинutoю системою соціальних гарантій, держави, пріоритетом якої є інтереси людини.

За останні декілька років Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. В державі змінилися не лише структура місцевої влади, а й, головне, погляди на місце і роль самоврядування в утвердженні України як демократичної європейської держави.

Напрям розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу. В Україні задекларовано визнання та гарантування місцевого самоврядування як форми народовладдя, але аналіз практики його функціонування свідчить про реальне його існування лише на деяких рівнях публічного управління.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. - № 30. – С. 141.
2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і

регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991. - № 2. – С. 5.

3. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: від 21.05.1997 р./// Відомості Верховної Ради України. - 1997. -№ 24. - С. 170.
4. Закон України Про внесення змін до Конституції України Відомості Верховної Ради України // ВВР 2005. - № 2. - С.44
5. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів, Ради Європи. Українська версія. - Парламентське видавництво. - К., 2000. - С. 194-205.
6. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2000. — С. 44.
7. Казанцев Ю. Д, Писарев А. Н. Муниципальное право: Учебник. — М.: Новый юрист, 1998. — С. 70.
8. Муніципальне право України. Підручник за ред. Баймуратова М.О. К., Правова єдність 2009 - С. 609-610.
9. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: Освіта і культура, 1998. — С. 45.
10. Фролов О. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання // Віче
11. Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. — М.: Дело, 1999. — С. 484.
12. Ярощук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах -Т.: Екон. думка, 2006. - С.24.

Дашаківська О.Ю. (Львів)

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація: Розглянуто поняття громадського контролю за органами місцевого самоврядування, визначено, що передумовами громадського контролю є розвинуте громадянське суспільство, публічність органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громадський контроль, громадянське суспільство, публічність.

Сучасні парадигми місцевого самоврядування та демократичного врядування розглядають органи влади передовсім як надавача послуг, який повинен реалізовувати приватні, групові та публічні інтереси громадян. Таке ринкове розуміння органів місцевого самоврядування передбачає відкритість здійснення влади, контроль за ресурсами, якими ці органи розпоряджаються. Агенції здійснення влади підпорядковуються ринковим законам конкуренції, що означає можливість переходу їх компетенції до органів місцевого самоврядування. Такий підхід до місцевого самоврядування передбачає можливість громадського публічного контролю за органами місцевого самоврядування.

За визначенням С.Захарова, «громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на

захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [3]».

Погоджуємося з цим визначенням і вважаємо, що громадський контроль за органами місцевого самоврядування – це публічна перевірка громадянами, громадським організаціями діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачає перевірку використання коштів міських бюджетів, реалізації програм органів місцевого самоврядування, метою якого є реалізація публічного інтересу територіальної громади. Під публічним інтересом територіальної громади розуміємо інтерес соціальної спільноти, що проживає на певній території, задоволення якого служить реалізації та розвитку даної громади, а сформований він у ходу публічних трансакцій членів даної спільноти. Для формування публічного інтересу сьогодні існує багато механізмів – громадські обговорення, слухання, консультації, політичні консультації, що в нинішніх умовах можуть здійснювати з використанням інтернет-технологій. Публічний інтерес повинен захищати матеріальні, духовні потреби мешканців територіальної громади.

Здійснення громадського контролю – необхідна риса демократичності місцевого самоврядування. Однак, здійснення громадського контролю передбачає дві головні групи умов. Перша з них – належний розвиток громадянського суспільства. Це широкий спектр проблем, який передбачає високий рівень залучення громадян до прийняття політичних рішень. Фактично, громадський контроль – найвища форма такого залучення. Це також означає наявність суспільної потреби у здійсненні громадського контролю, яка може бути сформована, коли задоволено інші потреби громадськості – передовсім це потреби безпеки. Потреба громадського контролю повинна стати рисою політичної культури територіальної громади; громадяни повинні при цьому почуватися рівноправними з чиновниками, органами місцевого самоврядування, відчувати відповідальність за стан справ у громаді. Це також означає, що громадянське суспільство повинне

мати авторитетних лідерів і громадські організації з загально-визаненою репутацією, в тому числі органами місцевого самоврядуванні.

Друге – публічність органів місцевого самоврядування. Це передбачає нормативно-правові передумови публічності – закони та підзаконні акти, рішення органів місцевого самоврядування щодо оприлюднення власних рішень, проектів рішень, порядків денних, консультацій тощо. З іншого боку – готовність органів місцевого самоврядування працювати з громадянами, відкривається для контролю, це також рівень культури чиновників.

Громадянське суспільство в Україні розвивається досить швидкими темпами, однак, поки що не пройдено попередні щаблі залучення громадян: інформування, консультування, партнерство. Недостатньо кваліфікованих громадських організацій. Однак, є громадські організації, які проводять моніторинг органів місцевого самоврядування, що став формою громадського контролю в сучасних українських умовах. Суб'єктами громадського моніторингу організації громадянського суспільства (ОГС). ОГС – це формальні та неформальні організації, що об'єднують громадян за територією проживання (територіальна громада, мешканці одного району тощо), спільними цінностями, спільним досвідом, громадські організації, засоби масової інформації. Моніторинг, що проводиться ОГС, як правило, стосується органів влади. Агнешка Кондек визначає громадський моніторинг як діяльність формальних та неформальних громадських організацій (або об'єднань громадян) з метою внесення змін в громадське життя і пов'язана з контролем діяльності влади різного рівня [5]. В Україні термін громадський моніторинг не є дуже популярним, однак моніторинг органів влади стає предметом уваги багатьох ОГС. Так, експерти Західно-українського центру політичних досліджень вважають, що моніторинг у випадку відстеження виконання передвиборних програм, - це система спостережень, збирання, обробки, збереження та аналізу інформації [1, с.7]. Експерти Комітету Виборців

України вважають, що моніторинг – це одна з форм зворотного зв’язку між владою та громадою, форма контролю який полягає у відслідковуванні діяльності органів публічної влади, втіленій у конкретних діях та рішеннях. Суть моніторингу – фіксація наявного стану реалізації функцій органів влади, насамперед, в частині відхилення від запланованого [8, с.4]. В.П. Рубців використовує термін муніципальний моніторинг (моніторинг у територіальних громадах). Під ним він розуміє «сукупність процедур систему регулярної статистичної звітності збору й аналізу інформації, проведення додаткових інформаційних аналітичних обстежень (опитування населення і т. п.) й оцінки (діагностики) стану, тенденцій розвитку й гостроти проблем [11, с.24]». Предметом моніторингу є муніципальні ситуації та муніципальні проблеми.

Специфіка моніторингу органів влади залежить від природи та функцій владних інститутів, політичної та соціальної ситуації в державі, розвитку громадянського суспільства. Так, представницькі органи влади формуються представниками багатьох політичних сил, а тому увагу слід приділяти вмінню політичних діячів домовлятися та виконувати свої обов’язки. У виконавчих органах влада головний акцент робиться на чіткому виконанні програм, інструкцій та напрацюванні рішень, тому окремою рисою моніторингу є використання коштів, дотримання відповідних програм та інструкцій. В умовах розвинутого громадянського суспільства громадські групи здійснюють багатопрофільний моніторинг органів влади, що спрямований на відстеження відстоювання інтересів громади та її громадян.

Моніторинг здійснюється і щодо виконання своїх повноважень управліннями виконавчої влади органів місцевого самоврядування, так і щодо діяльності парламенту. На особливу увагу заслуговує моніторинг виконання передвиборних програм політичних партій та блоків, що формують законодавчий орган або органи місцевого самоврядування. Політичні партії та блоки формують головні напрями розвитку суспільства, найважли-

виші фінансові документи для громади – бюджети. Мандат на здійснення цих функцій політичні партії здобувають завдяки підтримці суспільства, пропонуючи свої програми розвитку громади. Саме тому моніторинг виконання передвиборних програм дає можливість визначати ефективність діяльності політичних партій в органах місцевого самоврядування, визначити тенденції щодо розвитку громади, стану самої ради.

В Україні ряд громадських організацій реалізували низку програм, складовою яких був моніторинг органів місцевого самоврядування на предмет виконання передвиборних програм. У Міжнародному центрі перспективних досліджень під моніторингом виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) розуміють систематичне відстежування й оцінка діяльності зазначених суб'єктів щодо виконання ними пріоритетних завдань, визначених у передвиборних програмах цих партій (блоків) і впливу результатів такої діяльності на зміни в регіоні, територіальній громаді [7]. На нашу думку, моніторинг виконання передвиборних програм – це відстеження діяльності депутатів та їх фракцій у відповідній раді щодо виконання ними передвиборних зобов'язань взятих на себе у передвиборних програмах.

Функції моніторингу:

- а) пізнавальна функція: допомагає отримати документовані дані про досліджуване явище, адже часто буває ми знаємо, що відбуваються зміни, однак, саме моніторинг дозволяє встановити рамки змін, масштаби;
- б) допоміжна функція: сприяє збору фактичного матеріалу, доказів і аргументів, які допоможуть домагатися змін від владних структур;
- в) профілактична функція: попередження можливих порушень з боку владних органів;
- г) лобіювання інтересів ОГС – суб'єктів моніторингу;
- д) створення механізмів зворотного зв'язку між владними структурами та громадою;

е) забезпечення прозорості та публічності органів влади, принципу відкритості.

є) вплив на органи на влади та перебіг суспільний процесів: дає можливість запобігати порушенням, сприяти загальному «оздоровленню» ситуації;

Принципи моніторингу: 1) систематичність моніторингу, тобто періодична повторюваність моніторингових дій; 2) системність: здійснення моніторингу на основі чітко визначених однотипних критеріїв оцінки діяльності органів влади та посадових осіб; 3) об'єктивність, що передбачає реальну оцінку стану справ, врахування як помилок, недоліків, так і позитивних елементів, отримання об'єктивної інформації; 4) компетентність суб'єкта моніторингу, тобто наявність в суб'єкта моніторингу достатніх знань, умінь, навичок, щоб належно оцінити рівень виконання органами публічної влади покладених на них функцій; 5) гласність – своєчасне та якнайшире доведення до громадськості результатів моніторингу.

Об'єктом моніторингу органів влади є діяльність цих органів.

Предметом моніторингу можуть виступати різноманітні документи, які відображають діяльність органів влади. Предмет моніторингу визначається безпосередньо суб'єктом моніторингу залежно від мети дослідження.

Кожен моніторинг дає підстави для оцінки роботи й ефективності інститутів, осіб, програм. Він потребує серйозної підготовки, адже на основі даних моніторингу потрібно знайти способи корегувати діяльність органів влади, визначити напрям подальшого дослідження для проведення змін. Т

При проведенні моніторингу потрібно прагнути до максимальної об'єктивності, тому необхідно підібрати чіткі критерії моніторингу, використовувати розгорнуту методику де б один метод доповнював інший. При виборі методів збору та аналізу інформації дослідники повинен врахувати:

- методи повинні забезпечити об'єктивність даних;

- оперативність і економічність дослідження не повинні впливати на якість отриманих даних;
- надійність методу забезпечується не лише його обґрунтування, а правильним його застосуванням.

Щодо публічності громадського контролю, то відзначимо, що прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» створює широкі можливості для громадського контролю. В Україні «Закон про доступ до публічної інформації» вступив в дію 9 травня 2011 року. Він покликаний спростити процес отримання громадянами України публічної інформації у її розпорядників. Розпорядниками такої інформації є: вищі органи державної влади, державні адміністрації, місцеві ради, державні ВНЗи та інші установи, які фінансуються з державного бюджету. Публічна інформація – це відображення та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [2].

Також ст. 15 цього ж Закону передбачає, яка інформація повинна оприлюднюватися. В обов'язковому порядку на сайті, інформаційному стенді, у друкованому органі закладу повинна бути інформація про організаційну структуру, місію та фінансові ресурси закладу, нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті у закладі, проекти рішень, що підлягають обговоренню, перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, порядок складання, подання запиту на інформацію, інформацію про систему обліку, плани проведення та порядок денної своїх відкритих засідань; звіти тощо. Закон передбачає, що громадянин повинен отримати відповідь на запит щодо публічної інформації не пізніше як за 5 днів від дати подання цього запиту. Таким чином, Закон спрямований не лише на роботу з інформаційними запитами, але й на забезпечення пасивного права на доступ до ін-

формації, коли громадянин зможе знайти потрібну інформації на офіційному сайті державного закладу.

Закон одразу був прийнятий представниками державних органів зі скепсисом. Як зазначено у звіті Всеукраїнської громадської організації «Комітет Виборців України», «типовою є відмовка, що інших, важливіших справ багато і роздавати відповіді на запити громадян просто немає коли». Державна бюрократична організація в Україні – закрита організація, яка не готова ділитися інформацією, тут право на доступ до інформації сприймається як можлива пересторога і перешкода ефективній діяльності закладу. Найбільш болючими питаннями для чиновників є питання бюджету та обговорення рішень. Закон зобов'язує оприлюднювати фінансові ресурси організацій, бюджети тощо. Однак, саме цього гатунку інформації не представлено на офіційних сайтах. І це стосується не лише органів влади, але вищих навчальних закладів, лікарень тощо. Так як цього типу установи використовують гроші з державного бюджету – оприлюднення використання коштів дало б можливість платникам податків побачити, що гроші використовують цільово. Приховання даного роду інформації лише додає підстав говорити про корупцію, нецільове використання коштів, можлива маніпуляції фінансами на користь окремих осіб. Особливо прикро, що вищі навчальні заклади, які здавна вважаються осередками демократії, які навчають об'єктивного ставлення до дійсності ігнорують ці норми.

Відкритість суспільства передбачає обговорення проектів рішень, закон про «Доступ до публічної інформації» передбачає обов'язкове оприлюднення проектів рішень. Однак це друге проблемне місце для публічних установ. Фактично єдиним органом, який оприлюднює проекти рішень є Верховна рада України. Органи місцевого самоврядування станом на квітень 2012 р. не подають жодних проектів рішень. Одним з найбільш поширених аргументів цього є невіра в якість громадського обговорення, в те, що громада може запропонувати ефективні альтернативи владі. І все ж, процедура прийняття політичних рішень у всіх ор-

ганах залишилася незмінною, а тому не варто боятися некомпетентних громадян – остаточне рішення залишається за органом влади. А боячись неякісних думок багато вартісних пропозицій залишаються непочутими.

Щодо пасивного права на інформацію, то станом на червень 2011 року, то 10% державних установ не мають власного інтернет-сайту, 17% не мають електронної пошти, 13% - не володіють інформаційними стендами. Однак, навіть ті, які мають сайти та стенді оновлюють їх нерегулярно та не розміщують матеріалів, які передбачені цим законом [4]. Наявність інтернет-ресурсу та інформаційного стенду

Активна складова права до доступу до інформації також не виконується повною мірою. За даними моніторингових організацій 19% органів публічної влади не прийняли належних актів, не створили форм запитів, рубрик на сайтах тощо. Це зокрема пов’язано з тим, що не всі розпорядники інформації мають технічні можливості для цього.

Реалізація Закону «Про доступ до публічної інформації» напряму залежить від фінансування та технічних можливостей установ. Наприклад, районні у місті ради, місцеві ради у віддалених населених пунктах не мають можливість системно та оперативно оприлюднювати інформацію в Інтернеті та друкованих виданнях. За відсутності власного сайту використання інформаційного куточка є єдиним каналом оприлюднення інформації, при цьому існує імовірність, що всю інформацію про діяльність органу та його рішення буде просто неможливо технічно розмістити у межах одного інформаційного куточка. Відтак не дивно, що чим далі від столиці та інших великих міст, тим більший подив і нерозуміння у державних службовців викликають запитання про новий закон.

Серйозною системною проблемою є порушена комунікація між підрозділами органів державної влади та інших публічних установ. Як свідчить практика обмін інформацією між різними відділами одного закладу є досить повільним, часто ін-

формація не надходить у повному обсязі. Часто виявляється, що на розв'язанням однієї і тієї ж проблеми приймаються різним управліннями декілька рішень, які не можуть бути виконані одночасно. Окрім того, відділ, на який покладено забезпечувати доступ до інформації може просто не знати – які рішення і де прийнятті. Налагодження комунікації всередині державних установ, зміна процедур прийняття рішень дозволить більш ефективно приймати рішення, розподіляти компетенції та відповідальність.

Як бачимо, ефективне використання громадського контролю, а значить і ефективне місцеве самоврядування, можливе за активного зацікавлення громадян у діяльності органів, залучення до прийняття рішень. Причинами цього є зокрема те, що чиновники не готові прийняти пріоритетність інтересу громади, слабкі інституційні можливості взаємодії громади та органів місцевого самоврядування, покращення комунікацій в середовищі громадянського суспільства.

Література:

1. Аналіз та підсумки виконання обраними особами та фракціями політичних партій в місцевих радах Львівської області передвиборчих програм та обіцянок. Думка експертів та громадськості. / Л. Грицак, М. Васюта, Н.Щудлак. – Львів, 2008. – 123 с.
2. Закон України про доступ до публічної інформації. [Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. - Назва з екрану
3. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. [Електронний ресурс]/ Режим доступу:<http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>. – Назва з екрану
4. КВУ незадовільно оцінив готовність української влади до виконання Закону «Про доступ до публічної інформації». [Електронний ресурс]/ Режим доступу:http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=chronicleinit&id=2965&lim_beg=150&sdate_act_d=16&sdate_act_m=04&sdate_act_y=2011&sdate_act_end_d=16&sdate_act_end_

m=04&sdate_act_end_y=2012 . – Назва з екрану

5. Кондек Агнешка. Общественный мониторинг у оснований. [Електронный ресурс]/ Режим доступу:<http://www.civicportal.org/biblioteka/b/b_4.htm>. – Назва з екрану
6. Костенко Н., Іванов В. Досвід контент-аналізу: моделі та практики. – К.: Центр вільної преси, 2003. – 200с.
7. Методика моніторингу виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) / Розробники: Петро Удовенко, Андрій Зельницький. [Електронний ресурс]/ Режим доступу:<http://www.icps.com.ua/files/articles/44/5/methodology%20oi%20analysis%20oP/o20NGO%20impact.pdf>.. – Назва з екрану
8. Методологічні основи моніторингу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / Упорядники Дуда А.В., Кошель О.М. – К.: Лікей. – 2005. – 208с.
9. Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы. [Електронный ресурс]/ Режим доступу: www.worldbank.org/oed/ecd/. – Назва з екрану.
10. Новицкий М. Фиалова М. Мониторинг прав человека. – Варшава, 2001. – 210с.
11. Рубцов В.П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: науково-практичний посібник. – Київ, 2002. – 146с.

МОВА МЕНШИН В СИСТЕМІ ОСВІТИ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (НА ПРИКЛАДІ РУСИНІВ)

Анотація. У даній розвідці мова йде про проблеми вживання власної мови русинами СР в шкільній освіті. Вказано на недоліки законодавства щодо освіти меншин, проаналізовано офіційні статистичні дані, що стосуються русинського шкільництва і використання мови у порівнянні з іншими меншинами. Загалом показано нестійкий стан освіти русинів, який супроводжується асиміляційними процесами.

Ключові слова: русини, освіта, мова, школа, закон.

Нешодавній перепис населення в Словачькій Республіці продемонстрував зменшення відсотку словацького населення в країні. Найбільшими національними меншинами є угорська, ромська та чеська, четверте місце займає русинська громада, яка в основному проживає у північних та східних регіонах. Як бачимо, русини у СР визнані меншиною і відповідно користуються тими ж правами, що й решта. Треба наголосити існування у СР русинів-українців та власне русинів, причому останні, про яких йтиметься у даній розвідці, вважаються окремим народом.

Важливими питаннями для русинів виступають мова та освіта, які є важливими індикаторами їх асиміляції у країні. Варто звернути увагу на той факт, що чисельність русинів порівняно з переписами 1991 та 2001 рр. зростає, але при цьому зустрічаються розбіжності у описі шкільної справи стосовно русинів. Ще у 2008 р. мова йшла про хитке становище шкіл з русинською мовою навчання через їх формування, тоді як вже в 2012 р. деякі автори говорять про слабкі перспективи русинського шкільництва, про що йтиметься нижче. А тому основним завдан-

ням статті є простежити тенденції вживання русинської мови у шкільних закладах СР та відповідно проаналізувати окремі положення шкільного законодавства, причому до шкільної освіти варто відносити і вищу школу в даному випадку.

Словачьку систему освіти можна розділити на початкову, середню та вищу школу. Освітня система була реформована у 2008 р., коли збільшився державний нагляд за регіональним шкільництвом, зменшились повноваження шкільних органів самоврядування, було введено обов'язкові шкільні програми, що викликало тоді шквал емоцій у опозиції, церкви та деяких національних меншин, які висловлювались на підтримку власної мови, години навчання якої відповідно скорочувались. Русинська меншина особливо не висловлювала невдоволення прийняттям згаданого закону.

Стосовно мови русинів у СР, то перш за все слід згадати дослідницю Анну Плішкову, котра вказує на те, що русини почали відроджувати власну мову після 1989 р. Процес створення окремого лінгвістичного стандарту почався у 1992 р. з робочого семінару у Бардіївській Купелі (Словаччина), результатом якого стала розробка ряду орфографічних, орфоепічних і граматичних норм, що лягли в основу кодифікованої русинської мови в Словаччині [18]. Уже станом на 1995 р. русини Словаччини мали кодифіковану мову. Такий поспіх кодифікації, на думку Анни Плішкової лише зашкодив, позаяк вже до 2008 р. з'явились значні проблеми кодифікації, адже практично діють два діалекти русинської мови в Словаччині – західноземплинський та східноземплинський – не кажучи про відмінність живої мови у Польщі, Україні, Сербії чи Угорщині [2, с.4]. У Пряшівському університеті існує кафедра української мови та літератури, а щодо русинської, то при університеті функціонує відділення вивчення мови та культури на рівні з мовами інших меншин [9, с.88]. Загалом власне самі дослідники русинських говорів дійшли думки розвитку мовних особливостей в умовах гірського пограниччя й формування кількох русинських мов на семінарі 1992 р. [4],

с.76], що є унікальною специфікою русинства.

Із 1999 р. русинську мову почали викладати в Пряшівському університеті, втім, на рівні церков ні вивчати, ні тим більше вводити в богослужіння русинську мову не поспішають. Поряд з цим ще із 2002 р. єпископ Греко-ктолицької церкви у Словаччині Ян Гірка дозволив перекладати Євангелія від святого Івана на русинську мову [11, с. 220-222].

Загалом існує закон метою якого є виконання норм Європейської хартії мов. За цим законом русинську та українську мову відносять до мов меншин, причому до другої групи, а угорську – до третьої [8, с.49]. Русини, як меншина, в чисельному вимірі найбільше навчаються в трьох вищих школах: у Кошицькому університеті П.-Й. Шафарика, Пряшівському університеті та Кошицькому технічному університеті [9, с. 103]. Цікаво, що незважаючи на переважання русинів в Пряшівському краї, більшість їх навчається в Кошицях. У 2008 р. загальна чисельність студентів русинської народності у вузах становила 89 осіб, що трохи менше ніж у 2002 р. [14, с.191].

Використовується кодифікована мова русинів у сфері друкованих та електронних ЗМІ. Як приклад існують наступні видання: друковані видання загальносуспільного змісту – «Русин», «Народні Новинки» та «ІнфоРусин»; релігійного характеру – «Благовісник» та «Артос»; електронні сторінки – «Академія русинської культури в СР» та «РусинФорум».

Існує державна підтримка мовлення русинів та русинів-українців Словаччини. За сприяння Партиї демократичної лівиці вдалося почати мовлення русинів та українців з 1 вересня 1998 р. [1, с. 17]. На рівні держави створена народно-етнічна редакція словацького телебачення в Пряшеві (а з 2004 р. – в Кошицях), в рамках якого презентовано найбільш важливі фольклорні фестивалі та заходи, національних меншин. За рік до початку мовлення русинською мовою в околицях Кошице, русини висловили стурбованість через зволікання трансляцій на Світовому конгресі русинів у Пряшеві, котрий відбувся 7 червня 2003 р. [3, с.5]. Ще з

2002 р. русини отримали можливість трансляцій рідною мовою на Словацькому телебаченні протягом 30 хвилин кожного четвертого робочого тижня. Проте варто підкреслити, що русини та русини-українці мовлення здійснюють окремо й на власних мовах [10, с. 206]. У 2008 р. русини здійснювали мовлення понад дві години, а русини-українці – майже чотири; русинська громада здійснює радіомовлення кожний другий тиждень у відповідні години [14, с. 192]. Саном на 2012 р. практичне вживання русинської мови, як зазначає Анна Плішкова, відбувається в наступних сферах: побутовій, урядовій, театральній, медійній, освітній, конфесійній та літературній. Але в той таки час дослідниця спростовує поступовість практичного використання, особливо в сфері побуту, на урядовому рівні [12, с. 5-13]. Загалом варто підкреслити, намагання подати русинську проблему в Словаччині Анною Плішковою, як певного унікального феномену, в той час як, для прикладу, українська мова (не кажучи вже про мови інших меншин) вважається менш перспективною.

Не менш важливим питанням для Словаччини є вивчення мови русинів та його вирішення з боку держави. Дослідниця Анна Плішкова констатує, що в Словацькій Республіці відсутні русинськомовні школи загалом. Тому русинські діти, як і перед 1989 р., змушені навчатися у словацькомовних або ж в україномовних школах, що на думку авторки, суперечить правові русинів на отримання освіти рідною мовою. Згідно законів Словацької Республіки, вивчення мов меншин дозволено на основі державної, приватної та церковної підтримки [15, с. 78]. Питання про запровадження русинської мови та літератури в середній школі порушилося лише в 1996 р. в Бардєйові. У 1996 р. існувало 12 середніх шкіл, де вивчали русинську мову. Проте уже в навчальному році 1996/1997 вивчення русинської мови здійснювалося лише у чотирьох школах Меджилабірців та Свидника. Більше того, Анна Плішкова констатує – вивчення русинської мови зводиться радше до факультативу ніж до програмового предмету [11, с. 224-225]. За деякими даними у 1997/1998 навчальному

му році існувало 10 шкіл русинів-українців [5, с. 160-161]. Русини ж наполягають на 10 школах, де вивчають русинську мову та літературу, з різною кількістю годин, в залежності від кількості русинського населення. За іншими даними у 1997/98 навчальному роках у шести школах викладали русинську мову та літературу, та й то за малої зацікавленості батьків [5, с.161]. Уже в 2006/2007 навчальному роках русинську мову вивчали лише у трьох школах, хоча представники русинського руху переконані, що русинська мова викладається у 8 школах, проте воно не забезпечене відповідним програмовим матеріалом [13, с. 172]. Вже станом на 2011/2012 рр., згідно офіційних даних, нараховується одна початкова школа з русинською мовою навчання та одна школа першого ступеня, де використовуються паралельно словацька та русинська мови. Число україномовних шкіл також скоротилось – це 6 шкіл (4 початкові, одна школа першого ступеня та одна гімназія). Отже, бачимо поступове скорочення навчальних закладів, де вивчається русинська мова, що певним чином суперечить даним перепису 2011 р. в Словаччині, який ілюструє зростання чисельності русинського населення.

У 2008 р. у Словацькій Республіці було прийнято новий шкільний закон, що стосується виховання та освіти у регіональному шкільництві (з останніми доповненнями у 2011 р.) [17]. Процес прийняття даного закону не проходив гладко. Це пояснюється, перш за все, зниженням, згідно положень даного закону, повноважень та можливостей шкільних органів самоврядування та шкільних рад. Реагували на даний закон також і національні меншини, позаяк урівнювалося число годин навчання словацької мови та літератури з їх рідною мовою. Особливе невдоволення висловлювали угорці, які наголошували на можливості асиміляції національної меншини. Тоді як україномовні, русинськомовні та німецькомовні представники особливо проти закону не виступали [14, с. 179].

Зважаючи на наведені вище дані стосовно чисельності шкіл, слушною є думка Марека Гая про примарні перспективи

русинського шкільництва, адже відбувається швидка асиміляція русинської молоді у напрямку словакізації. Серед проблем вивчення русинської мови варто назвати те, що вона включена в програму виключно як факультатив чи за вибором; відсутнє матеріальне заохочення вчителів з боку міністерства (хоча інші народності таку підтримку отримують). У підсумку Марек Гай констатує: «...на народ, котрий не має молоді, чекають лише спогади...» [7, с.33]. Покращення становища шкільної освіти для русинів вимагає ряд заходів, – як з боку самих русинських активістів, так і завдяки старанням держави та церкви. Особливо варто активніше висловлювати вимоги до профільного міністерства, наполягає Марек Гай, позаяк за законами Словацької Республіки уряд фінансує шкільництво усіх народів, але щодо русинства, то вищезгадана норма не діє [7, с. 31]. Серед інших поширених проблем у вирішенні русинського шкільництва постає сам учитель, котрий має бути справжнім «фанатом» своєї справи (що трапляється станом на 2012 р. вкрай рідко), використовувати новітні методики викладання, залучати до активності місцеве населення, мати підтримку керівництва школи та й загалом служити прикладом для молодого покоління спілкуючись з ними виключно на рідній мові [7, с. 32-33]. Загалом, треба відзначити високу активність русинських діячів Словаччини у пошуках ефективного менеджменту в русинському шкільництві. Варто підкреслити не лише констатацію проблеми, але й спроби реалізувати конкретні рекомендації у вирішенні поганого становища зі шкільництвом. Руシンська мова та література вивчається в єдиному з усіх вищих навчальних закладів Словаччини - Пряшівському університеті [11, с. 219-226]. З 2008 р. відділення вивчення русинської мови та літератури перетворено на самостійну структуру при Пряшівському університеті [14, с. 190].

«Мовне питання» для русинів у Словацькій республіці вирішено законом від законом від 10 липня 1999 р. за яким регіони, де національні меншини становлять понад 20% у географії

фічних назвах можуть використовувати рідну мову. 25 серпня 1999 урядом прийнято рішення про визнання русинської мови у 68 регіонах, де можна називати географічні назви також мовою меншості відповідного регіону, що може бути розглянуто місцевим самоврядуванням, в тому числі русинам та русинам-українцям Словаччини [16, с. 47-48]. Станом на 2005 р. на територіях, де русини мають понад 20% усього населення їх мова не використовувалась на рівні з державною, що є тоді порушенням їх прав з боку держави [6, с. 208]. Певним упередженням виглядає той факт ніби русини на державному рівні підтримуються краще ніж українці – на державному рівні русинська мова вивчається лише в початковій школі, а в той час українська – в початковій, середній, гімназіях та профільних навчальних закладах [15, с. 78].

Аналіз наведених даних демонструє нам подекуди цікаві факти, коли число русинських учнів одне, а рівень вивчення мови набагато нижчий, що дає можливість припускати долучення русинських дітей до навчання словацької, української чи то інших мов. Не зважаючи на зростання чисельності русинського населення, кількість шкіл поступово скорочується. Така статистика свідчить радше про асиміляцію в геометричній прогресії. Словацьке законодавство враховує потреби національних меншин, прописуючи необхідність забезпечення їм всіх необхідних прав. Що ж стосується мови, то поряд з мовою меншин необхідним є також включення словацької мови, як державної обов'язкової (у тому числі в школі, на пам'ятних знаках тощо). Наявність ряду суперечностей у даній сфері дає значні перспективи у плані розвитку даної проблематики, зокрема такі питання як державне заохочення, фінансування регіональних шкіл меншин, забезпечення шкіл потрібними кадрами, підготовка русинських вчителів, порівняння тенденцій вживання української та русинської мови, настроїв щодо навчання власних дітей самих представників русинської громади тощо.

Література:

1. Зозуляк А. Розвиток культури Русинів на Словенську по році 1989 / А. Зозуляк // Вседержавний Русинський Вісник. – 2003. – Май. – С. 17.
2. Плішкова А. К деяким проблемам кодіфікації і акцептації русинського языка на Словенську / А. Плішкова // Русин. Културно-християнський часопис. – 2008. – №5. – С. 4-6.
3. Узнесіння делегатів 7. Світового конгресу Русинув 7 юна 2003 у Пряшови // Русин. – 2003. – №3-4. – С. 5.
4. Ябур В. Некоторые черты русинских говоров Словакии / В. Ябур, А. Плішкова // Русин. Международный исторический журнал. – 2005. – №1. – Кишинев: Издательский дом «Татьяна», 2005. – С. 76-84.
5. Dostál O. Národnosné menšiny / O. Dostál// Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti. / Editors by Grigorij Mesežnikov and Miroslav Kollár. – Bratislava : Inštitút for Publik Affairs, 1998. – P. 155-170.
6. Dostál O. Národnosné menšiny / O. Dostál // Slovensko 2006. Súhrnná správa o stave spoločnosti. – Bratislava : Inštitút pre Verejné otázky, 2007. – P. 197-212.
7. Gaj M. Súčasný stav rusinskeho národnostného školstva a jeho perspektívy // Rusini na Slovensku súčasne postavenie a historické kontexty vyuvinú. – Bratislava – Prešov: Združenie inteligencie Rusinov Slovenska, 2012. – C. 31-33.
8. Gyoricsek P. Analýza k implementácii Európskej regionálnych alebo menšinových jazykov // Stav menšinovej legislatívy na Slovensku 2001/2002. – Bratislava: Nadácia Kalligram, 2003. – S. 47-74.
9. Hushegyi G. Národnosti a vysoké školstvo v SR // Stav menšinovej legislatívy na Slovensku 2001/2002. – Bratislava: Nadácia Kalligram, 2003. – S. 84-108.
10. Mušinka M. Sucasni nositelia, interpreti a bádatelia ľudových tradícií Rusinov-Ukrjincov Slovenska : vzájomne vzťahy a konflikti príslušníkov dvoch národnostných orientácií spoločnoho etnika / Mikuláš Mušinka / Národ a národnosti na Slovensku v transformujúcej sa spoločnosti: zostavil Stefan Sutaj. – Prešov : Universum, 2005 – S.

203-207.

11. Plišková A. Jazyk a skolsnvo Rusinov v transformujúcej sa spoločnosti / Anna Plišková / Národ a národnosti na Slovensku v transformujúcej sa spoločnosti : zostavil Stefan Sutaj. – Prešov : Universum, 2005 – S. 219-226.
12. Plišková A. Rusinsky jazyk v epoche nového národného obrodenia // Rusini na Slovensku súčasne postavenie a historické kontexty vyvinú. – Bratislava – Prešov: Združenie inteligencie Rusinov Slovenska, 2012. – S. 5-19.
13. Šutaj Š. O. Národnosné menšiny / Š.Šutaj, Z. Sáposová // Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti.. – Bratislava : Inštitút for Publik Affairs, 2008. – P. 164-192.
14. Šutaj Š. Národnosné menšiny/Š.Šutaj, Z. Sáposová//Slovensko 2008. Súhrnná správa o stave spoločnosti.. – Bratislava : Inštitút pre Verejné otázky, 2009. – S. 176-210.
15. Użiwanie języka mniejszości narodowych jako pomocniczego języka urzedowego wybrnych krajach europejskich: o Slowacja // Zagoroda. – 2004. – №1 (40). – C. 46-48.
16. Szemet E., Szabô L. A. Pravá menšíň vo vzdelávaní // Stav menšinovej legislatívy na Slovensku 2001/2002. – Bratislava: Nadácia Kalligram, 2003. – S. 75-83.
17. Zákon z 22. mája 2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (245/2008 Z.z.) Режим доступу до сторінки : http://www.minedu.sk/data/USERDATA/Legislativa/Zakony/245_2008%20-%20zakon%20-%20novela%20390_2011.pdf
18. Rothstein Robert A. The Language of Slovakia's Rusyns [Електронний ресурс] Harvard Ukrainian Studies. Cambridge: Dec 1999. Vol. 23, Iss. 3/4, p. 185-187 (3 pp.). – Режим доступу до сторінки: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=983653621&Fmt=3&clientId=45648&RQT=309&VName=PQD>. — Назва з екрану.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У результаті довгої і складної дискусії державних діячів, експертів та громадськості щодо основних підходів до розвитку публічного управління було прийнято два базових закони щодо реформування: Закон № 221/1996 «Про територіальний та адміністративний устрій Словацької Республіки» [10] і Закон № 222/1996 «Про організацію місцевого державного управління» [11].

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

В результаті нового адміністративно-територіального устрою були створені:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У грудні 2002 р. Народна рада Словацької республіки прийняла програмну заяву уряду, а в лютому наступного року був ухвалений проект подальшого впровадження децентралізації державної влади. У травні 2003 р. було ухвалено «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки» [8 ; 4, с. 177-240], який став підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів. Це значною мірою сприяло процесу реформ.

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

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

Відповідно до Закону № 416/2001 від органів державного управління до муніципалітетів та органів самоврядування областей в 2002-2004 рр. поступово передано цілий ряд повноважень (близько чотирьохсот). Перерозподіл повноважень відбувався поетапно: а) від 1.01.2002 р.; б) від 1.04.2002 р.; в) від 1.07.2002 р.; г) від 1.01.2003 р.; д) від 1.01.2004 р.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Література:

1. Dezentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky (zborník) / Editorky : E. Žárska, M. Šebová. – Bratislava, 2005. – 127 s.
2. Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižnanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S.81-176.
3. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky od 30. 10. 1998 do 15. 10. 2002. – 43 s. – Режим доступу: http://www.vlada.gov.sk/data/files/981_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf
4. Projekt decentralizácie verejnej správy 2003 – 2006 // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižnanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S. 177-240.
5. Stratégia reformy verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005 / Editor Viktor Nižnanský. – Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. – S. 35-80.
6. Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. – Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. – 117 s.
7. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 230/2000 z 11. apríla 2000 ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. – Режим доступу : http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/2000/0411/u_0230_2000.html. — Назва з екрану.
8. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 370/2003 zo 14. mája 2003 k návrhu projektu decentralizácie verejnej správy. – Режим доступу : [http://www.rokovania.Sk/app1/material.nsf/0/CDAB24D9DBA04831C1256D28002DDD10/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.Sk/app1/material.nsf/0/CDAB24D9DBA04831C1256D28002DDD10/$FILE/Zdroj.html). — Назва з екрану.
9. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 695/1999 z 18. augusta 1999 k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike. – http://www.vlada.gov.Sk/uznesenia/1999/0818/u_0695_1999.html. — Назва з екрану.

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

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ МОЛОДІ НА ФОРМУВАННЯ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Анотація. У статті досліджено особливості впливу політичної культури молоді на формування електорального простору Закарпатської області. Узагальнено результати прикладного дослідження (полінгу) політичної культури Закарпатської області. Авторка виділила критерії прояву політичної культури в молоді: критерій політичної свідомості (політична компетентність, політичні цінності, політична ідентифікація, політична довіра) та критерій політичної активності (участь у діяльності партій, рухів, організацій, електоральна поведінка, протестна активність).

Ключові слова: електоральний простір, політична свідомість, молодь, Закарпатська область

Актуальність дослідження. Молоде покоління визначає тип політичної поведінки майбутнього дорослого члена суспільства, його погляди, орієнтації та цінності. Тому, на нашу думку, слід більше уваги звертати на формування політичної культури молоді. Систематизуючи результати нашого дослідження ми дійшли до висновку, що політична культура молоді суттєво впливає на формування електорального простору.

Вивчення проблеми формування політичної культури молоді в українському суспільстві та його впливом на формування електорального простору обґруntовується тим, що вибір шляху розвитку країни припадає на плечі молодої генерації. Вивчення даної проблеми актуальне як в науковому, так і в політичному плані.

У науковому контексті аналіз формування політичної культури молоді дозволяє без зайвих емоцій виявити закономірності розвитку політичної культури, спрогнозувати подальший перебіг подій, з'ясувати особливості політичної культури молодих людей та особливості електорального простору. До того ж вивчення політичної культури молоді дає змогу скласти уявлення про подальшу політичну культуру та електоральний простір Закарпаття загалом.

З політичної точки зору важливо з'ясувати внутрішні та зовнішні фактори формування політичної культури, визначити критерії прояву політичної культури в молоді. Це дозволить чітко уявити перспективи розвитку політичної культури закарпатської молоді та її вплив на електоральний простір нашої області.

Мета роботи полягає в дослідженні особливостей та факторів формування політичної культури закарпатської молоді та вивчення впливу політичної культури на формування електорального простору.

Об'єктом дослідження є політична культура закарпатської молоді.

Предметом дослідження – особливості впливу політичної культури молоді на формування електорального простору.

Ступінь наукового вивчення проблеми. У процесі дослідження авторка використала широке коло доступних джерел і наукової літератури з проблематики політичної культури.

Відомо, що теорія політичної культури сформувалася у другій половині ХХ ст. завдяки працям американських дослідників Г.Алмонда та С.Верби. Вчені окреслили коло цієї проблематики та дослідили типологію і функції політичної культури. Поєднання їхніх ідей дає можливість визначити політичну культуру як домінуючі вірування, настанови, цінності, ідеали, почуття, оцінки політичної системи країни та своєї ролі в цій системі [1].

Спроби комплексного аналізу проблеми формування політичної культури сучасної молоді знаходимо в працях М.Білик

[2; 3], І.Білоконя [4], М.Дроздової [7; 8], А.Карнаух [9; 10], Т.Поснової [11], Н.Пробийголови [12] та Н.Дембицької [6].

Вагомий внесок в розвиток цієї проблематики зробила А.Карнаух, яка теоретично обґрунтувала основні проблеми в становленні політичної культури молоді в умовах демократизації сучасного українського суспільства, визначила та розробила зміст політичного виховання студентської молоді у вищих навчальних закладах [10].

Варто зауважити, що в Україні відбувається процес пе-реходу від тоталітарно-авторитарної політичної культури до ліберально-демократичної політичної культури. Враховуючи, що політична культура закарпатської молоді це сегмент цілісної політичної культури українського суспільства, варто зазначити, що цей перехід притаманний зокрема і для політичної культури Закарпатської області.

Вивчаючи взаємовідносини виборців, які мають соціально-політичні позиції в електоральному процесі, електоральний простір являє собою постійно діючу, загальну умову протікання електорального процесу. Змістом електорального простору є різноманітні політичні відносини пов'язані із виборами. На нашу думку, істотну роль в цьому процесі відіграє політична культура, яка суттєво впливає на формування електорального простору.

Авторкою було проведено опитування серед представників закарпатської молоді. Метою прикладного дослідження (полінгу) стало виділення основних особливостей, факторів формування політичної культури та особливості впливу політичної культури на формування електорального простору Закарпатської області. У даному прикладному дослідженні ми виділили такі критерії проявів політичної культури в молоді:

I. Критерій політичної свідомості:

1) політична компетентність: інтерес до політичних подій, можливості впливу на політичне життя країни, інформаційні джерела отримання політичної інформації, політичні знання, політичні вподобання;

- 2) політичні цінності: життєві пріоритети, ступінь прийняття (чи неприйняття) свого українського громадянства;
- 3) політична ідентифікація: відчуття причетності до нації, держави, міста, району;
- 4) політична довіра: ступінь довіри до інститутів влади.

ІІ. Критерій політичної активності:

- 1) участь у діяльності партій, рухів, організацій;
- 2) електоральна поведінка: участь у виборах, фактори політичних вподобань;
- 3) протестна активність: участь у підписанні листів і петицій, мітингах і демонстраціях, страйках, насильницьких діях.

Кожний критерій проявів політичної культури у молоді ми розбили на ряд індикаторів.

1) Інтерес до політичних подій. Відповіді респондентів показують, що молодь намагається бути в курсі подій, які відбуваються в країні (57% опитаних), але варто зазначити, що досить високим залишається й рівень незацікавленості (15% респондентів не цікавляться зовсім політичним життям. Тільки 4% опитаних респондентів беруть активну участь в політичному житті країни. Слід зазначити, що активну участь у політичному житті приймає молодь у віці 20 – 24 років. Найменше, політичним життям країни цікавляться молоді люди віком 14 – 19 років.

2) Здатність впливати на політичне життя країни. У результаті проведеного дослідження та на основі отриманих результатів, ми можемо констатувати той факт, що 54% респондентів вважають, що вони жодним чином не можуть впливати на політичне життя країни. Найбільш оптимістично налаштованими виявилися дві вікові групи (14 – 19 років та 20 – 24 років). Найбільш пессимістично налаштованими є представники вікової категорії 30 – 35 років. Варто зазначити, що в загальному для цієї вікової групи респондентів характерним є відкидання можливостей впливу на політичне життя країни. Зворотними є відповіді респондентів вікових груп 14 – 19 років та 20 – 24 роки, які заявили про повну впевненість у можливостях впливу на політичне життя країни.

Однак не варто забувати про суттєві відмінності між цими двома категоріями. Для перших двох, притаманне пасивне вираження політичної культури, сприймання без передачі іншому поколінню. Варто зазначити, що при утворенні нової сім'ї можливі певні зміни в політичній культурі особи.

3) Джерела отримання інформації. Найпопулярнішим джерелом отримання політичної інформації для молоді є ЗМІ (44% респонденти перші уявлення про політику отримали із ЗМІ), 37% – із сім'ї, 13% – у навчальному закладі, 6% – від однолітків. Цікавим є розгляд даного питання в віковому розрізі. Дві вікові групи (25 – 29 та 30 – 35 років) перші уявлення отримали із сім'ї, а переважний відсоток 20 – 24 річних із ЗМІ.

Отже, отримані результати показують надзвичайно потужний вплив ЗМІ на формування політичної культури закарпатської молоді. Безумовно, ситуація, коли значна частина політичних уподобань та цінностей засвоюються за допомогою ЗМІ не сприяє їхньому збереженню та сталому продукуванню. Зважаючи на комерційну основу діяльності сучасних ЗМІ, можемо говорити й про відсутність у тій інформації, яка ними подається, потрібних інструментів засвоєння та продукування цінностей політичної культури.

Якщо настільки високий рівень респондентів яким доводилося ознайомлюватися з передвиборчими програмами, то чи достатньо респондентам політичних знань? Враховуючи, що ніхто з респондентів не зазначив агітаційні листівки джерелом отримання політичної інформації.

Зважаючи на те, що рівень респондентів яким доводилося ознайомлюватися з передвиборчими програмами високий, але і рівень тих, кому політичних знань не вистачає також високий, то виникають запитання до факторів формування у молоді політичної культури.

4) Політичні вподобання опитаних нами респондентів формуються під впливом соціально-економічних умов (32% опитаних), в 24% – під впливом найближчого оточення, 17% – із

ЗМІ, 15% – під впливом діяльності політичних партій, 12% – під впливом політичного лідера.

Якщо брати до уваги діяльність політичних партій та політичних лідерів, як фактор впливу на формування політичних вподобань молоді, то це проявляє аналітичні здібності респондентів, бо вони беруть до уваги безпосередню діяльність політичних партій та лідера. Але випливає проблема існування стереотипів у молодів по відношенню до політичних лідерів. Якщо аналізувати вплив політичного лідера на формування політичних вподобань у віковому розрізі, то найбільший відсоток респондентів, які вибрали даний варіант відповіді припадає на респондентів із вікової групи 20 – 24 роки, тобто переважно студентів вищих навчальних закладів. Тому, авторка, для доведення своїх припущень про двозначність позитиву від отриманих даних, звертає увагу на погляди М.Хоменко, яка зазначає, що існує незначна кореляція між уявленнями студентської молоді про реальних політиків та явленнями про «ідеального» політичного лідера. У свідомості сучасних студентів існує, головним чином, негативні соціальні стереотипи, які стосуються як реальних політичних керівників, так і окремих типів політиків [14, с. 51].

5) Політична довіра. На представників державної влади сподіваються опитані респонденти у віці 14 – 24 роки. На місцеве самоврядування один респондент з другої вікової групи (20 – 24 роки). На громадські організації сподіваються респонденти з двох останніх груп (25 – 29 рр. та 30 – 35 рр.). На правоохоронні та судові органи сподіваються представники опитаної нами молоді у віці 14 – 19 років.

Показники політичної активності:

1) Участь у політичних партіях, рухах, організаціях.

Пасивне сприйняття політичної інформації не характерне для представників вікової категорії 30 – 35 років. Така участь характерна для представників перших трьох вікових категорій, особливо для респондентів, чий вік становить з категорії 14 – 19 років.

2) Участь у виборах. Результати дослідження ілюструють високу виборчу відповідальність молодих людей. Найбільший абсентейзм ми спостерігали у респондентів з останньої вікової групи (молодих людей від 30 до 35 років).

3) Протестна участь. Для опитаних респондентів характерна низька політична активність. 50% відповідей полягало у тому, що респонденти обмежують свою роль у політичному житті сухо голосування на виборчих дільницях. Варто зазначити, що молодь налаштована мирно вирішувати всі непорозуміння.

Отож, закарпатська молодь характеризується намаганням бути в курсі подій, що відбуваються в країні. Ми зафіксували низькі показники реальної політичної участі та представленості політичного ціннісного рівня в структурі свідомості сучасної молоді.

Політична культура молоді Закарпаття відрізняється певною місцевою специфікою. Політична культура населення нашого краю довгий час перебуває під впливом політичної культури поляків, чехів, словаків, угорців і про це не варто забувати.

Суттєві характеристики політичної культури молоді, на відміну від представників старших вікових груп, знаходяться у стані формування та становлення, хоч і відзначається певними схожими особливостями.

Політичні вподобання молоді формуються переважно під соціально-економічним впливом. Мотивами політичної активності для багатьох є стабільність професійного положення, гарантії соціального статусу та його росту, задовільні прибутки та умови праці.

Основним можливим мотивом підвищення інтересу молоді до політичного життя є розуміння молодими людьми того, що будь-які події в країні безпосередньо чи опосередковано впливають і на їх особисте життя.

Література:

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии [Електронний ресурс] / Г.Алмонд, С.Верба // Российский Университет Дружбы Народов. Система федеральных образовательных порталов. – Режим доступу : <http://vwww.humanities.edu.ru/db/msg/81534>. - Назва з екрану
2. Білик М. Особливості формування політичної культури сучасної молоді / Марія Білик // Соціальна психологія. – 2004. – № 4. – С. 96 – 105.
3. Білик М. Особистісні чинники формування ідейно-політичних настановлень студентської молоді / Марія Білик // Соціальна психологія. – 2006. – № 1. – С. 54 – 62.
4. Білоконь І. Політичні події кінця 2004 року і соціально-політичні настановлення молоді / Ігор Білоконь // Соціальна психологія. – 2005. – № 4. – С. 21 – 32.
5. Галактіонова І. В. Фактори впливу на формування політичної культури молоді України, 90-ті роки / Ірина Володимирівна Галактіонова // Політична культура : теорія, проблема, перспективи. – К. : Видавець ПАРАПАН, 2004 – С. 162 – 177.
6. Дембицька Н. Соціально-психологічні проблеми економічної соціалізації молоді / Наталія Дембицька // Соціальна психологія – 2008. – № 3. – С. 53 – 68.
7. Дроздова М. Зв'язок образів батьків і політичних авторитетів у дітей та молоді / Марина Дроздова // Соціальна психологія. – 2008. – № 1. – С. 67 – 76.
8. Дроздова М. Динаміка політичної свідомості студентів у процесі виборчої кампанії 2004 року / Марина Дроздова // Соціальна психологія. – 2004. – № 4. – С. 32 – 44.
9. Карнаух А. Формування політичної культури молоді на сучасному етапі / Анна Карнаух // Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 134 – 139.
10. Карнаух А. Громадянська освіта як засіб формування політичної культури молоді / Анна Карнаух // Політичний менеджмент. – 2007. – № 6. – С. 82 – 89.

11. Поснова Т. Особливості формування політичної культури молоді / Тетяна Поснова // Соціальна психологія. – 2004. – № 6. – С. 17 – 27.
12. Пробийголова Н. Політична освіта як складова політичної соціалізації молоді / Наталія Пробийголова // Політичний менеджмент. – 2002. – № 1 – С. 128 – 138.
13. Статистичний щорічник Закарпаття за 2008 рік / Упоряд. Г.Д. Гриник. – Ужгород, 2009. – 558 с.
14. Хоменко М. Образ політичного лідера в уявленні студентів / Марина Хоменко // Соціальна психологія. – 2004. – № 1. – С. 46 – 53.

Корнилова І.М. (Київ)

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РЕГІОНАЛЬНОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена аналізу методологічних засад аналізу регіонального інноваційного розвитку. Наведено різні підходи до розгляду інноваційної системи, а також визначені критерії класифікації регіональних інноваційних систем.

Ключові слова: інноваційна система, ефективність, регіональна система.

Світова практика свідчить, що потужний інноваційний потенціал для забезпечення сталого економічного зростання зосереджений на регіональному рівні. Отримання кумулятивного ефекту від його використання можливе за умови системного підходу до організації та управління інноваціями, який знайшов своє відображення у формуванні регіональних інноваційних систем.

Методологічне значення для забезпечення їх становлення і ефективного функціонування має розуміння сутності регіональних інноваційних систем, виділення їх видів і тісний діалектичний зв'язок з іншими системами. Зокрема, регіональну інноваційну систему можна розглядати як підсистему національної інноваційної системи; як складову соціально-економічної політики регіону, спрямованої на реалізацію його конкурентних переваг при здійсненні національних науково-технічних пріоритетів; як невід'ємний елемент регіональної політики, що має проводитися на загальнонаціональному рівні для забезпечення ефективного використання потенціалу регіону; як зв'язувальну ланку між макро та мікро рівнями управління; як потужного факто-

ра формування наднаціональної економічної системи у глобальній інноваційній мережі. Всі ці багаторівневі діалектичні зв'язки регіональних інноваційних систем мають бути враховані при обґрунтуванні концепції їх побудови та розробці механізмів її конкретної реалізації.

Розмаїття визначень регіональних інноваційних систем, представлених у літературі, торкаються різних аспектів їх формування та функціонування. Зокрема, регіональна інноваційна система розглядається як:

- сукупність взаємно зацікавлених та взаємодіючих творчих особистостей та структур, зайнятих продукуванням, пропагандою та комерціалізацією наукових знань та технологій в межах конкретної території та комплекс інститутів правового, фінансового, соціального характеру, які підтримують, стимулюють інноваційні процеси та спираються на культурно-освітні, історичні, етнічні звичаї, традиції, національно-релігійні особливості регіону; [3]

- сукупність приватних фірм, державних компаній, громадських організацій, органів влади та центрів створення нових знань і їх подальшої дифузії, які поєднані між собою специфічними партнерськими взаємовідносинами, що сприяють інтенсифікації інноваційної діяльності та, як наслідок, підвищенню рівня конкурентоспроможності регіону; [1]

- публічно-приватний форум співпраці бізнесу, регіональної адміністрації органів місцевого самоврядування та держави, в якому представлені науково-дослідні, освітні установи, структури сприяння та трансферу інновацій, а також недержавні організації, які створюють можливість активізувати місцеві чинники росту та краще використовувати існуючий потенціал [4].

Загальним у наведених та інших трактуваннях є виділення активної взаємодії між структурними елементами, підсистемами регіональних інноваційних систем, посиленої специфічними для регіону партнерськими відносинами. Ця сутнісна характеристика системного бачення має бути невід'ємною рисою регіональних інноваційних систем будь-якого виду.

Види регіональних інноваційних систем можна розглядати за різними класифікаційними ознаками. Регіональні інноваційні системи можна досліджувати:

1. за ступенем розвитку підсистем (науково-орієнтована; промислово-орієнтована; з розвиненою інфраструктурою); за рівень зв'язків в системі (із слабким, середнім, сильним рівнем зв'язків);
2. за результативністю діяльності (з низькою, середньою, високою);
3. за рівнем інституціоналізації (традиційні («інституційна»); нова («підприємницька»));
4. за ключовими інтерактивними ланками «інноваційного ланцюга» (основна; інтегрована; управлінська);
5. за співвідношенням внутрішніх і зовнішніх знань (типов інноваційних мереж) (територіально вбудована; сільська; регіоналізована (дирижистська чи екзогенного розвитку));
6. за характер галузевої спеціалізації (сировинних регіонів; переробних регіонів); за рівнем диверсифікації регіональної промисловості (з моногалузевою спеціалізацією; з високим рівнем диверсифікації промисловості);
7. за цільовою спрямованістю інноваційної діяльності в регіоні (з переважанням зовнішніх та внутрішніх цілей інноваційної діяльності); за існуючою системою управління інноваційним розвитком регіону (з розвиненою системою управління інноваційною діяльністю; з безсистемним управлінням на основі розвивих заходів);
8. за типом регіону (внутрішня градація - за сферою діяльності регіонів; за рівнем економічного розвитку і ступенем освоєння території; за основним ресурсом і потенціалом зростання регіонів; за рівнем інноваційності регіонів) тощо.

Розмаїття існуючих підходів до виділення видів регіональних інноваційних систем свідчить про складність та багатоаспектність їх функціонування та розвитку. Їх врахування сприятиме комплексній діагностиці стану і проблем системної орга-

нізації та управління нововведеннями в регіоні, створенню певного методологічного підґрунтя для обґрунтування регіональної інноваційної політики та визначення шляхів її реалізації.

Література:

1. Поручник, А. М, Брикова, І. В. Регіональна інноваційна система як основа підвищення міжнародного конкурентного статусу національних регіонів / А. М. Поручник, І, В. Брикова // Міжнародна економічна політика. — 2006. — № 5. — С. 134-173.
2. Разгуляев, К.А., Колошин, А.Б., Хмелевский, СВ., Тимофеева, Ю.Л. Проектирование региональных инновационных систем в субъектах Российской Федерации / К.А. Разгуляев, А.Б.Колошин, С.В. Хмелевский, Ю.Л.Тимофеева // Проект Институту Региональных Инновационных Систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: www.innosys.spb.ru. — Назва з екрану.
3. Яворський М. Місія та цілі регіональної інноваційної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.cstei.lviv.ua>. — Назва з екрану.
4. Яремко, Л.А. Проблеми інституційного забезпечення інноваційного розвитку регіону / Л.А. Яремко// Наукові праці ДонНТУ. Серія економічна. — 2006. — Вип. 103-3. — С. 164-169.

Ленд'єл М.О. (Ужгород)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ВІДРОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЧЕСЬКІЙ ТА СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІКАХ:

СПІЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

Анотація. З'ясовано стан місцевого управління у Чехословаччині напередодні революції 1989 року, а також його вплив на обрану модель децентралізації у Чеській та Словачькій Республіках. Визначено, що спільними характеристиками системи місцевого самоврядування в обох державах було конституційне та законодавче закріплення принципу організаційної та фінансової автономії цього інституту від інших форм публічної влади, малий розмір територіальних громад. Стверджено, що Словаччина пройшла більш складний процес інституалізації самоврядування, що пояснюється відхиленням її розвитку від моделі класичної демократії.

Ключові слова: Чеська Республіка, Словачська Республіка, місцеве самоврядування, місцева територіальна громада, децентралізація.

Важливою особливістю соціально-політичних перетворень у регіоні Центральної і Східної Європи (далі – ЦСЄ), що розпочалися наприкінці 1980-х років була одночасність змін на різних рівнях суспільства – від національного до локального, тому у науковий обіг було запроваджено концепт місцевих трансформацій. Можна зробити висновок, що «повернення місцевого самоврядування у політику» належало до основних радикальних зсувів, які відбулися у регіоні [5]. Оскільки самоврядування є політико-правовим інститутом, тому в країнах, де його функці-

онування було перерване в часі або такої практики не існувало, необхідним було проходження етапу закріплення у праві зasad демократичного управління, після якого можна було переходити до усталення цієї практики, відповідних культурних орієнтацій, тобто до місцевої демократії, що має усі притаманні цьому режиму структурні складові. Виникає питання, чи в обраних моделях «відродження» місцевого самоврядування у регіоні переважали спільні характеристики, а чи національні відмінності, і які чинники зумовлювали ці гомогенні та гетерогенні характеристики? Вважаємо, що дослідження даного аспекту системних соціально-політичних трансформацій доповнить палітру основних «точок» соціально-політичних перетворень у країнах ЦСЄ, а також сприятиме розумінню передумов сучасного стану розвитку суспільств регіону, і це варто зробити, використовуючи випадки Чеської і Словацької Республік, які до 1993 року поділяли досвід перебування в єдиній державності.

Вітчизняні дослідники поки-що не приділяли прискіпливої уваги проблемі глибинного змісту децентралізаційних реформ у постсоціалістичних країнах, а також передумов та наслідків формування певної системи місцевого самоврядування. Упродовж останніх двох десятиліть трансформаційні процеси в Чехословаччині, а з 1993 року – у суверенних Чеській та Словацьких Республіках (ЧР і СР) – були об'єктом аналізу лише декількох дослідників: В. Лемака, А. Ключковича, О. Яцунської, а також оприлюднених розвідок авторки даної публікації. Однак, у цих дослідженнях не є здійсненим розгляд факторів, які вплинули на зміст системи місцевого самоврядування, реалізованими спробами порівняти процес та результати децентралізації.

Метою даної статті є визначати об'єднуючі та роз'єднуючі передумови та змістовні характеристики інституту місцевого самоврядування у Чеській та Словацькій Республіках, який був створений («відроджений») у постсоціалістичний період.

У соціалістичний період місцеве управління на території Чехословаччини, подібно до інших країн регіону ЦСЄ, здійсню-

валося посередництвом народних комітетів, які були представницькими органами влади громад, однак, водночас, найнижчою ланкою ієрархічної структури державного управління, підпорядковуючись органам влади повітів, а ті, відповідно, регіонів. Таким чином, самоврядна сутність громад була повністю знівелювана вже системою відносин з іншими органами публічної влади, не кажучи вже про діючий принцип визначення кандидатів у депутати місцевих рад, визначальну роль структур комуністичних партій у прийнятті місцевих управлінських рішень.

На відміну від Угорщини і, зокрема, Польщі, у політичних колах не відбувалися дискусії про спосіб соціальної організації суспільства, нові підходи до управління території країни. Таким чином, має рацію Я. Цівін називаючи тогочасний чехословацький режим «замерзлим» або «геріатричним» посттоталітаризмом, маючи на увазі, що в країні до осені 1989 року не тільки не відбувалося, але й не планувалося зміни у способах розпорядження владою [4].

Водночас, хронологія подій демонструє, що правове оформлення місцевого самоврядування у тоді ще єдиній Чехословацькій Федеративній Республіці розпочалося всього на декілька місяців пізніше аніж у Польщі. Вже 18 липня 1990 року Федеральними народними зборами було схвалено Конституційний закон 294/1990. Відповідно до нової редакції глави «Місцеве самоврядування», було ліквідовано систему народних комітетів як місцевих органів влади і, таким чином, здійснено перший крок щодо децентралізації публічної влади та її одночасній лімітації. Територіальна громада (чес. obec) визначалася як самоврядна спільнота громадян, що наділялася правом юридичної особи, володіла майном, встановлювала місцеві податки і збори. Передбачалося, що питання місцевого самоврядування вирішуються громадянами самостійно через збори та референдум, або ж через представницький орган [9].

Така неочікувана і непідготовлена, на відміну від Польщі, безкомпромісність у демократизації місцевого рівня публічної

влади пояснюється радикальною зміною політичних еліт, яка розпочалася саме у чеській частині єдиної державності у 1989-1990 роках, тобто під час і відразу після «оксамитової революції», і їх бажанням слідувати західним ліберальним взірцям побудови політичної системи суспільства. Необхідно вказати, що оскільки реформа місцевого самоврядування у ЧР готувалася упродовж декількох місяців, на відміну від Польщі та Угорщини, де цей процес тривав декілька років, деякі її положення виявилися половинчастими, зокрема щодо «недореформування» регіонального рівня управління. Реформаторами – опозиційними політиками, інтелігенцією – було використано досвід управління чеськими землями у складі Першої Чехословацької Республіки (1918-1938 роки), де громади володіли автономією від держави і мали розроблену схему внутрішнього управління. Зауважимо, що спроби запровадити інститут місцевого самоврядування на чеських землях були здійснені ще під час революції 1848 року, і були частково враховані у Конституції Австрійської імперії, а з 1867 року – у Конституції Австро-Угорщини. Ще раз підтверджує слушність аргументів прибічників теорії «стежки залежності» та обставина, що ЧР вважається єдиною країною ЦСЄ, яка мала тривалий та успішний досвід демократичного розвитку у міжвоєнний період як ядро єдиної чехословацької державності, тому під час і після Оксамитової революції її громадяни та еліти сприймали демократію як єдину альтернативу розвитку, були готовими до проведення реформ [1, с.138].

Окрім того, має рацію Н. Марадик, вказавши, що взірець західної демократії легко сприймався чехам, для яких були непримітними релігійність та ультранаціоналізм сусідніх народів (поляків, словаків, угорців), і цей режим можна було безболісно вкоренити у середовище майже мононаціональної, без врахування 300-тисячної ромської меншини, розвинutoї, з економічної точки зору, країни [2, с.60]. На відміну від сусідньої Словаччини, ЧР не сформувала казус гіbridного режиму і, за оцінкою міжнародних організацій, вже на початок 2010-х років могла

бути віднесена до числа консолідованих демократій [7]. Адже у цій країні були проведеними у демократичний спосіб декілька виборчих кампаній нижньої палати парламенту, конкуруючі політичні табори визнали перехід влади, відсутніми були позасистемні великі партії.

Нормативні рамки місцевого самоврядування у ЧР були визначені ще восени 1990 року – у період її перебування у складі Чехословаччини – базовим законом про громади (організацію громад). Цим актом було визначено, що громада є юридичною особою, яка володіє та розпоряджається власністю, має власні джерела фінансових доходів, повноваження, які реалізує під свою відповідальність, тобто є публічною корпорацією громадян. Законом було передбачено, що його положення поширюються на існуючі громади, а також на ті, що будуть створені пізніше, визначено критерії виділення міст, статутних міст, повноваження яких були ширшими аніж в решти громад [11].

Ці положення були змістово відображені у Конституції ЧР, яка була схвалена Чеською Народною Радою 16 грудня 1992 року. У Статті 8 її Загальних положень було надано гарантії самоврядування територіальних одиниць, а у частині VII, яка стосується виключно місцевого самоврядування, вказано, що територія держави поділяється на самоврядні одиниці, якими є територіальні громади (з 1 січня 2000 року такого статусу набули і регіони). Таким чином, чеські місцеві спільноти як самоврядні одиниці мають високий рівень автономії від держави, хоча є, водночас, ланками загальної системи публічного управління.

У ЧР конституційним шляхом визначено функціонування лише одного органу самоврядування – місцевої ради (чес. obecní zastupitelstvo), – що володіє усіма повноваженнями щодо спрямування розвитку громади, окрім тих, які у законодавчому порядку є переданими органами влади вищого територіального рівня. Однак, вже у згаданому базовому законі 1990 року органами самоврядування визнано також президію місцевої ради (чес. obecní rada) як виконавчий орган, який складається з депутатів

(не більше третини його складу) і є йому підконтрольним, мера (чес. starosta, у статутних містах та м. Празі – чес. primátor), який обирається складом місцевої ради (у випадку статутних міст – магістратом), місцевий уряд (чес. obecní úřad), до складу якого входять мер, його заступник(и), секретар уряду (у випадку створення такої посади). Уряд, окрім реалізації рішень місцевої ради та її президії, відповідає за виконання повноважень переданих державою. Як видно, класичною демократичною легітимністю володіють лише ради, позаяк вони є єдиними органами управління, що обираються громадянами спільноти.

Запровадження у ЧР з 1 січня 2000 року регіонів (чес. kraj) як вищого територіального рівня самоврядування та, одночасно, ліквідація повітів мало наслідком перерозподіл повноважень у системі публічного управління між новоствореними одиницями та громадами. Ця реформа привела до схвалення у квітні 2000 року нового базового закону про громади, що приймався одночасно із законодавством про повноваження регіонів. До основних завдань місцевих спільнот було віднесено розвиток території та задоволення потреб громадян, при одночасному дотриманні державних інтересів. Окрім того, було визнано право громад, чисельність населення яких перевищує 3 тис. осіб, претендувати на отримання статусу міста, оновлено вимоги до статутних міст, територія яких може ділитися на частини з власними органами самоврядування.

Автономія територіальних громад від держави, окрім конституційних положень, гарантується даним законом, який передбачає обов'язковість консультацій державних та регіональних органів влади з громадами щодо прийняття рішень, що стосуються місцевого самоврядування. Окрім того, визначено, що до компетенції громади належать усі питання, які не належать до компетенції країв чи держави і, одночасно, вирішення яких відповідає інтересам громадян. Держава може делегувати повноваження громадам лише шляхом прийняття відповідного законодавства і надання ресурсного забезпечення: зменшується ри-

зик, що центр передасть самоврядуванню увесь тягар надання громадських послуг.

Для ЧР, подібно до СР, є притаманним найвищий у регіоні показник територіальної фрагментації, тобто існування високої частки малих громад – таких, що нараховують незначну кількість населення. Як і в більшості сусідніх держав, ліберальний закон про муніципальний устрій, прийнятий у 1990 році, дозволив розподіл громади на нові спільноти, у випадку прийняття позитивного рішення під час місцевого референдуму у тій частині спільноти, населення якої вирішилося відділитися. Як правило, нові громади виникали шляхом відокремлення від амальгамованих одиниць, які були об'єднані упродовж 1960-1980-х років, коли в Чехословаччині здійснювалася політика адміністративного укрупнення. Вчені пояснюють, що однією з причин «хвилі муніципалізації», окрім локалізму, ейфорії, яка панувала в суспільстві після подій «оксаоксамитової революції», був також раціональний розрахунок отримати від держави бюджетні дотації на розбудову інфраструктури нових громад, що було практикою притаманною соціалістичній системі. Можна також стверджувати, що у ЧР відбувся, насамперед, процес реконструкції традиційних поселень, які сформувалися, здебільшого, ще у XVII столітті, і їх подальша публічно-правова автономізація, тобто чеське суспільство виявилося таким, що є склонним наслідувати у побудові нових інститутів традиційні схеми, які видавалися демократичними і ефективними.

Позаяк економічний розвиток малих громад і, зокрема, надання навіть мінімального набору послуг його громадянам ускладнювався через нестачу ресурсів на їх території, то вже в першій половині 1990-х років у ЧР почався пошук нормативних та економічних інструментів для припинення процесу фрагментації, а в ідеалі – об'єднання малих громад у більш потужні територіальні спільноти. Для уникнення подальшого подрібнення громад було запроваджено критерій мінімальної чисельності населення, а саме 1 тис. осіб. Водночас, були сформовані пра-

вові рамки для амальгамації громад: вона могла відбутися після прийняття позитивного рішення радами усіх громад, які виявили бажання об'єднати території, консультацій з органами державної влади, та відсутності намірів у громадян оскаржувати це рішення на референдумі.

Однак, відсутність ефекту від юридичної можливості злиття громад привело до розробки у 2005 році різних варіантів їх м'якого об'єднання, зокрема можливості формування на добровільних засадах співтовариства громад – юридичної особи, що виникає на основі укладення угоди між окремими спільнотами, з метою захисту їх спільних інтересів. Для стимулювання формування співтовариств їм надавалися державні дотації, переваги в отримання ресурсів ЄС. Також, відповідно до оновленого у 2000 році Закону про громади, було визначено, що великі спільноти могли уповноважуватися щодо надання державних послуг населенню цієї та сусідніх спільнот, звичайно, з одночасним переданням бюджетних ресурсів. Станом на 2010 рік у країні була сформована мережа із 204 громад третього рівня, де діяли уповноважені уряди з розширеними повноваженнями, які почали надавати більшість послуг, що надавалися повітами. Більшість малих громад мали повноваження лише щодо організації виборів [8].

Досвід поставторитарних перетворень у Словаччині є своєрідним, у порівнянні із сусідніми державами, зокрема тими, що складають класичну Центральну Європу – ЧР, Польщею, Угорщиною. Після започаткування трансформацій, зокрема здобуття окремішної державності на початку 1990-х років, країна почала перехід до режиму, ознаки якого не можна визначити як демократичні. Однак, наприкінці вже цього десятиліття СР зуміла наздогнати у сфері демократизації згадані вище суспільства, які на той час вважалися «ідеальними лабораторіями» перетворень, і, зокрема, зуміла інтегруватися до ЄС, одночасно, з іншими успішними постсоціалістичними реформаторами. Така зигзагоподібна траєкторія політичного розвитку мала вплив на фор-

ми інституціоналізації самоврядування, а її витоки, на наш погляд, слід шукати у специфіці протікання «оксамитової революції» у словацькій частині Чехословаччини, ще більш ранніх тенденціях історичного розвитку, політичному контексті постсоціалістичного періоду [1, с.137].

До 1990 року у Словаччині діяла притаманна для усіх соціалістичних країн система територіального управління за допомогою народних комітетів, які діяли на рівні громади, повіту та регіону, за ієрархією підпорядковувалися один одному. Однак, на відміну від Польщі, і подібно до ситуації в ЧР, словацька еліта у початковий період транзиту не мала сформованого бачення щодо оптимального розподілу політичної влади по вертикалі. Зауважимо також, що як вказує аналіз подій «оксамитової революції», у Чехословаччині перехід до демократії відбувся не на основі укладення пакту еліт, а на підставі колапсу старого режиму. Водночас, можна відзначити існування розбіжностей між чеським і словацьким варіантами трансформації вже навіть на її початковому етапі. Опозиційна «Громадськість проти насильства» (ГПН) у Словаччині, на відміну від чеського Громадянського Форуму, підтримувала зв'язки з представниками старої номенклатури і відчувала у 1990 році сильну конкуренцію під час виборів до парламенту з боку новоствореного Християнсько-демократичного руху, який сприймався багатьма громадянами як більш словацьке за духом політичне утворення. Також, на відміну від чеських опозиціонерів, представники ГПН навіть після перемоги на парламентських перегонах не бажали обіймати посади у виконавчій владі, пропонуючи їх колишнім комуністам. Через вплив політичної кон'юктури та амбіції деяких політиків, зокрема В. Мечіара, навесні 1991 року відбувся розкол ГПН і була сформована нова політична сила – «Рух за демократичну Словаччину» (РЗДС), – яка стала середовищем об'єднання колишньої еліти, а також формування ідеології про специфічну словацьку траекторію трансформації.

Вже у 1990-1992 роках, тобто у період дискусій про майбутнє ЧСФР, не лише стара партійна номенклатура, але й колишні опозиціонери вважали більш доцільною унітарну структуру побудови молодої словацької державності. Взагалі, у початковий період постсоціалістичних перетворень створення атрибутивів національної держави розглядалося як пріоритетне завдання щодо інших напрямків реформування політичної системи, що пояснюється історичним досвідом чужоземного патерналізму, а, отже, побоюванням втратити суверенітет. Водночас, як зауважують науковці, у середовищі словаків сформувався комплекс нездатності приймати самостійні – від іноземних впливів – рішення, що мало наслідком неквапливість країни у проведенні трансформаційних перетворень [6, s.151]. У будь-якому випадку, це суспільство є взірцем дієвості теорії «стежки залежності» – історичного інституціоналізму.

Особливого характеру реформам публічного управління, включно децентралізації, в Словаччині, так само як і в ЧР, надавала та обставина, що упродовж трьох років (1990-1992 роки) зміни відбувалися в рамках єдиної державності, а з 1 січня 1993 року - використовуючи важелі національного суверенітету. Подібно до вже проаналізованих випадків, у Словаччині реальний процес інституціоналізації самоврядування розпочався після прийняття відповідного базового закону, що сталося у вересні 1990 року. Втім, у розрізі з паттернами сусідів, у цій країні упродовж двох наступних десятиліть було здійснено вісім спроб реформувати адміністративно-територіальний устрій країни і запровадити відмінні засади розподілу повноважень між державою та самоврядуванням, що вже гіпотетично вказує на складність децентралізаційної еволюції. Однак, закон про муніципальний устрій є чинним до цього часу, і тому можна стверджувати, що цей акт створив умови для демократичного розвитку, сформувавши органи влади, вільні від будь-якої монополії.

Відповідно до цього нормативного акту, було здійснено диверсифікацію публічного управління на сферу державного

управління та самоврядну. Громада (слов, obec) була визначена як автономна адміністративно-територіальна одиниця, в межах якої об'єднані громадяни, що упродовж тривалого відрізку часу живуть на її території, тобто на відміну від ЧР та РП, вона була ідентифікована не із спільнотою жителів, а з територіальним поділом країни. Метою функціонування громади, яка є юридичною особою та одиницею економічної діяльності, було визначено піклування про розвиток території та інтереси населення.

Основними органами самоврядування громад є місцева рада (слов, obecné zastupiteľstvo) та мер (слов, starosta, у містах – слов, primátor), і обидва ці інститути формуються в результаті прямих виборів [12]. Подібно до ЧР, окрім старости, виконавчими органами громади є також президія ради (слов, obecní rada) і місцевий уряд (слов, obecní úrad). Після того як навесні 1991 частина державної власності була передана громадам, а Конституція СР у вересні 1992 року надала гарантії самоврядування, можна стверджувати, що нормативні рамки для розвитку місцевої демократії були сформовані, і це відбулося одночасно з ЧР.

Однак, починаючи з 1993 року, часу створення незалежної словацької держави, спрямування її політичного розвитку відхилилося від напрямку формування ліберальної демократії. Для СР у 1993-1998 роках було притаманним надання великих повноважень національним органам влади, що, з одного боку, зумовлювалося потребою забезпечити сталість новоствореної держави, а, з іншого, стилем правління прем'єр-міністра В. Мечіара, який, здебільшого, називають авторитарний, гіbridний, щонайбільше, як електоральну демократію.

На місцевому рівні згаданий вище період характеризувався спробами держави контролювати еволюцію локальної політики та функціонування самоврядування взагалі. У відносинах між двома центрами публічної влади сформувався так званий «новий клієнтський режим», в рамках якого допомога громадам у формі дотацій та субсидій надавалася за критерієм політичної прихильності до РЗДС мерів та представників, кооптування

яких до членського складу відбувалося на засадах нетрадиційних домовленостей.

Причинами довголіття В. Мечіара на найбільш впливовій у політичній системі Словаччині посаді, електоральної підтримки його партії, окрім інших факторів, зокрема надії населення на патерналістську підтримку держави, латентний націоналізм словаків, можна назвати соціально-економічну диференціацію у рівнях розвитку великих міст і решти території. Погіршення рівня життя у середовищі словацького села стимулювало віру громадян у надання допомоги «всесильним Мечіаром з Братислави», що, на ментальному рівні, не сприяло поглибленню децентралізаційної реформи, започаткованої у 1990-1992 роках. Окрім того, частина політикуму вважала, що розподіл влади по горизонталі спричинить зростання конфліктів, зокрема між словацькою більшістю та етнічними меншинами, а також між різними структурами публічного управління. Водночас, гальмування децентралізації було стратегією В. Мечіара щодо консолідації влади та впливу очолюваної ним партії, яка після виборів 1994 року контролювала разом з партнерами по коаліції майже усі органи.

Зокрема, така тенденція мала прояв у регулюванні відносин між державою та громадами: відповідно до Конституції СР, подібно до РП і ЧР, громади, окрім власних повноважень, можуть виконувати делеговані державою, при умові передання відповідного фінансування (Стаття 5). Однак, прийнятим у 1996 році Законом про організацію місцевих державних адміністрацій було створено територіальні органи державної влади, яким були передані компетенції та ресурси, на які могли претендувати громади, обмеживши їх можливості [10].

Подальший процес децентралізації влади, включно передачі компетенцій місцевим громадам, були відновлені лише після парламентських виборів 1998 року, коли була сформована нова парламентська коаліція з п'яти опозиційних до уряду В. Мечіара політичних сил та сформовано уряд на чолі з М. Дзуріндою. У сфері територіального розподілу влади було декларовано по-

літику розширення безпосередньої демократії та децентралізації повноважень.

Новою родзинкою словацького варіанту нормативного оформлення місцевої демократії було широке громадське обговорення концептуальних документів – Стратегії реформи державного управління, Концепції децентралізації та модернізації державного управління, Проекту децентралізації державного управління 2003-2006 – в середовищі місцевих органів влади, асоціацій самоврядування, неурядових організацій, і, зокрема, незалежних мозкових центрів. Взагалі, неординарною рисою еволюції системи самоврядування в Словаччині була змагальність проектів його інституціоналізації: автором одного варіанту, як правило, було Міністерство внутрішніх справ, з іншого – об'єднання місцевого самоврядування, неурядові дослідницькі центри.

Однак, соціальна, зокрема, етнічна строкатість словацького суспільства і, відповідно, політикуму вплинула на подальший процес децентралізації управління. Деякими партіями правлячої коаліції за громадської підтримки Асоціації міст та сіл Словаччини у 2005 році було заблоковано проведення комунальної реформи, суть якої полягала у створенні осередків надання громадських послуг на адміністративно-територіальному рівні, вищому за громади, що би нагодувало приклад мікрорегіонів, сформованих в Угорщині. Серед причин негативного ставлення до ініціативи Уповноваженого уряду з питань реформи публічного управління було побоювання словацьких етнічних партій щодо формування сприятливих умов для зростання політичної ролі угорської меншини, зокрема на територіях її компактного проживання.

Як відомо, подібно до ЧР, у Словаччині після 1990 року, коли було прийнято Закон про муніципальний устрій, розпочався процес створення нових громад, і причини цього руху були подібними до чеських. У 1989 році у країні нарахувалося 2669 громад, у 1990 році – 2826, у 2001 році – 2883, у 2004 році – 2920

одиниць, тобто мала місце тенденція зростання кількості територіальних спільнот, хоча й не така радикальна як у ЧР. Станом на 2011 рік, в Словаччині нарахувалося 2891 громади, з них із статусом міста – 138 громади. Середня кількість жителів громад складала 1874, що є одним з найвищих показників територіальної фрагментації у Європі. Тоді ж 40,9 % громад нараховували менше 500 жителів, 67,8 % – менше аніж 1 тисячу резидентів. Це сприяло формуванню сумніву серед еліти щодо можливості передачі повноважень держави обмеженим у ресурсах громадам: як правило, у малих спільнотах єдиним службовцем був мер [3, р.305, 311].

Таким чином, у ЧР станом на середину 2010-х років було завершено створення нормативних рамок, які забезпечували функціонування місцевого самоврядування, автономного у сфері власних повноважень від держави, та достатньо забезпеченого ресурсами для їх реалізації, однак практична реалізація цих ліберальних умов ускладнювалася проблемою малої чисельності населення у більшості громад.

З огляду на тривалий, у порівнянні з Польщею та ЧР, процес оформлення місцевого самоврядування та незавершеність муниципальної реформи у СР, що пояснюється охарактеризованим вище комплексом чинників, вважаємо, що буде слушним означити його як «суспільне визрівання». Словаччина, на відміну від інших країн класичної Центральної Європи, пройшла більш складну траєкторію децентралізації влади, формування самоврядування як середовища для розвитку демократії, однак на кінець 2010-х років ця інституційна сфера вже є усталеною.

Література:

1. Ленд'єл М.О. Вплив соціально-політичного середовища на формування інститутів місцевого самоврядування у Чеській та Словачькій Республіках / Мирослава Олександровна Ленд'єл // Грані : науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2008. – № 1 (57). – С. 135–140.

2. Марадик Н. Перехід до демократії в Чеській Республіці : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Наталя Василівна Марадик. – Львів, 2009. – 211 с.
3. Bercik P. Local Government in Slovakia / P. Bercik, J. Nemec, P. Kuklis // Decentralization: Experiments and Reforms ; ed. T.M. Horvath. – OSI– LGPSR1, 2000. – P. 297–342.
4. Civin J. Rámcová charakteristika československé tranzice 1989–1990 [Електронний ресурс] / Jan Civin // Středoevropské politické studie. – 2004. – Issue 1. – Режим доступу: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=190>. – Назва з екрану.
5. Koch F. Lost in Transformation ? Urban Governance and Urban Development Processes in Post-Socialist Warsaw [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gsz.hu-berlin.de/dokumente/Paper_Florian_Koch_CAT_2007.pdf. – Назва з екрану.
6. Kopeček L. Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku / Lubomír Kopeček. – Brno : Centrum pro studium demokracie a kultúry, 2006. – 347 s.
7. Nations in Transit 2009, Tables [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Tables-WEB.pdf>. – Назва з екрану.
8. Právni postavení a finanční situace obcí v České republice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/prilohal.pdf>. – Назва з екрану.
9. 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 výboru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_firee.nsf/c12571cc00341dflc12566af007fla09/c12571cc00341dflc12566d400736eb9?OpenDocument. – Назва з екрану.
10. 222/1996 Zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky zo 4. júla 1996 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=13687&FileName=96-z222&Rocnik=1996>. . – Назва з екрану.

11. 367/1990 Sb. Zákon České národní rady ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/cl2571d20046a0b2c12566d400737553?OpenDocument. – Назва з екрану.
12. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zbierka.sk/Default.aspx?sid=15&PredpisID=10650&FileName=90-z369&Rocnik=1990&AspxAutoDetectCookieSupport=1>. – Назва з екрану.

Нагорна М.М. (Ужгород)

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ВИМІРІ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ ТА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Анотація. У статті аналізуються існуючі правові механізми забезпечення децентралізації функцій і повноважень між державною і місцевим самоврядуванням та управлінням в Україні на фоні постсоціалістичного досвіду (на прикладі Польщі та Словачької Республіки) та можливі перспективи європеїзації цього рівня влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування та управління, європеїзація, демократизація, громада, місцева державна адміністрація, влада, Україна, Польща, Словачка Республіка, ЄС, адміністративно-територіальний устрій.

Актуальність дослідження. Упродовж останніх років у науковому середовищі європеїзація як форма управлінської та політичної інтеграції стає однією з найбільш популярних тем для дослідження. Адже європейська інтеграція є визначальним чинником розвитку зовнішньої і внутрішньої політик всіх держав континенту у другій половині ХХ – на початку ХХІ століття. Проблема реформування адміністративно-територіального устрою у процесі наближення до Європейського Союзу та впливу єдиних політико-управлінських норм є особливо актуальним для країн Центральної і Східної Європи, серед яких упродовж останніх десятиліть подібні перетворення мали місце, зокрема, у Польщі, Угорщині, Словаччині та Україні.

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України набуло актуальності після здобуття незалежності, адже перетворення Української РСР з одного із суб'єктів Ра-

дянського Союзу у самостійний державний організм об'єктивно вимагало внесення кардинальних коректив до устрою нової європейської країни.

Незважаючи на прийняття у 1997 році базового закону про місцеве самоврядування, реформування цієї сфери не є завершеним. А оскільки місцеве самоврядування є однією із найсуттєвіших складових побудови демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства, то дослідженю цьому питанню приділяється велика увага й донині, адже проблеми правового регулювання накопичуються з кожним роком все більше і більше. Україні необхідно багато ще зробити щодо вирішення проблем адміністративного та правового забезпечення децентралізації, що може стати основою для якісного перетворення місцевого самоврядування в ефективну ланку управління суспільством. Перш за все до них необхідно віднести: нечітке та неефективне функціонування всієї системи місцевого самоврядування в цілому, що викликає необхідність його системного вдосконалення; проблеми правового розподілу повноважень, недосконалість адміністративно-правового закріplення функцій органів місцевого самоврядування разом із відсутністю належного забезпечення матеріальної і фінансової бази, а також відсутність чіткої системи контролю і нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Наша держава взяла на себе зобов'язання притримуватись прийнятих у цивілізованому світі норм діяльності органів місцевого самоврядування, однак поки що Європейська Хартія про місцеве самоврядування, яка визначила сучасні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, які є рекомендованими для усіх держав, які входять у систему Ради Європи, не лише Європейського Союзу [3, с. 61-64], для неї є скоріше декларацією про наміри тому, що багато вітчизняних норм чинного законодавства мають декларативний характер. Сучасна парадигма місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення в цілому, а, можливо, і побудови нової моделі цього ін-

статуту, оскільки він не відповідає завданням подальшого розвитку. У широкому теоретичному плані питання децентралізації стосується надання суспільних послуг населенню, а це, у свою чергу, вимагає вирішення питань розподілу повноважень, властності та фінансових ресурсів, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета даного дослідження полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні удосконалення адміністративно-правового забезпечення децентралізації функцій і повноважень між державною і місцевим самоврядуванням та управлінням в Україні на фоні постсоціалістичного досвіду (на прикладі Польщі та Словачької Республіки) та перспектив європейзації цього рівня влади. Визначена мета зумовила постановку наступних завдань:

- 1) здійснити короткий аналіз процесу європейзації місцевого рівня публічної влади в Україні;
- 2) дослідити теоретичні концепції розуміння правових основ місцевого самоврядування та управління;
- 3) дати характеристику позитивного досвіду становлення місцевого самоврядування та управління в постсоціалістичних країнах (Польщі та Словачької Республіки);
- 4) вивчити процес реформування місцевого рівня публічної влади в Україні у вимірі постсоціалістичних перетворень (на прикладі Польщі та Словачької Республіки).

Об'ектом дослідження є інститути та процеси функціонування публічної влади на місцевому рівні у Республіці Польща, Словачькій Республіці та в Україні.

Предметом дослідження є процеси демократизації та європейзації місцевого самоврядування та управління у цільових країнах Центральної та Східної Європи.

Ступінь опрацьованості теми. Під час написання даної роботи нами було опрацьовано багато літератури: друковані публікації, періодичні видання, фундаментальні праці тощо. Серед публікацій з даної проблематики слід відзначити загальновідомих авторів та дослідження: Афоніна А., Бориславська О.,

Нагребецька І., Павліченко В., Пухтинський М., Яцунська О. та ін. Варто відмітити, що питанням пошуку оптимальних шляхів поєднання історичних умов, накопиченого досвіду врядування та існуючих моделей місцевого самоврядування, які вдали функціонують в європейських країнах присвячено низку наукових праць вітчизняних науковців Б. Andresюка та Кампо. За редакцією А. Чемериса була опублікована робота «Місцеве самоврядування. Організація роботи міського голови». Європейський досвід розбудови місцевого самоврядування наглядно висвітлено у працях Ж. Девелі, Ж. Зіллера, Е. Харлофа. Можливість адаптації до України польської практики розглядає польський вчений З. Новіцкі. Необхідно також відмітити, що важливим для дослідження даної теми було використання законів України – «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Водночас згадані праці не завжди дають чітке уявлення про те, що ж саме з європейських моделей організації місцевого самоврядування було запозичене Україною, та не аналізують які наслідки чекають на Україну у разі здійснення тих чи інших реформ самоврядування.

Щодо перетворення місцевого самоврядування в Україні, на засадах демократичності і ефективності, то варто зазначити, що це стає можливим за рахунок вивчення досвіду здійснення комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн. Особливої актуальності набуває дослідження правових основ територіального устрою і місцевого самоврядування, а також досвіду здійснення децентралізаційних реформ у Республіці Польща та Словачькій Республіці – країнах, що поділяють з Україною спільну історичну спадщину, зокрема перебування у складі соціалістичного табору країн. Крім того, Словаччину та Польщу було обрано для аналізу як країни Центральної Європи, які вже набули членства у Європейському Союзі. Для порівняння Україна – держава Східної Європи, – яку умовно можна вважати постсоціа-

лістичною пострадянською країною, яка бажає стати членом Європейської Спільноти.

Запроваджений у Польщі адміністративно-територіальний поділ нині демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством [1, с. 4-5], і, зауважимо, що цей поділ має багато спільного з українським. Зокрема, воєводства та області, повіти і райони в Польщі та Україні за розмірами території практично не відрізняються. Польські повіти відіграють важливу роль в організації управління на відповідних територіях. Вони несуть відповідальність за надання громадських послуг, які не є спроможними забезпечити самостійно низова ланка – гміна – за винятком міст на правах повіту [6, с. 2]. Проте, на відміну від України, у Польщі на рівні повіту відсутні органи державної влади, функціонують лише органи місцевого самоврядування: представницький – рада повіту (від 20 до 60 радників); виконавчий – управління ради, очолюване старостою, якого обирає рада повіту.

Таким чином, наділення гмін реальною владою зі спроможністю вирішення всіх питань місцевого значення під свою відповідальність та відповідно до власних бачень стало головним стратегічним результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі [6, с. 3]. Разом з тим, вивчення реформаційного досвіду Польщі показує сучасні тенденції організації публічної влади, що базуються на децентралізації державного управління, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування.

Відповідно, слід визначити основні напрми вдосконалення системи територіальної організації влади України: по-перше, реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які володіли б ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення та надання громадських послуг населенню; по-друге, позбавлення статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць таких сіл, селищ, міст, що розміщені

ються на території інших населених пунктів; по-третє, запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення виконавчих комітетів обласних та районних рад); по-четверте, трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Місцеве самоврядування в Польщі не є незалежним від держави. Між державними органами і органами територіального самоврядування не існує ієрархічних стосунків підпорядкування і службової залежності. Самоврядна адміністрація доповнює, а часом замінює, урядову адміністрацію у сфері, передбачений законом.

Щодо Словаччини, то тут також були розроблені, розглянуті і прийняті частина законів для законодавчого забезпечення реформ, зокрема: зміни до Конституції Словаччини; закон про устрій територіальних громад; закон про самоврядування країв (регіонів); закон про комунальну власність територіальних громад; закон про власність країв; закон про вибори до органів самоврядування країв; закон про перехід (перерозподіл) повноважень між краївим та громадським рівнями управління. З 1998-2002 рр. була проведена і територіальна реформа, яка звелася до укрупнення країв (їх у Словаччині 8), ліквідації окресів – аналога наших районів. Було створено трирівневу систему управління (центр – край – громада). Державні адміністрації на рівні країв були ліквідовані. У країні не існує навіть регіональних Державних органів префекторального типу. Натомість, утворено країві органи самоврядування, яких раніше не було. Вони складаються з голови, краївої ради та краївого уряду і виконують власні та делеговані повноваження. Органи місцевого

самоврядування регіональним не підпорядковані. Крайові ради складаються з депутатів, яких обирають від мажоритарних багатомандатних округів. Крайові органи самоврядування мають доволі обмежені власні повноваження. Національний уряд реалізує свою політику в регіонах через представництва окремих міністерств на рівні країв, у деяких випадках – на рівні обводів.

Якщо порівнювати територіальну організацію влади України з сусідніми країнами, то слід відмітити, що на сучасному етапі в ній розрізняють два самостійних, встановлених Конституцією та законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], рівні формування органів місцевого самоврядування, які характеризуються певними суттєвими відмінностями у правовому статуті: 1) сільські, селищні, міські ради; 2) районні та обласні ради [8]. Особливістю здійснення національного самоврядування є те, що на рівні районів та областей відсутні будь-які виконавчі органи відповідних рад [9, с. 43-44]. Всю повноту виконавчої влади на означених рівнях виконують місцеві державні адміністрації [2, с. 8].

Слід також наголосити, що недостатня ефективність функціонування регіонального рівня самоврядування (район і область) спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ч.4 ст.141). Згідно з чинним Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] виконавчий апарат не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради. Місцеві ж органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Важливими для реформи системи місцевої публічної влади є питання щодо ліквідації районної державної адміністрації та

необхідності створення виконавчих органів районних і обласних рад. Більш ефективним, гадаємо, було б збереження тільки місцевих (регіональних) державних адміністрацій при наданні їм виключно компетенції державного контролю за дотриманням чинного законодавства, координацію діяльності регіональних структур подвійного підпорядкування, контролю за ефективним використанням коштів державного бюджету. А делеговані функції державним адміністраціям передати відповідним виконавчим органам самоврядування. Адже незважаючи на те, що між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях законом «нібито» встановлено систему відносин між ними, все ж практично в Україні склалася така система, коли на місцях практично немає відносин (в даному випадку) підпорядкування: його немає між радами різних рівнів, немає підпорядкованості між радами і місцевими державними адміністраціями. Тому проблема розмежування між ними функцій і повноважень видається досить складною. Більшість практиків говорять, що існування двох органів влади на території району та області (державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування) тільки створює шкідливу ситуацію, коли обидві структури лише змагаються за фінансові ресурси і за контроль над власністю. Такий стан справ буде продовжуватись доти, доки місцеві бюджети, як і комунальна власність, будуть знаходитись у віданні відразу двох влад, а між ними не будуть проведені зв'язки субординації на користь органів місцевого самоврядування.

Вивчаючи досвід Польщі та Словаччини та аналізуючи різні підходи щодо здійснення реформ в Україні з метою оптимізації функціонування місцевого самоврядування можна визначити саме таке: 1) задля ефективного впровадження проголошених Конституцією України принципів будівництва ефективної системи місцевого самоврядування необхідне здійснення широкої децентралізації – тобто побудову відносин між державною та місцевим самоврядуванням, в яких держава має бути гото-

ва передати певні функції і повноваження, а місцеве самоврядування – сприйняти його, що вимагає великої організаторської роботи; 2) для України на сьогодні оптимальною є трирівнева система місцевого самоврядування; 3) сучасний територіальний устрій України потребує змін, а найголовніше – такого перерозподілу, щоб місцеві громади як основна ланка місцевого самоврядування охоплювали всю територію країни й межували одна з одною; 4) громадам необхідне визначення власної територіальної юрисдикції; 5) державні органи влади та органи місцевого самоврядування мають бути незалежними одні від других, а їх компетенції, повноваження та функції – чітко розмежовані; 6) органи місцевого самоврядування повинні займатися переважною більшістю суспільно-корисних справ на місцях в інтересах територіальної громади відповідно до принципів Європейської Хартії (субсидіарність, повсюдність тощо); 7) для втілення принципу реальної спроможності існування місцевого самоврядування необхідні достатні матеріальні та фінансові ресурси для здійснення повноважень; 8) враховуючи процеси регіоналізації, необхідним є правове забезпечення взаємодії адміністративно-територіальних одиниць та їх інституцій, пропонування нових форм співпраці.

Отже, реформування системи місцевого самоврядування загалом та її окремих елементів має забезпечуватись законодавчими та нормативно-правовими актами. Досвід Польщі та Словаччини показали неможливість проведення реформ в напрямку децентралізації шляхом прийняття виключно окремих законів. Децентралізація має бути виділена в окремий напрямок діяльності держави, здійснюватись на основі єдиної комплексної програми (а не розглядатись виключно в аспекті регіональної політики). Важливим у даному випадку є поступовість процесу реформування правових основ територіального устрою і місцевого самоврядування та невідворотність демократичних змін через гармонізацію національного законодавства відповідно до вимог європейського права.

Однак для успішної реалізації запропонованих кроків у реформуванні місцевого самоврядування та управління вирішальне значення, окрім соціально-економічних передумов, має воля і свідомість населення територіальної громади, яке має усвідомити власну відповідальність за стан справ на своїй території, бажання здійснювати їх на началах самоврядування, тобто самоусвідомлення, а також виявлення власних особливостей, потреб та інтересів [7].

Література:

1. Афоніна А. «Час великих надій»: Як зробити територіальні громади самодостатніми, а систему владних відносин ефективною, вирішували учасники перших Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування / А. Афоніна // Хрещатик. – 2005. – 28 квіт. (№ 62). – С. 4-5.
2. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України / Олена Бориславська // Вибори і демократія 2005. – № 3. – 01. 01.2006. – С. 8-9.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // В кн. : Кравченко В., Пітцик М. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. – К. : Аарат-Центр, 2001. – С.61-64.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>. — Назва з екрану.
5. Нагребецька І. У пошуках найкращої моделі / Ірина Нагребецька // Урядовий кур'єр. – № 192 (6). – 13 жовтня. – 2006. – С. 8-9.
6. Павліченко В. «Досвід Польщі підказує, що реформа місцевого самоврядування – шлях до успіху» / Віктор Павліченко // Нова доба. – № 98 від 12 грудня 2006 р. – С. 2-3.
7. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / Микола Пухтинський. – Режим доступу : http://lib.academy.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? . — Назва з екрану.

8. Система органів місцевого самоврядування (інформаційна довідка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=10782>. — Назва з екрану..
9. Яцунська О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та державного досвіду / Олена Яцунська // Віче. – № 7(100). – 2000. – С. 39-40, 43-44, 47-48

Палінчак М.М., Приходько В.П., Брензович К.С.
(Ужгород)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ТА СУЧASNІСТЬ

Анотація. У статті здійснено аналіз історичних умов розвитку місцевого самоврядування в Україні. Подано особливості сучасного адміністративно-територіального поділу та ретроспективний огляд умов його формування. Особливий наголос зроблено на зв'язку ефективності місцевого самоврядування та специфіки змін у розселенні населення України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, громада, населення України.

Вступ. Формування системи розселення на території сучасної України необхідно розглядати з урахуванням історико-політичного підґрунтя розвитку територій, що увійшли до її складу. Впродовж 16-18 століття українські землі належали до Російської імперії, Речі Посполитої, Австро-Угорської імперії, Османської імперії. За останні три тисячоліття на території України існувало декілька десятків державних утворень, однак остаточно межі території сучасної держави України сформувалися у другій половині 20 століття. Тому, хоча система місцевого самоврядування офіційно сформувалася після розпаду СРСР, її становлення відбувалося століттями, а риси місцевої політики відображають вплив низки історичних подій.

Питання місцевого самоврядування на сучасному етапі актуальне та дискусійне з позицій історичних, політичних, правових та економічних досліджень. У даній статті здійснено спробу окреслити та охарактеризувати основні етапи становлення системи

місцевого самоврядування в Україні, виявити головні проблеми та перешкоди ефективності даної системи на сучасному етапі.

Побудова ефективної системи прийняття та реалізації рішень на місцевому рівні нерозривно повязані зі специфікою розміщення продуктивних сил, тому вивчення особливостей демографічних процесів у їх взаємозв'язку з організацією роботи органів місцевого самоврядування є головною метою дослідження.

Етапи формування територіальної організації України та розвитку місцевого самоврядування

Розглядаючи періоди формування територіальної організації сучасної держави можна погодитися Шикеринець В.В., який виділяє у становленні системи місцевого управління України декілька основних етапів: 1) козацький (початок Визвольної війни під керівництвом Б. Хмельницького – кінець XVII ст.); 2) період перебування України у складі Австро-Угорської та Російської імперій (кінець XVIII ст.); 3) 1917 – 1921 рр. в Україні і 1920 – 1931 рр. на західноукраїнських землях; 4) радянський період (1921 – 1990 рр.); 5) період розбудови української державності з 1991 р. [1, с.6]

Основи сучасного територіального поділу України закладено протягом 1917-1959 рр., відтоді він майже не зазнав змін [2, с.10]. Друга світова війна завершилася приєднанням до Радянського союзу усіх складових сучасної території України (останніми були приєднані нинішні західні області, що носять назву «староприкордонні») - загалом 25 областей. У 1954 р. до Української РСР було передано Кримську область, яка нині має статус автономії. Закарпатська область є наймолодшим регіоном України: Закарпатська Україна (або «Підкарпатська Русь» - таку назву мало сучасне Закарпаття у складі Чехословаччини) мала статус автономії з 1919 року і перейшла до СРСР після переговорного процесу в червні 1945 року.

Україна має тривалу історію самоврядування. Традиції врядування на місцевому рівні започатковані ще Київською Руссю. Відтак Запорозька Січ мала Козацьку Раду. Пізніше

ці традиції трансформувалися у сусідську та сільську самоврядні громади. Нарешті, у суто європейському варіанті місцеве самоврядування в Україні затверджувалося через Магдебурзьке право, яке вже у середні віки надавалося багатьом українським містам: Арнік (1339 р.), Львів (1356), Кам'янець-Подільський (1374), Берест (1390) та іншим. Найбільші привілеї Магдебурзького права вдалося вибороти Києву (1498), який втілював функції і торговельного, і культурного, і релігійного центру, а також військової фортеці. Київ по суті був самоврядним міським організмом у його класичному розумінні. Що більше повноважень територіальні громади одержували, то сильнішими вони ставали, і тим відчутнішою була протидія центральної влади цій тенденції, яка суперечила їх власним інтересам [3].

Аналіз основних підходів до часового поділу формування адміністративно-територіального устрою та пов'язаних процесів становлення системи місцевого самоврядування України у 20 столітті, дозволяє виділити наступні періоди:

- 1) початок 20 століття - кінець Першої світової війни;
- 2) 1918-1941;
- 3) 1944-1990;
- 4) 1990 – сучасність.

На початку 20 століття сучасні території України мали статус губерній (9 одиниць) у складі Російської імперії (загальна площа – 516,9 тис. км, населення – 33,14 млн., 99 повітів). Землі у складі Австро-Угорщини отримали статус провінцій та були поділені на повіти (Галичина – 74 повіти, Буковина – 8), Закарпаття як частина Угорського королівства інтегрувалося з Австрією, де зберігався поділ на жупи (комітати), які в свою чергу поділялися на округи [4].

Перша половина другого періоду (1918-1921) - відбувалися інтенсивні зміни систем органів публічної влади, що суттєво різнилися за своєю політико-правовою природою. Велике значення в становленні незалежності України і початку нового устрою

мала діяльність Української Центральної Ради: її універсали поставили і обґрунтували ідею автономії для України, однак так і не були реалізовані.

Впродовж 1921-1941 на території земель, що перейшли до складу Радянського союзу, було здійснено перехід на систему центр - район- сільрада (міська, селищна). Відбулося утворення областей (найвища ланка адміністративного поділу), яким були підпорядковані міста та райони. Відбулося укрупнення поселень (селища міського типу стали містами, деякі села набули статусу селищ міського типу). Західноукраїнські землі, що входили до Польщі, поділялися на воєводства – повіти – гміни. Землі під Румунією – повіти і громади (волості), Закарпаття у складі Чехословаччини поділялося на округи і громади. Нетривалий період існувала незалежна Карпатська Україна [4].

Вважається, що реформи адміністративно-територіального устрою, проведені радянською владою у 50-60 рр., спричинили порушення та диспропорції у існуючій системі розселення, обумовили неконтрольовану урбанізацію та поставили під загрозу існування малих та середніх міст, оскільки сутність реформ полягала в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць районної ланки та втраті низкою поселень адміністративного статусу [5, с.2-3]. В Українській РСР місцеве самоврядування було представлено уніфікованою збереженою системою рад - від Верховної до сільської ради народних депутатів. Керівництво цією системою здійснювалася Верховна Рада СРСР за принципом демократичного централізму, відповідно до якого ради вищого рівня керували радами нижчого. Принцип демократичного централізму мав передбачати виборність знизу доверху та таку ж підзвітність і підконтрольність. Ради уособлювали злиття законодавчої та виконавчої гілок влади.

Тривала відсутність системи місцевого самоврядування в період радянської державності вихолостила накопичені традиції та нівелювала досвід територіальних громад щодо самостійного вирішення питань місцевого значення [6, с.10]. Після проведених

радянською владою реформ адміністративно-територіального устрою на момент проголошення незалежності Україна мала сформований територіальний устрій, що в загальному вигляді зберігся і нині – Кримська автономна республіка, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (151 – обласного підпорядкування), включно 29 тис. сільських та 1360 міських населених пунктів [7, с.5].

Найперше, що було змінено у сформованій «радянській системі врядування» після здобуття незалежності – ліквідовано відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» підпорядкування рад одна одній по вертикалі. За Конституцією 1996 року Україна була визначена як унітарна держава з автономним утворенням у її складі – АР Крим, було закріплено модель місцевого самоврядування. 21 травня 1997 року був прийнятий новий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Заходи з децентралізації влади охоплювали наступні зміни: територіальні громади сіл, селищ, міст отримали право управляти майном у комунальній власності, затверджувати програми розвитку, бюджети і контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори. Однак на практиці реформа місцевого самоврядування ще далека до завершення, вирішення потребують чимало питань, пов'язаних з оптимізацією кількості сільських територіальних громад, реальною їх фінансовою, матеріальною і організаційною спроможністю.

Особливості місцевого самоврядування в Україні у контексті формування сучасної системи розселення населення

В Україні сформувалися три групи поселень: міста, селища міського типу і села. Характерним є переважання дисперсного-групового розселення (існує значне переважання кількості сіль-

ських населених пунктів над міськими при вдвічі меншій кількості сільського населення. Частка сільського населення скоротилася з 80% на початку 20 століття до 32% на початку 21 ст.Хоча кількість сільських населених пунктів загалом переважає, сільське населення складає переважну більшість лише у п'яти регіонах України (Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій областях), що насамперед зумовлено особливостями структури народногосподарського комплексу зазначених областей та природно-ресурсними особливостями територій. Сільське населення переважає або складає рівну частку в областях з низьким рівнем індустриального розвитку і переважає у індустриалізованих регіонах та столичному регіоні, де значним є вплив міст-мільйонерів (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса). Разом з тим, аналіз сучасної системи розселення населення України свідчить про те, процеси депопуляції в сільській місцевості набувають загрозливого характеру, погіршується соціально-економічний стан малих міст.

Існування поселення не передбачає автоматичного створення органів місцевого самоврядування (мінімальна чисельність жителів, котра дає підставу реєструвати місця їх поселення як населені пункти - 15 осіб, а відстань між ними має бути не менше 2 кілометрів). Тому національним законодавством допускається об'єднання населених пунктів на добровільних засадах з метою створення та обрання органів місцевого самоврядування. Так, на 28471 сільські населені пункти сьогодні припадає 10278 сільські ради (тобто на одну сільську раду припадає майже 3 населені пункти).

Україна є однією з найбільш густо заселених країн Європи і водночас характеризується найвищими показниками природного скорочення населення в Європі. Щільність населення України скоротилася з 86 чол./км.кв. у 1990 році до 76 чол./ км.кв. у 2011. За зазначений період зросла кількість міст загалом з 436 до 459 та міст республіканського значення з 145 до 179. Скороти-

лася кількість селищ міського типу з 927 до 885, сіл – з 28804 до 28471. Співвідношення міського і сільського населення на початок 2011 року складає 68,5% та 31,5% відповідно.

Відносно менш заселеними є регіони Українських Карпат. Процеси депопуляції особливо характерні для таких регіонів як Черкаська, Сумська, Кіровоградська, Луганська області за рахунок зростання частки старшої вікової групи у структурі населення, зниження рівня народжуваності на фоні загострення соціально-економічних проблем, міграційного відливу населення. Особливий приклад найбільш незаселеної території України – так звана «зона відчуження» - 30 км. територія навколо Чорнобильської атомної станції, з якої у 1986 році після аварії було виселено населення частини Київської та Житомирської областей.

Проблемним питанням розвитку поселенської мережі в Україні є забезпечення населення головними умовами проживання: централізованим водопостачанням, енергопостачанням, розвиток мережі закладів освіти та охорони здоров'я. На кінець 2010 року за даними Держкомстату не були забезпечені централізованим водопостачанням 4 міста, 114 селищ міського типу, 22173 села, газопостачанням – 67 міст, 268 селищ та 14506 сіл. З одного боку, це зумовлено обмеженістю місцевих бюджетів, природно-географічними особливостями розміщення населених пунктів. В сільській місцевості централізоване постачання поступається ефективністю індивідуальному водозабезпеченню.

За законодавством України виділяють такі види громад [8]:

1) територіальну громаду базового рівня – територіальну громаду села чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, територіальну громаду міста, селища – у рамках яких здійснюється безпосередня життедіяльність населення – 783 селищні ради, 10278 сільські ради, 456 міських, районних у містах;

2) територіальні громади асоційованого рівня (факультативні) – територіальні громади районів та областей – у їх рамках ре-

алізуються колективні інтереси громад сіл, селищ, міст – 490 районних та 25 обласних.

Місцева влада в Україні представлена органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. 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 [9].

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. 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.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району

в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгово-вельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколошнього природного середовища, в галузі зовнішньоекономічної діяльності, щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою. До делегованих повноважень відноситься: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Розмір населення територіальної громади впливає на чисельний склад виборних органів [10]: до 1 тисячі жителів — від 12 до 15 депутатів; 1-3 тисяч жителів — 16-26 депутатів; 3-5 тисяч жителів — 20-30 депутатів; 5 - 20 тисяч — 30 -36 депутатів; 20 -50 тисяч жителів — 30 -46 депутатів; 50 -100 тисяч жителів — 36 - 50 депутатів; 100 -250 тисяч жителів — 40-60 депутатів; 250 - 500 тисяч жителів — 50 -76 депутатів; 500 тисяч - 1 мільйона жителів — 60 -90 депутатів; 1 - 2 мільйонів жителів — 76 до 120 депутатів включно; понад 2 мільйони жителів — від 76 до 150 депутатів включно.

Фінансовою базою місцевого самоврядування є місцеві бюджети. 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. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсиуються державою.

Бюджети місцевого самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у істах). До доходів загального фонду місцевих бюджетів належать: доходи місцевих бюджетів, що визначені; трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам та інші доходи. До місцевих податків та зборів належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Аналіз теоретичної та фактологічної бази розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, нормативних зasad та досліджень [1,2,6-8, 11-12] дозволяє узагальнити, що

існуючі проблеми місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з:

1) невпорядкованістю структури адміністративно-територіального устрою, невідповідністю прийнятого поділу адміністративних одиниць класифікації Європейського союзу;

2) подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що ускладнює управління та контроль ними;

3) невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу; недостатнім і нерівномірним ресурсним забезпеченням розвитку територіальних громад (а надто сільських)

4) зниженням ефективності публічної влади внаслідок неможливості повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та виконавчою владою (в Україні близько 80 повноважень дублюються, тобто чітко не розділені між місцевими радами і державними адміністраціями);

5) недосконалими міжбюджетними відносинами, зокрема невідповідністю частки делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і фінансування їх виконання.

Висновки. Одним із головних принципів розвитку європейських держав на сучасному етапі є відведення особливої ролі регіонам та місцевим громадам у розпорядженні власними ресурсами, прийнятті та реалізації демократичних рішень. Україна, не дивлячись на багату історію розвитку самоуправління територіальних одиниць, нині переживає кризу самоврядування, зумовлену недосконалістю адміністративно-територіального поділу, а як наслідок - неефективністю місцевої влади. Визначені у дослідженні особливості розселення населення нашої держави - скорочення кількості та розмірів сільських населених пунктів, мають бути враховані при адміністративному реформуванні з тим, щоб забезпечити можливості реалізації прав сільського населення.

Література:

1. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку органів місцевого управління в Україні (середина XVII - початок ХХІ ст.): автореф. дне. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Шикеринець; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, регіон, ін-т держ. упр. — Л., 2007. — 16 с.
2. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис.канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / І. Д. Шумляєва; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Дніпропетр. регіон, ін-т держ. упр. — Д., 2010. — 20 с.
3. Хуснутдинов О. Місцеве самоврядування: історія та сучасність [Електронний ресурс] // Журнал „Зовнішні справи” . – 2010. - №3. Режим доступу: <http://uaforeignaffairs.com/article.html?id=507>
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи; за заг.ред. Турчинова О.В. - Київ, 2009 – 615 с.
5. Кучабський О.Г. Система сільського розселення та малі міста у формуванні нової моделі адміністративно-територіального устрою України // Теорія та практика державного управління. – 2010. - Вип. 1 (28). – С.1-8.
6. Михайлівська К.В. Місцеве самоврядування як форма народо-владдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / К.В. Михайлівська; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2010. — 16 с.
7. Слабенко-Ванджула В. Історичне підґрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні // В. Слабенко-Ванджула / Актуальні проблеми державного управління. - Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. - №2. Режим доступу:http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/odyframe.htm.. — Назва з екрану.
8. Баймуратов М.О., Григорєв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – 194 с.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – N 24. – с.170.

10. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – N 35-36. – С.491
11. Бойко Ю.В. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова реформування місцевого самоврядування // Ю.В.Бойко / Держава і право. – Вип. 48. – С. 176–183.
12. Кравців В.С., Жук П.В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні // В.С. Кравців, П.В Жук / Регіональна економіка. – 2010.-№4. – С.7-15.

Рогач О.Я. (Ужгород)

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

Анотація. В статті проводиться аналіз правового статусу функціонування територіальної громади в Україні. Акцент зроблено на проблемних моментах у правовому статусі та пропозиції щодо їх виправлення.

Ключові слова: територіальна громада. Закон, Конституція України, публічне право, юридична особа

Конституція України (ст.140) закріпила визначення місцевого самоврядування, згідно з яким воно 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.

Нормативне визначення територіальної громади дається в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплено в статті 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування. Відповідно до цих конституційних положень Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6) характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого са-

моврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Однак, слід відмітити, що територіальні громади в Україні значною мірою сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільною територією проживання, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста. В суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їх посадовими особами.

Насамперед хотілося б визначити ключові проблемні моменти у правовому статусі, функціонуванні територіальних громад в Україні:

По-перше, з моменту прийняття Конституції України конституційний статус територіальної громади ще не отримав належної законодавчої деталізації. До сьогодні не визначено порядку створення, реорганізації та ліквідації територіальних громад, їх правового статусу. Наприклад, у ФРН територіальні громади мають статус юридичних осіб публічного права, у Швеції комуни мають статус громадської юридичної особи (legal person) [1, с.25; 2, с. 34].

Захист територіальними громадами своїх прав та інтересів є неможливим без чіткої правової регламентації. А отже, самоврядні повноваження, які декларуються Конституцією як права територіальних громад, у силу фактичної відсутності останніх та слабкої матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування стримують розвиток територіальної громади, реальну можливість самостійно, а не через органи місцевого самоврядування, вирішувати назрілі питання місцевого значення. Все це свідчить про необхідність прийняття окремого закону «Про територіальну громаду», в рамках якого можна було б чітко врегулювати всі зазначені питання статусу територіальної громади.

По-друге, на жаль, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин задекларовані Конституцією України права територіальної громади зводяться до участі членів територіальної громади

ди у місцевих виборах. Територіальна громада фактично позбавлена реального механізму впливу на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відсутні законодавчі механізми контролю територіальною громадою за діяльністю місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, депутатів місцевих рад, виконавчих органів представницьких органів місцевого самоврядування. Недосконалість Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» позбавляє територіальну громаду можливості скористатися конституційним правом безпосередньо вирішувати свої проблеми.

По-третє, не менш складна ситуація щодо можливості впливу територіальної громади на питання місцевого значення за допомогою інших форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад законодавство, крім місцевих виборів та референдумів (плебісцитів), відносить загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Інститут відкликання депутата місцевої ради є можливістю, за наявності певних законодавчо встановлених підстав, достріково припинити повноваження депутата місцевої ради шляхом голосування членів територіальної громади. Однак, норми Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», які регулюють процедуру відкликання є недієвими, неефективними, в силу чого інститут відкликання майже не використовується.

Неможливість виконання своїх функцій нівелює сам інститут територіальної громади, робить невизначеними перспективи розвитку в Україні інституту місцевого самоврядування.

По-четверте, не менш важливою проблемою є відсутність інформованості членів територіальної громади про рішення прийняті на сесіях місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Гласність є одним із принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні. Ст. 10 Закону України «Про інформацію» зобов'язує

органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняті рішення. Однак на практиці, багато рішень прийнятих на пленарних засіданнях, приховуються від територіальної громади. Оприлюднюються лише «потрібні» рішення. У зв'язку з цим, необхідно передбачити можливість вільного доступу членів територіальної громади до документів, прийнятих радою та виконавчим комітетом, постійними комісіями, забезпечити відкритість засідань органів місцевого самоврядування, створити інформаційні центри, де жителі могли б безперешкодно отримати будь-яку інформацію щодо питань місцевого значення.

По-п'яте, ще однією проблемою діяльності територіальних громад є відсутність комунікативного зв'язку виборець-депутат місцевої ради. За даними Карпатського агентства прав людини «Вестед» понад 86,5 % опитаних закарпатців не знають депутата від свого округу. 59 % опитаних не знають жодного депутата місцевих рад, 59,5 % не знають, що депутати приймають громадян у приймальннях [3]. Не краща ситуація і в інших регіонах України. Зокрема, за словами Ольги Мірошник, керівника проекту видання книги «Твій місцевий депутат. Харківська область. Моніторинг. Дослідження, методичні рекомендації» – більш ніж 80% опитаних не відомі ні ім'я, ні партійність депутата, який переміг у їх мажоритарному окрузі, 82% не знають, де знаходитьться приймальня місцевого депутата, а 84% нічого не чули про його діяльність. Тільки 25% опитаних зверталися до місцевого депутата з різних питань [4].

Така статистика вражає і свідчить про відірваність депутатів місцевих рад від своїх виборців, про формалізм та невиконання депутатами своїх обов'язків зі звітування про виконану роботу, прийому виборців та виконання їх доручень.

З іншого боку, ми бачимо, що члени територіальної громади стають пасивними спостерігачами за діями органів влади, оскільки не цікавляться вирішенням питань місцевого значення. Безумовно, така апатія викликана існуванням всіх попередніх

факторів, що піддавалися аналізу. Однак, без залучення громадськості до участі в місцевому самоврядуванні, без створення реально діючих громадських організацій для контролю та критичної оцінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ситуацію не змінити.

По-шосте, ефективність функціонування територіальних громад унеможливлена відсутністю належного фінансування як за рахунок держави, так і завдяки відсутності власних надходжень до місцевих бюджетів. Особливості бюджетної системи України не сприяють фінансовій незалежності територіальних громад. Так, дохідна база бюджетів територіальних громад є вкрай обмеженою, до того ж, право розподілу державних дотацій між територіальними громадами належить державним адміністраціям [5].

По-сьоме, однією із надзвичайно складних, актуальних і неврегульованих проблем, яка стосується декількох сотень населених пунктів у більшості регіонів України, є проблема перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць (складні адміністративно-територіальні утворення – так звані «матрьошки»), що не лише суперечить положенням статей 133 та 140 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й призводить до виникнення низки правових колізій, компетенційних спорів та проблемних питань у сферах бюджету, податків, власності, земельних відносин, соціальних та гуманітарних галузях тощо [6]. Виходом із даної ситуації є прийняття Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій» та «Про самоврядування територіальної громади», в яких необхідно встановити критерії утворення територіальних громад різного рівня відповідно до конституційних норм; закріпити безпосереднє межування земель територіальних громад; визначити види та механізм реорганізації територіальних громад, які входять до складу інших громад; передбачити можливість об'єднання невеликих громад сіл, селищ та

міст для вирішення спільніх завдань місцевого значення.

По-восьме, спостерігається певне обмеження прав негромадян, які постійно проживають на території громади, брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом участі в загальних зборах жителів за місцем проживання. Таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 році. Норми Конвенції передбачають заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили в Україні, однак процес приєднання до неї держав-членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, на сьогодні необхідним є вивчення питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в їх загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції.

По-дев'яте, на закінчення не можна обійти увагою проблему розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не передбачає існування таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно, обласні, районні ради конституйовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Ще однією специфікою діяльності обласних та районних рад є те, що ці ради не утворюють власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються обласній, районній державній адміністрації. Це призводить до дублювання функцій рад та адміністрацій і в цілому негатив-

но впливає на стан муніципального управління. З огляду на це, підтримуємо позицію, що районні та обласні ради повинні створювати власні виконавчі органи, а місцеві державні адміністрації повинні бути ліквідовані або ж виконувати на рівні регіонів функції координації діяльності органів державної влади.

Підсумовуючи проведене дослідження зауважимо, що на сьогодні назріла необхідність провести комплексне реформування законодавства про місцеве самоврядування, що включить в себе і зміну його конституційно-правового статусу.

Література:

1. Kommunale Selbstverwaltung. Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р - том 2. -Мюнхен: Баварская школа управления, 1995.- С. 25.);
2. Swedish Local Government: Traditions and Reforms. – Stockholm, 1993-С.34.
3. Закарпатці депутатами не цікавляться. І знали не хотути [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zaholovok.com.ua/zakarpattsi-deputatami-ne-tsikavlyatsya-i-znati-ne-khochut..> — Назва з екрану.
4. Більше 80% виборців нічого не знають про діяльність обраних ними депутатів місцевих рад - дослідження [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.sq.com.ua/ukr/news/pres_centr/24.02.2012/bilshe_80proc_viborcivnichogo_ne_znayut_pro_diyalnist_obranih_nimi_deputativmiscevihrad/.](http://www.sq.com.ua/ukr/news/pres_centr/24.02.2012/bilshe_80proc_viborcivnichogo_ne_znayut_pro_diyalnist_obranih_nimi_deputativmiscevihrad/>.) — Назва з екрану.
5. Турчинов І.Є. Проблеми визначення правового статусу територіальних громад [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/12.pdf>. — Назва з екрану..
6. Рекомендації слухань щодо правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/news/show/id/222>. — Назва з екрану.

Стряпко А.Д. (Ужгород)

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ ТА КУЛЬТУРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ВЕЛИКОГО МІСТА ЯК ОСОБЛИВИЙ ВІМПР БУТТЯ: ЧЕСЬКИЙ ДОСВІД

Анотація. В статті автор аналізує вплив інтелектуального та культурного середовища Праги на визначення загальнонаціонального розвитку держави. В основу покладено аналіз ідеї Яна Паточки про справедливий поліс та ролі інтелігенції у суспільно-політичних процесах.

Ключові слова: інтелігенція, місто, культура, мистецтво, студенти.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть ХХ століття Центральна Європа позбулася пост тоталітарно-авторитарних режимів і почала впевнену розбудову демократії та громадянського суспільства. Існує велика кількість пояснень стрімкого занепаду комунізму. Усе можна звести до трьох основних загальних тлумачень. Перше – прихід до влади у Кремлі Михайла Горбачова, який підтримав ліберальні та демократичні імпульси в радянській імперії. Однак «чинник Горбачова» не прояснює багатьох подій у Центральній Європі. Друге пояснення – падіння комунізму, який як економічна система мав фатальні вади. Проте, щоб зрозуміти ідеї, що мотивували вчинки людей у 1989 році, слід звернутися до інтелігенції. Саме інтелектуальний потенціал інтелігенції та її культурно-мистецька діяльність відіграли вирішальну роль у поваленні режимів у Центральній Європі, виокремили цей регіон серед загальноєвропейсько-го контексту. Втім, слід відмітити, що особливе інтелектуальне та культурне середовище столиць центральноєвропейських держав (Варшави, Праги, Будапешта, Братислави) ще не було пред-

метом окремого розгляду. В цій статті ми спробуємо накреслити орієнтири подальшого дослідження основних закономірностей розвитку політико-культурного феномену міста на прикладі Чеської Республіки.

Проблематикою феномену міста на сучасному етапі займаються переважно літературознавці та філософи, що спонукає нас до міждисциплінарного підходу у нашій розвідці. Тарас Возняк має ряд публікацій в культурологічному журналі «І», Мирон Петровський випустив у 2009 році книгу «Городу и миру», що розглядає феномен Києва в творчості Лесі Українки, Алексея Ремізова, Веліміра Хлєбнікова, Михайля Семенка, Януша Корчака, Осіпа Мандельштама, Максима Рильського. Також у численних публічних дискусіях питання інтелектуального, мистецького середовища міст торкалися Оля Гнатюк, Олександр Бойченко, Тарас Прохасько, Сергій Жадан та інші. Серед політологічних досліджень питань міської громади та її специфічного виміру буття торкалися монографії Мирослави Ленд'єл та Ганни Музиченко. Однак, окремого політологічного дослідження в Україні нема, що обумовлює доцільність розгляду поставленої проблеми. Серед зарубіжних авторів слід відмітити Герарда де Бріса «Міф про те, де створюється мистецтво» та Бернхарда Вальденфельса «Одночасність неоднорідного. Сучасний порядок в дзеркалі великого міста». Авежж слід згадати й класиків соціологічної думки – Макса Вебера, Еміля Дюркгайма та Георга Зіммеля, що розробляли проблематику міського життя ще на початку ХХ століття, які кожен в свій спосіб стверджували, що місто сприяє народженню особистості особливого типу.

Метою статті є визначення ознак специфічного виміру буття великого міста як основної складової визначення курсу загальнонаціонального розвитку держави на прикладі міста Прага.

Почнемо з методологічних застережень. Ми не будемо вдаватися в подробиці соціологічного опису міста, адже це не є предметом нашого інтересу в межах даної статті. Зазначимо лише, що є декілька парадигм, що розглядають місто: місто як баз

ар (місце, яке дає ринкові можливості для вибору форм самоврядування, багатство і різноманітність рис, що дозволяє кожному знайти в місті своє), місто як джунглі (місце, де йде постійна боротьба за виживання, щільно населена територія, різні частини якої охороняються тими, хто має на ней права), місто як організм (система, в якій є нова якість, інше, ніж чим в окремих його частинах), місто як машина (ця машина створена заради власного інтересу творця механізму. її метою є аж ніяк не благополуччя окремих її складових і обслуговуючих, швидше навпаки). У цій розвідці ми інтуїтивно притримуємося парадигми міста як організма. Як історичне утворення велике сучасне місто *City in History*, воно включено в історію, що протікає між такими полюсами, як *movement* (рух, переміщення) та *settlement* (утворення осілих структур), між безпекою та авантюрою, яка доводить наскільки по-різному людина перетворює світ навколо себе та робить його придатним для власного життя. По суті, соціологи досі користуються термінологією, запозиченою ще з XIX століття, аби розрізнати місто та село, *Gesellschaft* та *Gemeinschaft*, хоча вже вийшло дуже багато критики, що доводить міфічність всіх цих уявлень. В основі розрізнення лежить різне сприйняття навколишнього світу і відповідне самопозиціонування в ньому. «Місто і тільки місто створило характерний феномен мистецтва-історії», стверджував Макс Вебер ще в 1923 році. «Кожна розвинута культура – це культура міська», – в свою чергу говорив швейцарський історик Александр Рюстов в 1946 році. На противагу цьому Г. де Бріс стверджує: «Загальне поширення фільмів і відео, записів, компакт-дисків і музичних касет знищило відмінність між художньою політикою в місті і в селі. І це вірно не лише для літератури, але і для візуальних мистецтв. Чи живете ви в місті або в селі, ваша донька любитиме рок-музику і відеокліпи. В найближчому майбутньому бібліотеки і музеї, ймовірно, перетворяться на віртуальні читальні зали і галереї з моніторами замість столів і з демонстрацією колекцій на персональних комп’ютерах [1]». З цього він робить ще більш невтіш-

ні прогнози на майбутнє, що «у наше століття музеї перестали бути місцями, відповідними для зустрічей більш менш цивілізованих людей — спадкоємців сільської еліти. Тепер їх призначення — служити сховищами візуальних образів, доступ до яких по різних каналах: завдяки високоякісному друку, слайдам, відеофільмам, і Інтернету — можуть отримати споживачі, що знаходяться в будь-якій точці земної кулі. І оскільки ці образи цитуватимуться і використовуватимуться в новому мистецтві, музеї набувають ролі не лише пасивного споживання мистецтва, але і створення мистецтва: вони стануть вузловими точками в широкій мережі створення мистецтва майбутнього[1]». Саме опонуючи такій, на перший погляд, переконливій точці зору, ми хочемо довести, що в політичній історії Центральної Європи був прецедент, який таки дає змогу вивести закономірність — місто породжує не особливу особистість, а створює специфічне середовище, яке має визначальний вплив на подальший поступ країни в цілому.

Виділимо основні точки опори у нашему дослідженні. По-перше, ми будемо розглядати ідею ідеального полісу однією із зasadничих для чеської новітньої політичної філософії, з якої, на нашу думку, випливає основна інтелектуальна опозиція постtotalitarному режиму. Режим (не важливо який) завжди встановлюється в місті, лише закріпивши свої позиції в столиці, він переходить на всі нижчі адміністративні ланки. Тому якщо розглядати місто як первинну ланку у встановленні тих чи інших політичних цінностей, то на прикладі Чехословаччини ми можемо побачити, що як 1948 року захопивши владу в Празі комуністи прийшли до влади, то так само в 1989 році саме столичні демонстрації привели до їх повалення. Згідно з Я. Паточкою, можна розрізнати три види руху людської екзистенції: рух постійності або акцептації, рух репродукції (відчуження) та рух самовизначення (прорив або прагнення до руху істини) [2, с.276]. У рухові постійності ми вступаємо у відносини з тим, що вже є, що вже існує у світі. Його часовим виміром є минуле. Це прагнення,

у якому людина пропонує себе та одночасно приєднується до істот, від яких вона залежить. Його зміст – досягнути прийняття, акцептації своїм оточенням та іншими людьми, і тому його виконання супроводжує почуття безпечності, блаженства та сладості. У цьому першому рухові, людина, однак, пов’язана лише із випадковою одиничністю ситуації, у якій вона народилася, і ця випадковість ще не може розумітися в своїх сутнісних можливостях. Із рухом акцептації пов’язане прагнення до репродукції (Я. Паточка також називає її дією в упорядкованості). У ньому вже акцептована екзистенція кожного з індивідів та використана для потреб суспільства. Кожен даний іншому як посередник у суспільних відносинах та у вічному облаштуванні умов існування. Тому головним часовим виміром цього руху є теперішнє. Однак одночасно у гру вступають речі, інструменти та продукти, через які, перш за все, людина дана іншій, а прагнення до репродукції загрожує уречевленням та відчудженням. Це одночасно прагнення роботи та боротьби, прагнення безперервного становлення, що супроводжується стражданням та пригніченням. Соціальним продуктом цих двох видів рухів є сімейна спільність, що живе в полоні циклічних змін та прив’язана до змін як до того, що є гарантам безперервного продовження життя.

Для людської екзистенції та для феноменології взагалі найважливішим виявляється третій вид руху. Він виникає як реакція на момент, коли теперішній досвід може різко змінюватися. Коли відбувається потрясіння акцентованого до сьогоднішнього дня змісту дійсності, коли виявляється, що світ не повністю закінчений та готовий, що він не є зібранням випадкових подій, але що він є особливим цілим, уже явним та одночасно ще прихованим, що ми повинні брати участь у його виявленні, чи це стосується пізнання власної екзистенції чи повинні просто жити. Цей рух піднімає людину з пут усталеної постійності та репродукції, в яких вона пов’язана з іншим сущим, та надає їй можливість знайти саму себе, свої власні можливості. Його часовим виміром є майбутнє. Згідно з Я. Паточкою переживання потря-

сіння стоїть на початку людської історії. Людська історія почалася шляхом подолання міфів та вступом в екзистенційну невизначеність. Водночас проявилася необхідність нового стилю мислення, який міг би поставити в основу несамоочевидність змісту для розуму і зробити його темою відкритої дискусії. Виникнення історії та виникнення філософії, згідно з Я. Паточкою, збігаються. З появою філософії пов'язано виникнення двох подальших «інститутів», необхідних для підтримки історичного процесу. Рух «прориву /prulomu/ [2, с.280]» також засвідчує: нічого вже не може утриматися з того, що раніше виступало як опора (ні Земля, ні Небо, ні заспокійливі розповіді, ні Боги). Сьогодні недостатньо зовнішньо упорядкованої та генеративно гомогенної ділянки (ΟΙΚΟΣ), домашнього господарства та економіки, за яких жили доісторичні цивілізації. Єдине, що підтримує, це той близькій, який пережив подібне потрясіння, але вже не як член сімейного кола, але як «той інший», що розділяє однакову безосновність, і хто досягається подібним же образом нової опори. Солідарність «приголомшених» (тих, що пережили потрясіння) – це те, що утворює нове «поле» людської взаємодії. Народилася спільнота з новими зв'язками та обставинами, з новим типом обов'язків та інтересів. Ця спільнота є, згідно з Я. Паточкою, грецьким населеним пунктом - POLISOM. У класичному полісі мова йде про утворення спільноти тих, кого об'єднує досвід несамоочевидності, хто мав би бажання й утворював суспільні інститути для забезпечення свободи такого запитування. POLIS – це суспільство тих, що споглядають, йдуть, дискутують і їх прототипом є Сократ. Це той поліс, який намагався створити чеський філософ в умовах тоталітарної системи. Саме із цих, на перший погляд, далеких від конкретних політичних обставин, філософем народжувалася дуже конкретна політична позиція, яка завдяки завзяттю їх автора була запозичена тисячами «будівничих» цієї спільноти. Ми чітко можемо простежити, до чого хилиться думка про поліс Я. Паточки. Вимальовується повний антипод тоталітарній радянській системі, яка була нав'язана чехам

ззовні: поліцейський контроль, цензура, вічні підозри, а головне «заспокійливі розповіді» у вигляді державної пропаганди повертають сучасне Я. Паточці суспільство до доісторичних часів.

Гарне функціонування полісу та його єдність передбачало піклування про кожного його члена. Життя у невизначеному світі вимагало піклування про душу, яка повинна була вчитися з ним узгоджуватися. І це був Сократ: споглядання з покірною невідомістю та піклування про те, щоб кожен мав доступ до такого споглядання. Символічно те, що саме в той час, коли Сократ став для суспільства незручним, закінчився золотий вік грецького полісу й почалася його криза. Тут Я. Паточка знову проводить незриму паралель із сучасністю. Він так само, як Сократ, був зовсім незручним для тоталітарної системи, яка, водночас, знаходилася у глибокій кризі.

Ідея полісу має значення для подальшої долі Чехословаччини. Філософський дискурс, що виник в середовищі дисидентів, отримав конкретне втілення у політиці Вацлава Гавела, який став президентом після повалення комунізму. Це відрізняє його як він номенклатурної еліти комуністичних часів, які, виконуючи вказівки Москви, і призвели до того, що комунізм припинив бути інтелектуальною проблемою та став більш питанням влади, так і від тогочасних колег по опозиції в Польщі (Лех Валенса) та сучасних прагматиків (В.Клаус). Інтелектуальне підґрунтя всіх змін визначило консолідацію суспільства після 1989 року.

По-друге, місто має значно ширший та цікавіший, на нашу думку, вибір методів артикуляції власних інтересів: починаючи від активних дій (підтримка/спротив) до пасивного опору. Зокрема, протягом перебування Г.Гусака на посаді генерального секретаря КПЧ змінилося одне покоління. Суспільно-політична ситуація змінилася в порівнянні з відносно ліберальними 60-ми роками. Однією з найбільш характерних і специфічних рис життя в «нормалізованій» Чехословаччині стала «дачна субкультура». Вихідні, проведені за містом, поряд з телесеріалами та відпустками на Чорному морі стали одним із символів 1970-х.

«Втечу до природи» багато хто вважає формою «пасивного опору» режиму, а самі дачі – аналогом радянських «кухонь» (відомо, що на своїй дачі Градечек більшу частину часу в 1970– і проводив і В.Гавел). Є й інша точка зору, відповідно до якої дачний відпочинок був частиною «офіційної програми відмови від реальності (машина, дача, взимку гори, влітку Болгарія)», цілком схваленої режимом [3]. Така свобода вибору впливає на те, що обрана в Празі стратегія артикуляції інтересів ширилася містами та містечками та охоплювала всю країну. Саме це забезпечувало успіх. В той же час неконсолідованість традиційної політичної опозиції, яка концентрувалася переважно поза великими містами (через те, що її складали колишні фермери, постраждалі від колективізації), привели до її неефективності та поступового усунення державними органами безпеки.

По-третє, з одного боку, наявність театрів створює особливу мережу публічного простору. В одному зі своїх текстів 1968 року («Zvalašnosti divadla») Вацлав Гавел роз’яснює, чому театр є особливим видом мистецтва. На відміну від будь-якої скульптури, вірша, фільму, пісні, які є, в першу чергу, фактом матеріальним і невизнані можуть роками припадати пилом на полиці, театр не існує поза людиною. Він робиться нею і для неї. Саме тому театр «живий», він апелює напряму, несе інформацію, код. Дуже багато критиків сучасного конс’юмеристського світу кажуть, що театри, музеї, галереї більше не є ознакою творення мистецтва та культури саме в місті (що як правило давало підстави говорити про відмінність від села, де всі ці інституції відсутні), та стверджують, що «музеї стають плацдармами культур, чиї творіння будуть визнані досить коштовними, щоб зберегти їх для майбутніх поколінь. Вони є “пропускними пунктами” для витворів мистецтва» [1]. З іншого боку, точка зору, що з розвитком новітніх технологій всі наочні види мистецтва відімрут, не враховує, що всі ці театри, музеї та галереї є, в основному, місцем зустрічі інтелігенції, своєрідним форумом, що створює комунікацію, дискусію, а це і є запорукою успішного поліса, за Я.Паточкою. Зо-

крема, театр «Laterna Magika» був штаб-квартирою «Громадянського форума». Вірші, романи, п'єси, справді, можна писати і поза містом, як говорить Герард де Бріс. Проте своє окреме життя всі твори знаходять у місті, в театрі, в середовищі глядачів та акторів. В комуністичній Чехословаччині, величезна увага як і раніше приділяється інтелігенції навіть в 1980–х роках. Однак, це просто виродилося в ще однин порожній ритуал. Усі канали зв'язку між національною елітою і людина на вулиці було безжально знищено. Нацисти були першими зрозуміли, що інтелектуали становлять небезпеку для тоталітаризму, і, як Вацлав Черни писав у своїх спогадах, вони почали прямі, безжаліні напади на дві найбільш «підривні» верстви чеського народу: інтелігенцію та армію. Нацистському режиму однак, не вистачило часу, щоб виконати поставлене завдання. Це було досягнуто пізніше комуністами [4]».

По-четверте, в Чехословаччині основні університети розміщені в містах. Про місце студентів у соціальній структурі суспільства також можна вести багато дискусій, але ця особлива верства завжди долучається до коригування виробленого державного курсу. Те, що «ніжну», або «оксамитову» революцію підняло саме наймолодше покоління, відображене у назві «дитяча революція», яку використав Вацлав Гавел. В одному з інтерв'ю, що були проведені німецькою дослідницею Аннабель Лутц, він згадує: «наша антитоталітарна революція, прийнятимі на її початках, була революцією дітей. Школярі та учні професійних училищ йшли на вулиці, неповнолітня молодь. Вони йшли на вулиці. І їхні батьки жахливо боялися. За них і за самих себе. Батьки запирали їх в квартирах, залишали міста на вікенди. Потім вони почали виходити на вулиці разом з дітьми. Спочатку із страху за них, пізніше їх самих захопив дитячий ентузіазм. Це були діти, які пробудили в своїх батьках краще «я», вони змусили їх побороти брехню та стати на бік правди [5, с. 63– 64]». Роз'яснимо: про те, що студентство завжди є «невдоволеними існуючим режимом», писали багато хто, зокрема ще

С. Хантингтон у своїй «Третій Хвилі». Він доводив, що «студенти є універсальною опозицією; вони проти будь-якого режиму, що існує в їхньому суспільстві. Однак самі по собі студенти режимів не повалюють [6, с. 158]». Але, на жаль, С. Хантингтон не розглядає причин цієї «універсальної опозиційності». Не варто, на нашу думку, зводити все виключно до юнацького максималізму. Ми пропонуємо розглядати студентів як майбутню інтелігенцію: вони – у процесі здобуття вищої освіти, є громадсько активними і переживають за долю країни, зрештою, вони ще не посіли остаточно закріпленого місця в соціальній структурі суспільства. Отже, за всіма ознаками студенти можуть бути зараховані до лав інтелігенції. До того ж, цікаво відзначити, що всі події оксамитової революції почалися безпосередньо зі студентства. Найактивнішими були студенти драматичної академії, DAMU. Саме вони в перші дні революції влаштували 24-годинне чергування та створили перші революційні комітети.

По-п'яте, ознакою, спільною для всіх міст, незалежно від їх чисельності, є наявність різномірного населення за соціальними, майновими, національними та конфесійними ознаками, тоді як інші населені пункти мають переважно однорідне населення. Це питання в чеській історії є найбільш контраверсійним. Зазначимо лише, що модель співіснування різних етнічних груп в межах міста може слугувати своєрідною лабораторією для випробовування загальнонаціональної етнополітичної стратегії. Зокрема, багатомовна Прага ще з Середніх віків була, за словами чеського історика Яна Кршена, “конфліктним співтовариством”, свідоцтвом чого є багаточисельні міжнаціональні і міжрелігійні зіткнення і культурна розділеність. Друга половина XIX і початок XX століття — “золоте століття” празької культури — в цьому сенсі не були виключенням; національне суперництво між чеською більшістю, німецькою меншістю і єреями, привело і до роздільноті празької культури, своєрідному “апартеїду”. Ці внутрішньо празькі відносини були екстрапольовані на всю країну, і призвели до виселення судейських німців, побудови стіни

навколо циганських поселень в Усть-над-Лабем.

По суті, можемо, підсумовуючи, вивести своєрідну формулу утворення особливого міського інтелектуального середовища: базова філософська парадигма, що обґруntовує поліс як особливе та самодостатнє утворення, міська культура наявності вибору стратегій як особистої так і колективної поведінки, концентрація театрів як основних адептів публічного простору, скупчення студентів та вищіх навчальних закладів, що стають авангардом основних суспільно-політичних зрушень та багатонаціональний характер, який призводить до інкорпорації елементів різних культур. На нашу думку, таке особливe інтелектуальне та культурне середовище є моделлю подальшого загальнодержавного розвитку.

Література:

1. Де Врис Г. Большой город – великое искусство [Електронний ресурс]// Герард де Врис. – Режим доступу: <http://rnagazines.russ.ru/logos/2002/3/vris.html>. – Назва з екрану
2. Blecha I. Patočkova filosofie – situace človeka ve svete a dejinách. / Ivan Blecha. - In: Havel, I. M. A Třeštík, D.: Co daly naše zeme Evropě a lidstvu. III část: Svobodný národ na prahu třetího tisíciletí. Evropský literárni klub, Praha 2000, S. 274 – 288.
3. Бобраков-Тимошкин А. У нас была нормальная эпоха [Електронный ресурс] / Александр Бобраков-Тимошкин. – Режим доступу : <http://magazines.russ.rU/nz/2007/2/ti 11 .html>. – Назва з екрану.
4. Culic J. Czech Political Culture in the 1990-s [Електронний ресурс] / Jan Culik. – Режим доступу : http://www.arts.gla.ac.uk/Slavonic/staff/Czech_politics.html. – Назва з екрану.
5. Lutz A. Dissidenten und Bürgerbewegung: Ein Vergleich zwischen DDR und Tschechoslowakei / Annabelle Lutz. – Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1999. – 182 p.
6. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века./ Самюэль Хантингтон. – М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.

АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. В статті досліджуються тенденції розвитку Європейського Союзу, та виділяються в ньому 2 протилежні процеси: з одного боку, про зростання централізації ЄС, яка проявляється у зростанні повноважень та значенні центральних органів влади. З іншого боку, зростає увага до регіонального розвитку. Фактично вимога регіоналізації та зростання прав регіональної влади стали одним з основних критеріїв у набутті членства країни в Європейському Союзі.

Ключові слова: регіональна влада, фінансові ресурси, місцеве самоврядування, місцева громада, місцеві податки, державні трансфери, структурні фонди ЄС.

Насамперед нас цікавлять фінансові ресурси регіональної влади, які дозволяють їй ефективно вирішувати проблеми віднесені до її компетенції, а також бути незалежною від центральних органів влади. Показовим тут є приклад країн Центральної Європи, які провели ряд реформ спрямованих на регіоналізацію країн та посилення повноважень місцевих та регіональних органів влади. Показово, що країни: Словаччина, Угорщина та Чехія, які не є великими територіально та не мають великої кількості населення, в результаті реформ створили максимально комфортні умови для розвитку територіальних громад.

Зважаючи на успіх європейської політики регіоналізації, яка дозволила вирішити ряд економічних, соціальних проблем, вважаємо, що подібна практика варта більш детального вивчення з метою впровадження досвіду Європейського Союзу для України.

Проблема децентралізації країн Європейського Союзу та формування регіональних структур стала об'єктом вивчення українських науковців. Зокрема децентралізація країн ЄС вивчалася Гелей С.Д., Рутар С.М. [4], Демчишак Р., Прокіп А. [5], Кваша А.П. [8], Копил Б. [9], Кукарцев О. [10], Школа І.М. [15].

Реформи у країнах Центральної Європи та їх вплив на регіональний розвиток досліджували Бочаров С. [3], Каплій О. [6], Новікова О. [11].

Фінансові повноваження регіональної влади сильно відрізняються в залежності від країни, у якій вона функціонує. На її повноваження впливають наступні фактори:

1. Модель взаємовідносин між центральними органами влади та територіальною громадою. Дуже часто вона залежить від рівня демократії у суспільстві. Високий розвиток демократії стає теоретичною основою формування різноманітних теорій регіоналізму та передачі частини повноважень від центральних органів влади до територіальних громад. Становлення сталих та розвинутих демократичних інститутів створює інституційні передумови для розвитку територіальних громад, посилення їх ролі у вирішенні регіональних проблем та представництві регіональних інтересів. Активна участь громадян у політиці (активістська політична культура за Г.Алмондом) стають запорукою ефективного функціонування інститутів регіональної влади.

2. Важливим стає створення законодавчої бази для розвитку інститутів регіональної влади. Як правило, формуються межі компетенції таких органів влади, особливості їх формування та відносини з центральними органами влади та іншими регіональними інститутами [8, с. 52]. В окремих випадках регламентуються можливість регіональних органів влади брати активну участь навіть у міждержавних відносинах (право створювати транскордонні регіони та формувати владні інститути у них).

3. Важливе значення має й форма державного устрою. Як правило, вона прямо впливає на процес регіоналізації, стимулює, або й гальмує його [10]. Федеративні держави мають зна-

чно кращі умови для розвитку регіоналізму, оскільки їх суб'єкти федерації мають гарантовані правою системою повноваження. В той же час унітарні держави мають значно менше можливостей розвитку регіоналізму, позаяк він супроводжується не лише інституційними змінами, але часто й правовими та адміністративними (зміна адміністративно-територіальних одиниць).

4. Певний вплив на розвиток регіоналізму, а отже й повноваження регіональної влади мають історичні традиції. Прикладом можуть слугувати ФРН та Австрія – країни, у яких традиційно регіональний поділ та специфіка завжди проявлялися дуже сильно. В подібних країнах регіоналізм має історичні традиції, а отже може додатково отримати легітимацію та підтримку як серед населення та регіональних інститутів так й серед центральних органів влади. Будь-які намагання останніх якось обмежити цей процес стикатимуться з непорозумінням з боку населення регіону, яке вбачатиме у подібних кроках посягання на обмеження своїх прав.

5. Фактор, що впливає на розвиток регіоналізму: наявність чи відсутність у країні сепаратиських тенденцій з боку певних регіонів. Наявність сепаратиських настроїв серед населення певного регіону призводить до того, що центральні органи влади намагатимуться обмежити, або занадто ©контролювати регіональні, побоюючись можливого наростання відцентрових тенденцій. Прикладом таких країн може слугувати Франція, яка тривалий час стикалася з проявами сепаратизму: корсиканського, бретонського, баскського, провансальського. Ще одним прикладом є Іспанія, яка постійно протистоїть сепаратиським тенденціям Каталонії та Країни Басків. За таких умов, природньо, центральні органи влади побоюватимуться передавати частину своїх повноважень регіональній владі через загрозу втрати суверенітету над територією регіону.

6. Шостим фактором хотілося б виділити вплив Європеського Союзу. Популярні серед європейської спільноти та політикуму ідеї децентралізації та регіоналізації призводять до розвитку ре-

форм та поступального розвитку країн у цьому напрямку. Надання широких повноважень регіонам та стимулювання трансъкордонного регіонального співробітництва стали, де-факто, одним із критеріїв євроінтеграції [1]. Прикладом можуть слугувати країни Центральної Європи, зокрема Польща, Чехія та Словаччина [11, с. 114], які швидкими темпами пройшли регіоналізацію, попри унітарний характер держав, та сприяли розвитку регіональних політичних інститутів, а отже й регіональної влади.

Фінансова компетенція регіональної влади пов'язана передусім із забезпеченням діяльності регіональної влади фінансовими ресурсами. Без можливості вільно розпоряджатися коштами, у межах компетенції, говорити про незалежність регіональної влади як такої не доводиться [7]. Метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально-економічному розвитку регіону. Наявність завдань і функцій, що покладаються на регіональну владу, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для неї.

Існують дві основні моделі фінансових взаємовідносин між центральними органами влади та регіональною владою – фінансовий федералізм та фінансовий унітаризм. Вони логічно випливають з форми державного устрою.

Сутність першої моделі полягає у законодавчому закріпленні широких прав у використанні фінасів регіональною владою. Зокрема:

- значна автономія бюджетів різного рівня;
- договірно-правовий характер відносин між центральною та регіональними владами;
- чітке розмежування фіiscalьних та видаткових повноважень регіональної влади;
- закріплення за кожним рівнем влади достатніх фінансових ресурсів для забезпечення її роботи;
- організація міжбюджетних відносин, перерозподіл фінансових потоків, через консультації різних рівнів влади [2].

Фінансовий унітаризм передбачає, що основні принципи фінансування регіональної влади визначаються центральною владою. В ідеалі центральна влада дбає про дотримання єдиних стандартів фінансування, або перерозподіляє кошти. Зрозуміло, що унітарна модель є менш сприятливою для фінансового забезпечення функціонування регіональної влади. Прикладом та-кої моделі може слугувати Україна.

В рамках двох зазначених моделей взаємовідносин між центральними органами влади та регіональною владою, можна також виділити їх різновиди – фінансовий централізм та фінансовий децентралізм. Перший притаманний ультраунітаринм державам (Китай, Північна Корея тощо) й не є предметом нашого розгляду, позаяк, фактично зводить нанівець сенс існування регіональної влади. Другий, навпаки, створює широкі можливості для вільного розпорядження регіональною владою фінансовими ресурсами, а отже й відносної незалежності від центральних органів влади.

Аналіз джерельної бази свідчить, що фінансові ресурси регіональної влади, як правило, є основними для розвитку регіональної влади, на них ґрунтуються успішне здійснення останньою своїх повноважень та покладених на неї завдань. Така увага саме до фінансових аспектів пояснюється тим, що наявність фінансів робить регіональну владу, а у широкому розумінні самоврядування, дійсною та автономною від центральної влади. Говорячи про фінансові ресурси регіональної влади, ми можемо виділити декілька типів таких ресурсів: податки, державні трансфери, допомога структурних фондів ЄС та запозичення.

Податки надають переважну більшість фінансових ресурсів регіональній владі. Зокрема у 2010 р. в ЄС вони становили 108 900 000 000 євро, або 61% від загальної виручки [21]. Слід розрізняти прямі податки та непрямі податки. Пряме оподаткування в основному складається з чотирьох пунктів й становить близько трьох чвертей місцевих податкових надходжень, у тому числі груп муніципальних утворень:

1. податок на майно, оплачується фізичними та юридичними осібами;
2. податок на нерухомість, виплачуються власникам земельних ділянок;
3. податок на незабудовані земельні ділянки;
4. бізнес-податок, що сплачується підприємствами [18].

З 2011 року, у ЄС було проведено реформу місцевих податків, яка призвела до зміни структури податків за рахунок перерозподілу «податків домогосподарств» (податок резидентів, податки на нерухомість, податки на земельні ділянки) між різними рівнями регіональної та місцевої влади та економічного стимулювання, новим механізмом оподаткування, підприємництва.

З 1 січня 2011 р. регіони стали застосовувати нову схему оподаткування:

1. податок на додану вартість підприємствам (CVAC) та єдиний податок на корпоративні мережі (IFER), але перестали отримувати податки на майно;

2. регіональні органи влади стали єдиними одержувачами податку на нерухомість, в тому числі їм передавалася регіональна частка цього податку.

3. житлово-комунального господарства, тим часом, користуються всіма трьома «податками домогосподарств». Регіональна влада також отримала вигоду з нових податкових надходжень, які частково замінили бізнес-податок (внесок землі в ДЗЗСЄ компаній, CVAE, IFER).

Непрямі податки. На їхню долю припадає лише частина місцевих податків, а тому вони становлять лише одну четверту частку місцевих ресурсів податку. Зауважимо, що в той час як непрямі податки є більш численними, вони більш чутливі до економічних умов. Частина з них, які утримуються галузі розвитку (наприклад, місцевий податок, оплата громадського транспорту, податок з туристів при оплаті готелів). На додаток до цього, податок на рекламу, азартні ігри в казино, підйомники.

З 1997 року фіiscalьний тиск у ЄС стабілізувався. Закон про фінанси в 1999 році вирішив припинити, починаючи з 2003 року, «зарплату» з податкової бази податку, додатковий податок, та регіональні податки на передачу власності, і запровадив скорочення реєстраційних зборів для відділів будівель і гаража. Закон про фінанси 2000 року поширив це скорочення на все майно (єдина ставка 3,6%). Додатковий бюджет в 2000 році скасував регіональну частку податкових оренд. І, нарешті, Закон про Фінанси 2001 року усунув диференціальний податок на автотранспортні засоби фізичних осіб і організацій [17].

Це зниження податків було компенсовано за рахунок держави, яка перетворилася у свого роду першу громаду платника податків. У 2004 році частка державних внесків склала чверть податкових надходжень, що зібрано громадами в рамках чотирьох прямих податків. З 2004 року така податкова компенсація з боку держави, яка перебувала до цього, за межами системи, була інтегровані в загальну фінансову операційну систему (DGF). З того часу прогрес і нові можливості оподаткування видаються здатними компенсувати регіональній владі зменшення її надходжень шляхом зменшення податкових зборів за рахунок місцевих податків. Така система дозволяє забезпечити фінансову самостійність регіональної влади, принаймні у ЄС.

Другий тип фінансових ресурсів регіональної влади, на яко-му ми зупинимося детально, державні трансфери, або державна підтримка. Як правило вона надається органам регіональної влади з боку центральної влади через систему грантів. Ця система складає другу категорію фінансових ресурсів регіональної влади в порядку важливості. Зокрема у 2010 р., в ЄС, державні трансфери склали 98 млрд. euro (46% від загальної виручки) і 99,5 млрд. euro в 2011 році [18]. В принципі подібні трансфери зростатимуть. Таке зростання пов'язане з двома явищами. По-перше, збільшення передачі повноважень від центральної влади до регіональної, що передбачає й передачу фінансових ресурсів. По-друге, диспропорція регіонального розвитку, що змушує

центральну владу шляхом перерозподілу бюджетних коштів та надання грантів стимулювати розвиток депресивних регіонів. У деяких країнах державні трансфери вже обігнали, за важливістю, податкові ресурси регіональної влади.

Фінансові трансфери з державних до регіональних органів влади прагнуть компенсувати зростання витрат, породжених передачею повноважень від центральних органів державної влади до місцевих органів влади. Фінансові трансфери в окремих випадках можуть набувати вигляду різноманітних пільг чи податкових преференцій регіону. Наприклад, у СІНА реалізовується система державних фантів – блоки-гранти та категорійні гранти. Останні передбачають надання коштів під конкретні програми [13].

В цілому трансфери являють собою найбільшу частку фінансової підтримки з боку держави (41390000000 євро в 2011 році, або 69% усієї фінансової допомоги). Вона розподіляється між різними регіональними та місцевими органами влади наступним чином: - 40% загалом, - 30% в департаментах, - 17% EPCI, - 13% у регіонах [18]. На додаток до цього діють окремі фонди, зокрема: фонд для виплати компенсації податку на додану вартість (ПДВ компенсаційний фонд), компенсації за звільнення, що стосуються місцевого оподаткування, кадрового компенсації реформи оподаткування бізнесу (DC RTP).

Розподіл найбільш державної підтримки на основі показників ресурсів (фінансовий потенціал, фінансовий потенціал, податкові зусилля, коефіцієнт податкового консолідації) і навантаження показників (чисельність населення, кількість бенефіціарів APL). Пожертвування можуть вільно використовуватися, тобто вони не прив'язані до конкретних витрат, і отримання їх відбувається автоматично. З 1996 року держава активніше почала контролювати розвиток своїх господарств.

Наступним видом фінансових ресурсів є кредит. Наразі він є третім за значенням серед фінансових ресурсів регіональних органів влади. Власне, частка кредитів у загальному обсязі фінан-

сівих ресурсів регіональної влади неухильно знижується [22]. Принаймні про це свідчать дослідження французького науковця Ж.Маку. Місцеві органи влади мають автономію у справі запозичення, тобто вони не повинні отримувати попередній дозвіл від центральної влади до запозичення, але запозичення стосується виключно нових інвестицій. Подібна практика призвела до кредитного бума з боку регіональних органів влади. Пік цього бума припав на початок 90-х рр. ХХ ст. Розвиток великої кількості програм місцевого чи регіонального рівня залежав від кредитних коштів. Проте, послаблення економіки країн ЄС та стабілізація й зниження інфляції зробили тягар кредитів регіональної влади непосильним. Тому наразі кредити хоч й залучаються, але їхня роль суттєво зменшилася й продовжує падати. За даними Ж.Маку, з 1997 року регіональна влада займається відновленням власних зусиль та інвестиційної спроможності, але завдяки пошуку власних коштів.

Крім вказаних фінансових ресурсів можемо говорити ще про один, але він притаманний лише країнам ЄС. Мова йде про структурні фонди ЄС. Нагадаємо, що ще Паризький договір (1952), що заснував Європейське співтовариство вугілля та сталі, містив положення про позики регіонам, де проводилася реструктуризація цих галузей промисловости. Згідно з Римським договором (1957), вже було засновано Європейський соціальний фонд з метою «поліпшення працевлаштування робітників і підвищення їхньої професійної мобільності в рамках Співтовариства». Стаття 41 подібним чином розширювала можливості використання сільськогосподарської політики як інструмента регіональної політики у сільській місцевості. До вступу Великої Британії, Ірландії і Данії було створено інструмент ширшої регіональної політики – Європейський фонд регіонального розвитку [10].

Договір про Європейський Союз (1991) – Маастрихтський договір – вніс поправки до Римського договору, створивши окремий розділ (XVI) про економічну і соціальну згуртованість

згідно з принципом, що діяльність різних фондів має бути скординованою. Однак використання фондів усе ще здійснювалося через окремі встановлюючі статті і фрагментарно впроваджувалося через 7 (пізніше 8) цілей (objectives), які пересікають як різні фонди, так і ініціативи громад (Community Initiatives), що стосуються окремих проблем, спільних для регіонів [11]. Протягом 2000-2006 рр. структурні фонди були реформовані, їх кількість скоротилася до 3. Можемо зазначити, що вони є вагомим стимулом європейської політики регіоналізму. Зазвичай високорозвинені країни не отримують значних дотацій від структурних фондів. Як правило, вони фінансують найменш розвинені країни ЄС. Країни-аутсайдери – Греція, Ірландія, Португалія – можуть розраховувати на фінансування 75% вартості регіонального проекту з боку Структурних фондів (це була «стеля»), Іспанія – на 60%, Італія – на 50%, Великобританія – на 47,5%, Австрія – на 40%, Фінляндія, Німеччина, Швеція – на 35%, Франція – на 30%, нарешті, країни-лідери – Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди – лише на 25% [10]. Остання група фінансувалася у таких обсягах здебільшого з політичних міркувань, адже за відносним показником ВВП на душу населення (ПКС) їм не було рівних в ЄС; громадяни цих країн мали, проте, знати, що сплачувані ними податки використовуються і на їхні потреби.

Таким чином виділяють 4 основні види фінансових ресурсів регіональної влади. Можливості їх впровадження та активного застосування залежать від моделей фінансових взаємовідносин між центральною владою та регіональною. Європейські тенденції свідчать про зростання ролі місцевих податків та державних трансферів у забезпеченні ресурсів регіональної влади, а також зниження ролі кредитів. Структурні фонди мають неоднакове значення для європейських країн. Високорозвинені країни мають менші можливості користуватися ними у той час як для слабкорозвинених країн вони є одним з головних джерел фінансових надходжень.

Отже, вивчення та використання європейського досвіду повинно стати вайливим елементом реформування української системи фінансування регіонального розвитку.

Література:

1. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування / Роберт Агранофф [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/976-138-a5..>. — Назва з екрану.
2. Барський Ю, Зінчук Ю. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку. / Юрій Барський, Юрій Зінчук [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf. — Назва з екрану.
3. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції у Європейський Союз / Сергій Бочаров [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=45468. — Назва з екрану.
4. Гелей С.Д., Рутар С.М. Регіональні структури влади та місцевого самоврядування / С.Д.Гелей, С.М.Рутар [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://npu.edu.Ua/le-book/book/html/Diplp_kspd_Gelei_Rutar/330.html. — Назва з екрану.
5. Демчишак R, Прокіп А. Сутність регіональної влади, її рівні в країнах Європейського Союзу та Україні / Р. Демчишак, А. Прокіп [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuvgov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_22/fail/Demchyshak.pdf. — Назва з екрану.
6. Каплій О. Реформування місцевого самоврядування у країнах Східної Європи: Порівняльно-правовий аналіз / О.Каплій [електронни ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.com.Ua/stattyia/6127-reformuvannja-mistsevogo-samovriaduvannja-u-krayinah-shidnoyi-evropi-porivnjalno-pravovij-analiz.html>. — Назва з екрану.
7. Каувенберг Жан-Клад, ван. Європейська Хартія регіональної демократії Головні питання 11 грудня 2007 р. / Жан-Клад ван Каувенберг [електронни ресурс]. – Режим доступу : despro.org.ua/img/european_charter_for_regional_democracy.doc с.3.. — Назва з екрану.

8. Кваша А.П. Децентралізація: проблеми і доцільність реалізації // Регіональна політика в Україні : Стан та перспективи розвитку : Міжнародна науково-практична конференція (24-25 травня 2000 р. Харків). – С. 50-55.
9. Копил Б. Досвід реформування місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу / В.Копил [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuvgov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/2/08.pdf. — Назва з екрану.
10. Кукарцев О. Інституціональні механізми реалізації регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев. [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuvgov.ua/portal/soc_gum/Unir/2007_19/17.pdf. — Назва з екрану.
11. Новікова Оксана Формування системи територіальної організації влади: досвід ЦСЄ // Актуальні проблеми Європейської та євроатлантичної інтеграції України (матеріали 8 регіональної науково-практичної конференції, 19 травня 2011р.) Дніпропетровськ. – С. 113-115.
12. Огляд ролі та практики укладання угод про регіональний розвиток у Європі [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.ssrd.org.ua/content/ukr/prjdoc/Regional_contracts_UA.pdf. — Назва з екрану.
13. Орлов О.Г. Зарубіжний досвід фінансування сталого розвитку регіону / О.Г. Орлов [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuvgov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2012_1/22.pdf. — Назва з екрану.
14. Покотило Т. Вплив регіональної влади на формування інвестиційної привабливості регіону / Тетяна Покотило [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/19.pdf>. — Назва з екрану.
15. Школа І.М. Розвиток єврорегіонів – шлях до інтеграції України в Європейське Співтовариство / І.М. Школа [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://univer.km.ua/visnyk/1376.pdf>. — Назва з екрану.
16. Borghetto E., Franchino F. The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives / Enrico Borghetto, Fabio

- Franchino [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://translate.google.com.ua/translate?hl=uk&sl=en&tl=uk&u=http%3A%2F%2Fwww.ih.s.ac.at%2Fvienna%2Fpublication.php%3Ftool_eaction%3Ddownload_file%26id%3D970&anno=2. — Назва з екрану
17. Chapter 2 - Fiscal Federalism: Theory & Practice [електронни ресурс] – Режим доступу : http://www.rbi.org.in/scripts/bs_viewcontent.aspx?Id=1159. — Назва з екрану
18. Impôts, dotations de l'État et emprunt: les ressources des collectivités territoriales [електронни ресурс]. — Режим доступу : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/le-financement-des-collectivites-territoriales/lessentiel/impots-dotations-de-letat-et-emprunt-les-ressources-des-collectivites-territoriales.html>. — Назва з екрану.
19. Mead G.H. Mind, Self and Society from the Standpoint of Social Behaviorist / Edited by Charles W. Morris / G.H. Mead. – Chicago : University of Chicago. – 440 p. 286-287
20. Recommendation 79 (2000)1 on “The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity”, [електронни ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=896523&Site=COE>. — Назва з екрану.
21. Marcou G. Analytical tool for assessing the autonomy of first-tier local authorities / Gerard Marcou [електронни ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871651&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871651&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorL ogged=FFC679). — Назва з екрану.
22. Haschke D. Local Government Administration in Germany / Dieter Haschke [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://translate.google.com.ua/translate?hl=uk&sl=en&tl=uk&u=http%3A%2F%2Fwww.iuscomp.org%2Fgla%2Fliterature%2Flocalgov.htm&anno=2>. — Назва з екрану.

УДК 339. 923 (477)

Шинкар В.А., Ковач Т.Ю., Терек В.О. (Ужгород)

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. Європейська інтеграція, задекларована як стратегічний напрям розвитку України є не лише зовнішньо-економічним вектором, а й орієнтиром цінностей для всього українського суспільства. Інтеграцію України до ЄС сьогодні підтримують всі структури влади та переважна більшість українського населення. Однак у цьому стратегічному напрямі розвитку нашої держави виникає багато труднощів об'єктивного і суб'єктивного характеру. Причому їх подолання залежить не тільки від України, а й від зовнішніх чинників, які знаходяться за її межами. В статті аналізуються стан політико-економічних відносин між Україною та Європейським Союзом, основні причини політико-економічних проблем, які виникли в ЄС. Особлива увага звернута на макроекономічні проблеми сучасної України. Зроблено висновки про необхідність проведення виважених як політичних, так і економічних рішень, від яких залежать перспективи інтеграції України до ЄС.

Ключові слова: інтеграція, ЄС, «дорожня карта», «конституційна криза», вільна торгівля, європейські норми і стандарти.

Вступ. Європейська інтеграція і місце в цьому процесі України – надзвичайно складна проблема. Окрім її аспекти аналізували відомі українські економісти: П.Т. Саблук, В.І. Власов, О.Ю. Білецький – проблеми регіональної інтеграції як складо-

ва глобалізації економіки [11]; В. Чужиков, А. Бояр – антикризовий бюджетний менеджмент в ЄС [14]; Т. Осташко – ризики для сільського господарства України від встановлення зони вільної торгівлі з ЄС [9]; О.Булана – державна підтримка підприємств реального сектора економіки в Україні в умовах її інтеграції в СОТ та ЄС [1] та інші.

Реальність Європейської інтеграції України вимагає поглибленого аналізу й порівняння законодавчо-правових, економічних, соціальних та інших вимірів нашої країни з параметрами ЄС, а також оцінки їх відповідності євроінтеграційним принципам. Об'єктивний аналіз такої відповідності є однаково актуальним як для України, так і для Європейського співтовариства, оскільки навіть просте фізичне збільшення системи ЄС ускладнює її, вимагаючи нових додаткових регуляторів, кожний з яких має обмежені можливості. З точки зору керованості системи, її розширення повинно мати розумні межі. Адже економічний зміст інтеграції полягає у включенні нових елементів до старої, усталеної системи та в її кооперації з цими елементами для поліпшення її ж життєдіяльності. З огляду на це, необхідні перевонливі докази, які б продемонстрували роль нових кандидатів (у тому числі України) у відповідному процесі, а також міру їх наближеності та адаптованості до основних вимірів сталого розвитку країн ЄС.

Сьогоднішні умови не є сприятливими для реалізації євроінтеграційних прагнень України. Просуванню нашої країни в напрямі ЄС заважають як зовнішні, так і внутрішні чинники. Зовнішні пов'язані з тим, що сучасний стан Європейського Союзу можна охарактеризувати як серйозну кризу кількісного та якісного зростання спільноти. Економічна криза в Європі перестала бути проблемою окремих «периферійних» країн єврозони. Із суто економічної вона дедалі більше перетворюється на політичну і стає новим випробуванням для Євросоюзу. Внутрішні чинники виражаються у браку кадрового і фінансового забезпечення та відсутності реально координуючого органу у сфері євро-

пейської інтеграції. Загальновизнаною є думка, що українська влада не готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами. Це виражається у тому, що в країні не створена ефективна ринкова економіка, не ведеться ефективна боротьба з корупцією, не забезпечена незалежність та прозорість судової влади, не забезпечений розвиток громадянського суспільства тощо.

Таким чином, на перспективи інтеграції України до ЄС впливають як зовнішні фактори (готовність Європейської спільноти до розширення «Спільного ринку»), так і внутрішні – проведення ефективних економічних і інституціональних реформ українською владою.

Зважаючи на відмічені проблеми, стаття побудована наступним чином: у першому розділі коротко проаналізовані сучасні політико-економічні відносини між Україною та Європейським Союзом, у другому – розглянуто стан економічної і політичної ситуації в ЄС, з точки зору можливостей розширення цієї організації, у третьому – з'ясовуються політична, економічна і інституціональна готовність України до більш тісної європейської інтеграції; у висновках –узагальнюються результати досліджень і даються рекомендації.

1. Сучасні політико-економічні відносини між Україною та Європейським Союзом. Основи економічного співробітництва між Україною і ЄС визначаються цілою низкою угод та інших документів, прийнятих як на двосторонньому рівні, так і кожною із сторін окремо. 30 грудня 2005 р. Україна отримала від ЄС статус країни з ринковою економікою і була вилучена з переліку «країн із переходною економікою» в рамках антидемпінгового законодавства Європейського Союзу. Між Україною та ЄС був сформований План дій на 2005-2008 роки, який передбачав досягнення нашою країною певних пріоритетів. Основними із яких до тепер залишаються забезпечення демократії та верховенства права, утвердження незалежності судової влади, ефективна боротьба із корупцією, права та основні свободи людини.

ни, розвиток громадянського суспільства, свобода ЗМІ та свобода висловлювань, права національних меншин. В галузі економіки та соціальної сфери виділені такі пріоритети як створення ефективної ринкової економіки, покращання інвестиційного клімату, запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості населення, зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів, підвищення безпеки продуктів харчування, запобігання погіршенню стану навколошнього середовища, реформування та вдосконалення системи освіти, посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні.

2008 – 2009 роки були досить продуктивними у відносинах України з Європейським Союзом. У вересні 2008 року, в ході саміту Україна – ЄС у Парижі, була підписана Спільна Декларація у якій зафіксовані такі важливі документи як «Угода про асоціацію, визнання України Європейською державою» і початок візового діалогу. Попри свою неоднозначність, асоціація відкриває Україні можливості встановлення привілейованих зв'язків з євроструктурами на всіх напрямах: санітарні вимоги, стандарти довкілля, співробітництво між регіонами, соціальна сфера, рибальство, надзвичайні ситуації, торгівля, зв'язок, наукові дослідження тощо. Надалі передбачено прийняття меморандуму про співробітництво між галузями (першим був такий документ між енергетичними сферами України та ЄС у 2005 році), план дій з технічної допомоги, адаптація національного законодавства до європейського, взаємодія в рамках відповідних програм ЄС.

Позитивні перспективи існують в Україні і в переговорному процесі про входження в асоційовану європейську зону спільногого авіаційного простору. Такий простір означає спільні з країнами ЄС правила для виробників літаків, для авіакомпаній, для заходів безпеки, для гарантій пасажирам. Українську авіацію при цьому будуть суворо перевіряти по стандартам Європейського Союзу. Однак умови безпеки цього виду транспорту значно зростуть. Український ринок авіаперевезень є одним з найбільш швидкозростаючих у світі. За підсумками 2011 року він виріс

на чверть, при цьому міжнародні перевезення – на 42%. В українському авіа просторі виконують регулярні польоти авіакомпаній з 34 країн світу по 83 маршрутах (вони перевезли в основному на міжнародних напрямках, близько 3,2 млн. пасажирів) [13].

Значні складності у взаємовідносинах Україна – ЄС виникли у реалізації проблеми знищення надлишкового українського озброєння. В Україні невіправдано довго складали комплексний план ліквідації небезпечної спадщини Радянської армії. В ЄС недооцінили тісноту зв'язку який існує між системою безпеки та фінансовою системою. Однак актуальність проблеми у цілому не зменшилась і залишилась не вирішеною.

Невіправдано довго готувалися в Україні до реалізації запропонованих Європейським інвестиційним банком планів кредитування у сфері енергопостачання. Те, що у часі можна було вирішити на протязі двох-трьох місяців, тривало понад рік. Україна фактично втратила можливість отримати найдешевші у світі кредити, так як в умовах світової фінансової кризи ситуація змінилась не на користь нашої держави.

Не сталося поки що вирішальних змін і у відносинах Україна – ЄС в аграрній сфері. Україна вже постачає в країни ЄС свою аграрну продукцію: мед, фрукти, насіння, овочі. Здійснюється ряд заходів, щоб до цього ряду продуктів долучились молоко-продукти, м'ясо, риба. Українським експортерам вдалося ввести поліпшенну систему контролю за вітчизняною рослинною олією й відновити її постачання в країни ЄС. Функції контролера на вході в Європейський Союз виконує система швидкого реагування щодо харчової продукції та кормів (RASFF), яка не пропускає неякісні іноземні поставки.

Перспективним напрямом співробітництва України та ЄС була і залишається сфера космічних досліджень, зокрема співпраця у створенні цивільної Глобальної навігаційної супутникової системи (GNSS). У ЄС враховують той факт, що Україна належить до вісімки держав, які мають розвинutий технічний і технологічний потенціал у сфері освоєння космічного простору.

Процеси глобалізації і інтернаціоналізації виробництва впливають і на сферу переміщення трудових ресурсів, тобто міграційні процеси. Враховуючи близьке сусідство України та країн ЄС (тільки Закарпаття межує із чотирма країнами Європейського Союзу), це неминуче зачіпає і інтереси нашої країни. Наприклад, за 2011 рік обсяг приватних переказів українців з-за кордону сягнув понад 7 млрд. дол., що становило 4,3 % ВВП країни [3]. Європарламент підтримав пропозицію Єврокомісії щодо введення європейської «блакитної карти» для трудових мігрантів високої кваліфікації. За аналогією до американської «зеленої карти», європейський документ буде одночасно дозволяти на роботу та проживання громадянам третіх країн, які володіють унікальними для країн ЄС спеціальностями. Вплив цього рішення на економіку України буде відчутним, але його аналіз виходить за межі даної наукової статті.

ЄС у майбутньому буде фінансувати «спільні програми», з'єднуючи регіони держав-членів та країн-партнерів, що мають спільні кордони. В інтересах України, рухатися до істотного спрощення процедур та значного підвищення ефективності використання технічної допомоги з боку ЄС, яка до того ж здійснюватиметься в рамках нового підходу, характерного для досконаліших принципів «структурних фондів» (багаторічні програми, партнерство та спільне фінансування). Цьому сприятиме підписання угоди про безвізовий простір між Україною та ЄС.

В сучасних умовах завершується підготовка нової ініціативи Євросоюзу – Східноєвропейського партнерства (СЕП). Народжений спільними шведсько-польськими зусиллями, цей формат охоплюватиме країни Південного Кавказу (Азербайджан, Вірменія, Грузія), Україну, Молдову і, не виключено, Білорусь. Мета СЕП подвійна: для всіх – створення спільних з ЄС цінностей, стандартів і норм. Для тих хто хоче і може інтегруватись до ЄС будуть створюватись з боку Євросоюзу сприятливі умови. Україні, як і іншим країнам, наданий шанс успішної інтеграції в структури Європейського Союзу.

Переговори тривають динамічно. Влітку 2010 року ЄС почав стратегічний перегляд Європейської політики сусідства (ЄПС). До роботи в рамках перегляду ЄПС Євросоюз уперше залучив країн-партнерів. Результати дискусії знайшли своє відображення в Комунікації «Нова відповідь сусіству, що змінюється», оприлюдненій 25 травня 2011 року. Перегляд ЄПС дозволив оновити підходи ЄС до своїх партнерів. У своїх Висновках від 20 червня 2011 року міністри закордонних справ Європейського Союзу схвалили зазначену політику [6].

Для України особливо важливим є те, що перегляд ЄПС за-кріпив право кожного партнера обирати зміст і стратегічний напрям розвитку своїх відносин із ЄС. Спільні цінності, наведені у статті 2 Договору про ЄС, залишатимуться в основі відносин ЄС із усіма партнерами. Водночас країни-партнери самостійно визначатимуть кінцевий результат цих відносин – залишатися партнерами чи домагатися у перспективі стати членами ЄС.

Цей підхід лежить в основі принципу «більше за більше», згідно з яким практична допомога ЄС сусіднім державам визначатиметься іе географічним положенням, а виключно прогресом у проведенні реформ. Це створюватиме умови для чесної конкуренції, де свідомий вибір на користь політичних, економічних та соціальних реформ сприятиме досягненню стратегічних цілей обох сторін – як ЄС, так і держав-партнерів.

ЄС і Україна усвідомлюють взаємні економічні переваги від нарощування обсягів торгівлі товарами і послугами, від збільшення обсягів інвестицій та подальшої економічної інтеграції до внутрішнього ринку ЄС. ЗО березня 2012 року була парафована угода про асоціацію між Україною і ЄС. Україна та Європейський Союз повністю парафували політичну частину Угоди про асоціацію, розділи, що стосуються юстиції та внутрішніх справ, а також секторального співробітництва. У частині документа, що стосується створення зони вільної торгівлі, було парафовано першу та останню сторінки, що свідчить про повне узгодження змісту документа. Якщо ж говорити про перспективи на-

буття чинності Угоди про асоціацію, включно із ЗВТ, то її підписання можливе протягом року, якщо на заваді не стануть чисто політичні фактори. З ратифікацією процес триваліший. Євросоюз може тимчасово запровадити дію положень зони вільної торгівлі до набуття чинності Угоди про асоціацію. Прем'єр-міністр України М.Азаров зокрема відмітив: «Останнім часом навколо цієї теми є багато домислів. Наша позиція тут дуже проста: якщо утода вигідна і для України і для Євросоюзу, то її має бути ратифіковано. Інакше для чого ми протягом довгих років провадили переговори, знаходили компромісні рішення?» [7].

Амбітні цілі не можуть бути досягнені без рівноцінно амбітних зобов'язань. Саме тому пропозиції щодо значного збільшення фінансових ресурсів для держав-партнерів ЄПС були включені Європейською комісією до проекту багаторічної фінансової перспективи ЄС на 2014-2020 роки.

Другою ключовою метою «Східного партнерства» є покращення умов для безперешкодного пересування громадян. «Східне партнерство» заохочуватиме вільний рух громадян держав-партнерів шляхом укладення угод про спрощення візового режиму та реадмісію. Ніхто не може достовірно передбачити дату отримання Україною безвізового режиму з ЄС. Це залежить від безлічі чинників, більшість яких стосується ситуації в Україні. Прогнози, типу «до початку Євро – 2012» не мають нічого спільногого з реальністю. Найбільш оптимістичний експертний прогноз прийняття Євросоюзом рішення про скасування віз для України – кінець 2014 року [12].

2. Проблеми і перспективи розвитку Європейського Союзу

За роки існування ЄС були реалізовані досить вагомі цілі: 1) відміна мит і імпортних квот на всі товари, якими торгують між собою країни-учасниці; 2) встановлення загальної системи митних тарифів для всіх товарів, отриманих із країн, які не входять в «Спільний ринок»; 3) досягнення вільного руху капіталу і робочої сили в рамках ЄС (для нових країн ЄС ця ціль повною мірою не досягнута); 4) створення єдиного валутного союзу – з 1 січ-

ня 1999 року введена спільна грошова одиниця євро (безготівкові розрахунки), з 1 січня 2002 року – готівкові. Необхідно відмітити, що через п'ять років після введення в обіг єдина європейська валюта за показниками готівкового обігу в світі випередила американський долар; 5) розроблена загальна політика з деяких економічних аспектів, які передбачають взаємний інтерес, наприклад у сільському господарстві, транспорті й інших галузях.

З становленням єдиного ринку, а пізніше і валютного союзу, Європейське співтовариство утвердилося в світі на протязі останнього десятиліття як потужне регіональне інтеграційне об'єднання. Однак, економічна потужність не супроводжувалась відповідною політичною вагою в умовах домінування США, а в останні роки і Китаю. Це спонукало Європейський Союз до інституційної трансформації, яка розпочалася з прийняття Маастрихського договору 1992 року. Подальші зусилля інституційного реформування, включаючи невдалу спробу ратифікації Конституційного договору 2004 року, привели до підписання в грудні 2007 року в Лісабоні оновленої редакції Договору про Європейський Союз і Договору про заснування Європейського співтовариства (перейменованого в Договір про функціонування Європейського Союзу).

В листопаді 2009 року Конституційний суд Чехії визнав Лісабонську угоду такою, що відповідає основному закону країни. Чехія стала останньою країною Євросоюзу, що ратифікувала угоду. Не вдаючись в докладний аналіз 150-сторінкового документу, підкреслимо ключові на наш погляд, елементи Лісабонського договору, які лежать в основі оновленої інституційно-політичної архітектури Євросоюзу.

Лісабонський договір це фактично Конституція ЄС. Прийняття договору посилює позиції Євросоюзу у світі. Держави-члени і надалі визначають і контролюють хід і зміст Євробудівництва внаслідок збереження вимоги одностайності при перегляді установчих договорів, більш чіткому розмежуванню повноважень між Євросоюзом і державами-членами Союзу. Ліса-

бонський договір дає державам-членам право покинути Євросоюз згідно встановленої процедури добровільного виходу із ЄС.

Зняття з порядку денного питання інституційного реформування Євросоюзу дозволяє останньому зосередитись на трьох фундаментальних викликах: подолання відставання в соціально-економічному розвитку нових держав-членів, зокрема через реформу загального бюджету ЄС; розблокування процесу розширення Євросоюзу на країни Західних Балкан і Туреччину, встановлення поглибленої асоціації з країнами Східної Європи і Закавказзя.

Успішне завершення важкої інституційної реформи повертає європейських політиків і експертів до дискусії про «кінцеві кордони» Євросоюзу. По-перше, до ЄС не можуть приєднатися географічно неєвропейські держави, мікрокраїни (як Андорра або Ліхтенштейн), а також внутрішньодержавні утворення (подібно Шотландії"). По-друге, суспільно-політична еволюція Російської Федерації, Білорусі, Азербайджану виключає інституційне приєднання цих держав до Євросоюзу. Еліта вказаних країн не поділяє європейських демократичних цінностей і віддає перевагу тому, щоб залишатися поза процесом європеїзації, який сповідує ЄС. По-третє, гіпотетичний вступ в Євросоюз Швейцарії або, в меншій мірі, Норвегії буде, скоріш всього, заблоковано негативним результатом відповідного референдуму в цих країнах, як це вже двічі відбулось в Норвегії.

Вступ в силу Лісабонського договору впливає на аргументи прихильників географічної консолідації ЄС в силу інституційної «неготовності» або «неможливості» Співтовариства до подальшого розширення. Важко повірити в те, що 500-мільйонне інтеграційне об'єднання не здатне поглинути Албанію, Чорногорію або Молдову. Серйозним випробуванням «поглинальної здатності» Союзу було б тільки його імовірне розширення на такі великі країни як Туреччина або Україна.

Таким чином, вступ в дію Лісабонського договору дає новий імпульс процесу розширення Євросоюзу. На практиці скористу-

ватися цим найближчим часом зможуть тільки Хорватія, Ісландія і Сербія. Разом з тим, перспективи приєднання до ЄС Туреччини і інших балканських країн залишаються невизначеними. Ці країни (і в певній мірі навіть Румунія і Болгарія) приречені ще довго бути своєрідною «внутрішньою периферією» Євросоюзу як країни, які мають серйозні труднощі у впровадженні нормативних стандартів ЄС; в неналежному функціонуванні правової держави, зокрема судової системи; боротьби з організованою злочинністю і корупцією; забезпечені ефективної роботи державної адміністрації тощо. Подібні проблеми справжньої Європеїзації і належного управління є в країнах Східної Європи і Закавказзя, які знаходяться в зоні загальних інтересів ЄС і Росії. Статус «зовнішньої периферії» ЄС в їх відношенні посилюється небажанням ряду європейських країн визнати за ними перспективу членства в Співтоваристві.

На перспективи розвитку Європейського Союзу не можуть не впливати кризові процеси у світовій економіці. Економічна криза в ЄС із сuto економічної перетворюється на політичну і стає новим випробуванням для урядів і лідерів інтегрованої Європи. Так, фахівці Центру економічних і ділових досліджень (СІНА) вважають, що існує 80 % вірогідності того, що євро в нинішньому вигляді не виживе й може зникнути впродовж 10 років [15]. Фінансова криза на тлі зменшення обсягів виробництва привела до стрімкого зростання обсягів державних боргів. Зокрема, відношення державного боргу до ВВП в 2011 році становило в Австрії – 52 %, Нідерландах – 31%, Греції – 153%, Італії та Португалії – 102 % тощо. Ситуація в Україні на тлі багатьох європейських держав дещо краща – 27 % [10].

В державах Західної Європи складна фінансова ситуація, пов'язана з перевантаженням бюджетів соціальними виплатами. Тому в багатьох країнах великі дефіцити держбюджетів. Звуження доходів за одночасного різкого зростання видатків на фінансування масштабних антикризових програм сформувало великі дефіцити в бюджетах і змусило багато країн надмірно розшири-

ти боргові залучення. Наслідком цього є виникнення проблем у системах державних фінансів – погіршення кредитних рейтингів, подорожчання обслуговування державного боргу, утруднення доступу до кредитів, обмеження бюджетних можливостей для фінансування завдань соціально-економічної політики. Це дуже серйозна проблема. Тому чимало фахівців передбачає, що це може мати негативні наслідки для євро валюти.

Сама ідея створення єдиної валюти несла певні загрози, які сьогодні матеріалізуються. Єврозона нині нараховує 17 держав і проблеми в кожній різні, а валюта на всіх одна. Тобто її курс не може в принципі відігравати роль економічного стабілізатора. Як не може бути в усіх країнах єврозони однакового рівня безробіття, інфляції та економічного зростання, так не може бути в них і однакових валютних умов. А їх намагаються насаджувати через механізм єдиної валюти. Не виключено, що у перспективі країни єврозони відмовляться від переваг єдиної валюти на користь більшої фінансової гнучкості.

Деякі прихильники європейської інтеграції бачать майбутнє ЄС в переході до колективного управління кризовими ситуаціями в зоні євро і пропонують випуск «євробондів» або «облігацій зони євро» – своєрідних колективних боргових зобов'язань усіх країн об'єднання. Перехід до колективного управління боргом може бути істотним кроком на шляху подальшої уніфікації Єврозони, особливо в питаннях фіiscalnoї та бюджетної політики.

На цьому шляху Євросоюз зробив певні кроки у вирішенні існуючих проблем. У березні 2012 року лідери 25 із 27 країн ЄС (крім Великобританії та Чехії) підписали «Договір про стабільність, координацію та управління в Економічному і Валютному союзі». Угода передбачає запровадження санкцій проти країн, де дефіцит бюджету буде перевищувати 3 %, і визначає первинний дефіцит на рівні 0,5 % [8]. Крім того, країни несуть відповідальність у разі невиконання програми щодо узгодженої податкової та бюджетної політики. По суті, мова йде про централізоване регулювання. Т це відбудуватиметься не під тис-

ком, оскільки всі країни в ЄС мають рівні права, незалежно від того, яким є їх потенціал.

Щодо податкової системи, то вона в усіх країнах ЄС є більш-менш однаковою. З приводу загальної бюджетної політики, то вже кілька останніх років триває підготовка загальноєвропейського бюджету. Але у цілому ситуація в Євросоюзі є невизначеною, ринки вкрай волатильні, мінливі. Ризик у тому, що інституціональні зміни в ЄС можуть призвести як до посилення інтеграції, так і до дезінтеграції.

3. Політико-економічні можливості інтеграції України до Європейського Союзу . Природно, що основні події в Європейському Союзі спонукають Україну скоректувати свої позиції щодо інтеграційних перспектив. Старі стратегії польського зразка не можуть бути ефективними в новій ситуації. Які ж висновки має зробити Україна? Зрозуміло, що докладна відповідь на це запитання виходить далеко за межі нашої статті. Втім, спробуємо на-креслити певні тези.

По-перше. Європейська інтеграція як основний вектор внутрішньої та зовнішньої політики України має залишатися таким, незалежно від внутрішніх проблем і криз Євросоюзу. Вона має бути усвідомлена передусім як прагнення жити в просторі європейських цінностей, а вже потім – як інституційне приєднання до ЄС.

По-друге. На часі усвідомити: євроінтеграційного бліцкригу в Україні не буде. А отже, євроінтеграційні аргументи у внутрішньополітичній боротьбі потрібно використовувати зважено і відповідально, аби не компрометувати і не дискредитувати саму ідею. Зі сказаного випливає, що Україні не слід поспішати із поданням офіційної заявки про вступ до ЄС. Сьогодні зрозуміло, що Європа не дасть Україні чіткої інтеграційної перспективи.

По-третє, щоб стати добрым партнером та сусідом ЄС, Україні потрібно максимально деміфологізувати і прагматизувати свої відносини із Євросоюзом. Ідеологія, коли європейська ін-

теграція виступає однією із іпостасей «світового майбутнього» має поступитися місцем відносинам «із калькулятором в руках». Можливо, це потребуватиме зменшення кількості та чисельності євроінтеграційних органів і створення принаймні одного потужного дослідницького центру у цій сфері.

Враховуючи досвід євробудівництва, перед Україною відкриваються три можливих шляхи інтеграції в Євросоюз, які умовно можна назвати «балкансько-турецький», «норвежський» або «швейцарський» моделями.

1. «Балкансько-турецька» модель інтеграції, або процедура довготривалого інституційного приєднання. Слідом за Туреччию і балканськими країнами Україна подає офіційне прохання про вступ, стаючи в довгу чергу «аутсайдерів розширення». Об'єктивні труднощі в інституційному «переварюванні» України і масштаби необхідних внутрішніх перетворень роблять нашу державу потенційно останньою країною яка приєднається до Євросоюзу.

2. «Норвежська» модель інтеграції, або пошук багатостороннього формату асоціації з ЄС. В останні роки були обнародувані різноманітні ідеї поглиблення економічної інтеграції східно-європейських держав в ЄС по прикладу Європейського економічного простору (ЄС + Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн). Реальні можливості для введення багатосторонніх форм асоціації з ЄС дає прийнятий в травні 2009 року проект Східного партнерства. Можна також прогнозувати зміни в Європейському економічному просторі (після вступу в Євросоюз Ісландії, а можливо, пізніше, і Норвегії) у форматі реформованого об'єднання ГУАМ як багатосторонньої зони вільної торгівлі, приєднаної до єдиного ринку ЄС.

3. «Швейцарська модель» інтеграції, або поглиблення двосторонніх відносин. Найбільш ймовірний сценарій євроінтеграційного прогресу України полягає в досягненні нею поглибленої двосторонньої асоціації з Євросоюзом по прикладу відносин ЄС-Швейцарія. Фундамент таких відносин повинна заклас-

ти нова базова Угода про асоціацію між Україною і ЄС, яка на початку 2012 року була парафована. У майбутньому теперішня угода буде доповнюватись рядом інших нормативних документів, зокрема угодою про безвізовий режим тощо.

Українській стороні під час реалізації Плану дій («дорожньої карти»), вдалося досягти важливих, але локальних успіхів, а не системного прогресу у всіх сферах відносин із ЄС. Очевидно, що зміцнення демократичних перетворень, зокрема забезпечення свободи преси, міжнаціональної злагоди, розвитку громадянського суспільства, – дуже важливі позитивні моменти. Але певні успіхи в демократизації країни поки що не підтримуються аналогічними досягненнями в інших важливих сферах. Під демократичні перетворення ще не закладено надійного соціально-економічного фундаменту.

У контексті Лісабонської стратегії велика увага у рамках ЄС приділяється модернізації програм соціального захисту, зниженню рівня безробіття (особливо серед молоді), підвищенню мобільності робочої сили у межах співробітництва та збільшенню інвестицій у людський капітал. Соціальні параметри розвитку України і країн ЄС свідчать про якісну відмінність стандартів життя їх населення.

Не покращується стан справ у сфері боротьби із корупцією, забезпечені незалежності судової влади. Україна ратифікувала Громадянську конвенцію ООН проти корупції і приєдналась до створеної Радою Європи Групи держав проти корупції (GRECO). Це єдина міжнародна організація по моніторингу антикорупційних стандартів, в склад якої входять 46 держав. Однак, в Україні по суті відбувається імітація боротьби з корупцією. 24 травня 2011 року CRECO на своєму засіданні у Страсбурзі відзначила провал України у плані законодавчого забезпечення боротьби з корупцією та невідповідність європейським стандартам за 13 напрямами [2].

Порівняльні переваги української економіки зосереджені головним чином у сільському господарстві, але використовуються

недостатньо і неефективно. За даними ООН по питанням продовольства і сільського господарства до 2050 р. населення планети збільшиться на 2,3 млрд. чоловік. Щоб усіх прогодувати, потрібно збільшити виробництво продовольства на 70 %. Україна може стати великим постачальником продуктів харчування – цьому сприяє помірний клімат і чорноземи (на Україну припадає більше чверті світового обсягу чорноземів) [5]. Український аграрний сектор може щороку додатково забезпечувати виробництво і зберігання 10 млн. тонн збіжжя для створення стратегічного запасу зерна під егідою ООН. Зокрема, за оцінками науковців НААН, потенціал виробництва зернових культур в Україні оцінюється у 80 млн. тонн, що можливо досягти за 2-5 років [4]. Таким чином, Україна через участь у формуванні світових резервів зможе долучитися до розв'язання глобальних продовольчих проблем.

Однак українська влада проводить по відношенню до сільського господарства непрозору і не зовсім продуману політику. Якщо в країнах ЄС сільгоспвиробники отримують від держави різні види економічної допомоги, то український уряд намагається за допомогою села вирішити ряд поточних макроекономічних проблем. Встановленням квот на вивіз зерна і інших продуктів прагне зменшити рівень інфляції в країні, митами на експорт – вирішити бюджетні проблеми. Така політика призводить до погіршення бізнес-клімату і до того, що Україна втрачає не тільки потенціал, а й уже існуючий бізнес. При порівнянні проблем наповнення бюджету і розвитку реального сектора економіки, переважати повинен останній.

Неоднозначною є ситуація в Україні в напрямі поліпшення інвестиційного клімату та створення ефективної ринкової економіки. Це зумовлюється браком зусиль зі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та залучення інвестицій. Зокрема, недостатніми є зусилля української влади щодо покращання структури інвестиційних вкладень, з точки зору народногосподарських потреб. Станом на 1 березня 2012 року обсяг інозем-

них інвестицій в акції українських компаній склав трохи більше 500 млн. дол. США. Даний показник демонструє вкрай слабку заінтересованість глобального інвестиційного бізнесу в акціях українських емітентів. Для порівняння: на вказану дату інституційні інвестори у всьому світі вкладали в акції більше 19 трлн. Отже, інвестиції в Україну складають менше 0,01 % у загальному обсязі засобів, вкладених інвесторами в акції різних країн [17]. В Україні продовжує діяти одна із найбільш обтяжливих у світі систем оподаткування, а ЄС у своїх офіційних документах серед, проблем, що заважають припливу інвестицій до України, вказує на невизначеність прав інвесторів, адміністративний і податковий тиск. Голова виконавчого комітету міжнародної юридичної фірми Bater Mc Kenzie Едуардо Лейне зазначає, що в Україні існує великий список проблем: жахлива бюрократія, складна процедура отримання ліцензій, корупція. Є ще один нюанс, який не зустрічається на Заході: глибока безодня між правою нормою і її використанням [16].

Гальмующим чинником є неготовність української владної еліти здійснювати врядування за нормами і стандартами ЄС. Очевидно, що нинішня політична практика української влади – кулуарні домовленості, невиконання обов’язків, торгівля довко-ла посад, боротьба за владні повноваження тощо – не відповідає європейським нормам і стандартам.

Фактично в цьому зосереджені ключові проблеми європейської інтеграції. Саме вони, по суті, зумовлюють інші негативні аспекти, серед яких повільні темпи реформування економіки та судової системи, недостатність ефективної боротьби з корупцією, зволікання із створенням умов для розвитку бізнесу тощо.

Висновки. Необхідність європейської інтеграції поділяє більшість населення України. Сьогодні надзвичайно важливим є укладення нової угоди у формі асоціації Україна – ЄС. Це актуально у декількох аспектах. По-перше, рівень нової угоди впливає на рівень реформування України. Це важливо для нашої країни, особливо в умовах відсутності чіткої програми дій уряду.

Отже, виконання угоди про асоціацію Україна – ЄС є сьогодні важливим інструментом, за допомогою якого можна спостерігати реформи або їх відсутність у динаміці. По-друге, ефективність виконання взятих на себе зобов'язань є важливим аргументом для європейської сторони стосовно реальної заинтересованості України в інтеграції до ЄС, готовності впроваджувати радикальні реформи, а не оперувати лише проєвропейською риторикою. По-третє, виходячи із результатів виконання нової угоди, ЄС має можливість надавати або стримувати подальші стимули для України. Цей аспект набуває надзвичайного значення у світлі оптимізації відносин України з Європейським Союзом.

В Україні все частіше висловлюється думка, що інтеграція до ЄС може бути об'єднавчою, загальнонаціональною ідеєю. В принципі це можливо за таких умов: 1) влада повинна здійснювати відкриту, прозору, зрозумілу для громадян європейську інтеграційну політику, жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами; 2) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації європейського інтеграційного курсу.

В умовах світової фінансової кризи і надалі проводити економічну політику, засновану на популізмі практично неможливо. В української влади з'являється шанс проведення глибоких системних реформ у європейському напрямі.

Література:

1. Булана О. Державна підтримка підприємств реального сектора економіки в Україні в умовах її інтеграції у СОТ і ЄС // Економіка України, 2011. - № 2. – с. 68-79.
2. Бутусов Ю. Європа поставила Україні «незадовільно» за боротьбу з корупцією // Дзеркало тижня, 2011. - № 19. – с. 2.
3. Васюнець Н. Якби не мама...// Експрес, 2012. - № 36. – с.8.
4. Відділ новин. Нашим зерном можна годувати світ // Урядовий

кур'єр, 2012. - № 60. – с.2.

5. Горбач Д. Не ангелы // Бизнес, 2011. - № 32. – с. 19.
6. Грищенко К., Фюле Ш. Перегляд європейської політики сусідства як вікно можливостей для «східного партнерства» // Дзеркало тижня, 2011. - № 27. – с. 2.
7. Євро інтеграція: основна робота ще попереду // Експрес, 2012. - № 60. – с.1.
8. Олійник С. Вони домовилися // Експрес, 2012. - № 25. – с. 13.
9. Осташко Т. Ризики для сільського господарства від встановлення зони вільної торгівлі у ЄС // Економіка України, 2011. - № 3. – с. 57-70.
10. Пасочний В., Банки - 2012: борітесь - поборете? // Дзеркало тижня, 2012. - № 8. – с.7.
11. Саблук П., Власов В., Білецький О. Регіональна інтеграція: К. ННЦ IAE, 2010. – 365 с.
12. Сушко О. Страсті за «четвертою свободою» // Дзеркало тижня, 2011. - № 36. – с. 5.
13. Трельбицький Д. Вибоїни на злеті // Дзеркало тижня, 2012. - № 15. – с.8.
14. Чужиков В., Бояр А. Антикризовый бюджетный менеджмент в ЄС // Економіка України, 2012. - № 1. – с. 69-78.
15. Ясипчук Л. Чи є майбутнє в евровалюті? // Експрес, 2011. - № 2. – с. 10.
16. Горбач Д. В Украине пропасть между правовой нормой и ее применением // Бизнес, 2012. - № 15. – с. 34.
17. Уляницкая А. Неосязаемые // Бизнес, 2012. - № 14. – с. 15

CONTENT

KADLEC Z. (VYSOČINA) PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CZECH REPUBLIC

Abstract: The text is mainly concerned with describing the current system of public administration in the Czech Republic. Based on the explanation of the concepts of public power and public administration, dealing with different variants of the exercise of public authority (state, local government, local government interest, or private. Private entities). It explains the basic differences between state and local governments. It also deals with public administration organizations in the Czech Republic, addresses in detail the organization of territorial administration (including information on the reform of public administration and its phases). Further, it addresses the legal status and characteristics of local governments (municipalities) and higher territorial administrative units (regions), their bodies are discussed, information on performance management in a separate and delegated powers. At the end of the text provides information on the management of regions and municipalities on budget revenues and expenditures of municipal authorities and their basic structure.

Keywords: public administration, public authorities, public administration and public sector organizations, territorial administration and local government, local government, local governments, municipalities, counties, more local governments, budget, and reform of public administration, delegated powers, a separate application

Bondarenko V., Ryabak M. (Uzhhorod) THEORETICAL ANALYSIS OF THE PRINCIPLES AND PRIORITIES IN THEORIES OF REGIONAL DEVELOPMENT

Summary. The article analyzes the approaches to the prioritization of regional economic development. Special attention in the analysis is made to theories of the role and functions of the state in regional development. The study is defined by the priorities and principles of regional policy.

Keywords: regional economic development, theories of regional development, public policy.

Bula S. (Lviv) ORGANIZATIONAL PRE-CONDITIONS OF LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

Summary: In this article the organizational factors of local democracy establishment including democratic values, that are inherited into Ukrainian political culture and local democracy mechanisms, which are now being implemented in Ukraine are outlined.

Keywords: local democracy, local government, political culture, values, public hearings, social order, public consultation, the BSP.

Homonay V. (Uzhhorod) ACTUAL PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Summary. The paper analyzes the main legal reserve, which governs in Ukraine, local self-government. The author deploys historical stages of legislation on this issue and proposes concrete measures to improve the gaps in domestic legislation.

Keywords: Constitution of Ukraine, local government, legal status, the mechanism of protection

Dashchakivska O. (Lviv) PUBLIC CONTROL OVER LOCAL AUTHORITIES

Summary. The concept of public control over local selfgovernment is described in thi article. The developed civil society and local government publicity are determined as the prerequisites for public control.

Keywords: local selfgovernment, public control, civil society, publicity.

Kichera N.M. (Uzhhorod) THE LANGUAGE OF MINORITIES EЧ THE EDUCATIONAL SYSTEM OF SLOVAK REPUBLIC (ON THE RUSYNS' EXAMPLE).

Summary: The article deals with the problems of Rusyns' language using in Slovak school education. It has been indicated on the shortcomings of minority education legislation. The author analyses the official statistics as to Rusyns' schools and the using of language in comparison to other minorities. Speaking generally the author shows an unstable state of Rusyns education, accompanied by assimilation processes.

Keywords: Rusyns, education, language, school and law.

Klyuchkovich A. (Uzhhorod) FEATURES OF POWER DE-CENTRALIZATION AND REFORMATION OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN SLOVAK REPUBLIC

Summary. The article traces the development of local management in the Slovak Republic during the 90-ies of XX-beginning. XXI century. Despite the complexity of the process of reform of public administration, Slovakia managed to decentralize power, to create effective local governance.

Keywords: Slovak Republic, decentralization, public authorities, public administration, territorial administration, local self-government.

Koval N. (Uzhhorod) FEATURES OF THE IMPACT OF POLITICAL CULTURE OF YOUNG PEOPLE ON FORM AN ELECTORAL SPACE IN TRANSCARPATHIA

Summary. This article explores the peculiarities of political culture influence young people on form of an electoral area of the Transcarpathian region. The author donated criteria of manifestation of political culture of young people: the criteria of political consciousness (political competence, political values, political identification, political trust) and the criteria of political activity (participation in activities of political parties, movements, institutions, electoral behavior, protest activity).

Keywords: electoral space, the political consciousness of young people, Transcarpathian region

Kornilova I. (Kyiv) A SYSTEM APPROACH TO THE REGIONAL INNOVATIVE DEVELOPMENT IN TERMS OF GLOBALIZATION

Summary. The article is devoted to the analysis of methodological principles of a regional innovative development. The author specifies different approaches to the innovative system, and also certain criteria of the regional innovative systems classification.

Keywords: innovative system, efficiency, regional system.

Lendel M. (Uzhhorod) THE INSTITUTIONAL REVIVAL OF THE LOCAL GOVERNMENT IN CZECH AND SLOVAK REPUBLICS: THE COMMON CHARACTERISTICS AND THE NATIONAL PECULIARITIES

Summary. The state of the local government in Czechoslovakia before 1989 revolution and its influence on the decentralization model selection in Czech and Slovak Republic is defined. The constitutional and legal fixation of this institute' organizational and financial autonomy principle from the other forms of the public power and the communi- ties' small size form the common characteristics of the local government system in both countries. It is argued that Slovakia passed through more complicated local government's institutionalization process that can be explained by its deviation from the liberal democracy model.

Keywords: Czech Republic, Slovak Republic, local government, local territorial community, decentralization.

Nahorna M. (Uzhhorod) A EUROPEANIZATION OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE IN TERMS OF POST-SOCIALIST TRANSFORMATIONS (ON THE EXAMPLES OF POLAND AND SLOVAK REPUBLIC)

Summary. The article analyses legal mechanisms of providing the functioning of the decentralization in functions of state and local authorities bodies in Ukraine using the experience of post-socialist states (Poland and Slovak Republic). The author analyses the opportunities of Europeanization of this level of power.

Keywords, local self-governance and management, Europeanization, democratization, society, local state administration, power, Ukraine, Poland, Slovak Republic, EU.

Palinchak M., Prykhodko V, Brenzovych K. (Uzhhorod) LOCAL SELF-GOVERNANCE IN UKRAINE: HISTORICAL BACKGROUND AND CURRENT STATUS

Summary. The paper covers a historical background analysis of a local self-governance development in Ukraine. The peculiarities of administrative and territorial division and retrospective review of its settle-

ment are given. A special emphasis is made on the interrelation of a local self-governance efficiency as well as on the changes of population locations in Ukraine.

Keywords: local self-governance, administrative and territorial division, community, population of Ukraine.

Rogach O. (Uzhhorod) TERRITORIAL COMMUNITY IN UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL STATUS AND FUNCTIONING.

Summary. The paper conducts an analysis of the legal status of territorial communities in Ukraine. The emphasis is on problem points in the legal status and proposals for their improvement.

Keywords: local community. Law, the Constitution of Ukraine, Public Law, a legal entity

Stryapko A. (Uzhhorod) INTELLECTUAL AND CULTURAL ENVIRONMENT OF CITY AS SPECIAL MEASURING OF EXISTANCE: CZECH EXPERIENCE

Summary. In the article the author analyses the influence of intellectual and cultural background of Prague upon determination of the national state development. It is based on the analysis of Jan Patochka's idea as to a fair polis and on the role of intelligentsia in social and political processes.

Keywords: intelligentsia, city, culture, art, students.

Stryapko I. (Uzhhorod) ANALYSIS OF THE FINANCIAL RESOURCES OF THE REGIONAL AUTHORITDZS OF THE EUROPEAN UNION

Summary. The paper investigates trends in the European Union, and stand in it two opposite processes: on the one hand, the growing centralization of the EU, which is manifested in increased power and meaning of the central government. On the other hand, growing attention to regional development. In fact, demand regionalization and growth of human regional authorities have become one of the main criteria in acquiring membership in the European Union.

Keywords: regional power, financial resources, local government, local community, local taxes, government transfers, the EU structural funds.

Shynkar V.A., Kovach T., Terek V.O. (Uzhhorod). UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EU: PROBLEMS AND PROSPECTS

Summary. A European integration, declared as the strategic direction of development of Ukraine is not only an economical vector, but the guideline for the entire Ukrainian society values. Ukraine's integration into the EU is now supported by all structures of power as well as by the vast majority of Ukrainian population. However, many problems of objective and subjective nature have arisen in the strategic direction of this country. Their solution depends not only on Ukraine but also on outer factors. The article examines the state of the art in political and economical relations between Ukraine and the European Union, the main reasons of political and economical problems that have arisen in the EU. A special attention is paid to the macroeconomic problems of modern Ukraine. The conclusions about the necessity of balanced both political and economic decisions, on which the prospects of Ukraine's integration into the EU depend are made.

Keywords: integration, the EU "road map", "constitutional crisis" free trade, the European standards.

Наукове видання

Регіональне та місцеве управління:

*Матеріали міжнародної науково-практичної конференції
21 червня 2012 року, Ужгород.*

Статті друкуються в авторській редакції.

За достовірність викладеного матеріалу несе відповідальність автор.

Відповідальний за випуск та упорядкування: Стряпко А.Д.
Комп'ютерна верстка: Пономаренко Г.В.

Підписано до друку 14.06.2012. Формат 64x90/16
Гарнітура Times New Roman. Друк різограф. Умови, друк. арк. 13,9.
Тираж 300. Замов. № 713.

Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія 3Т №24 від 7 листопада 2005 року.

Віддруковано у поліграфцентрі «Ліра»:
88000, м. Ужгород, вул. Митрака, 25.
www.lira-print.com

P-32

Науковий збірник: збірник наукових праць за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції „Регіональне та місцеве управління: український і зарубіжний досвід" 21 червня 2012 року./Гол.ред. Палінчак М.М. — Ужгород: Ліра, 2012. — 208 с.

УДК 323.1(477)+21
ББК 66.5+86