

Міхал Цірнер

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЧЕРЕЗ КОРДОН (СЛОВАЧЧИНА – УКРАЇНА)



Робочий зошит VI.

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Для реалізації проекту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU» було виділено грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії у сумі 832 827,00 євро через програму ЄЕЗ. Проект співфінансується з державного бюджету СР.



Мета проекту SIBSU полягає у сприянні обміну новітніми ідеями, сучасним досвідом, знаннями та інформацією між прикордонними органами та митними службами Словаччини та України. Ми впевнені, що аналіз можливостей для поглиблення інтегрованого управління кордоном сприятиме суттєвому підвищенню обізнаності та розуміння системи роботи прикордонних органів та митних служб в прикордонних регіонах та муніципалітетах Словаччини та України. Серед результатів проекту є також проведений аналіз впливу близькості кордону на соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів, визначення перспективних напрямків для українсько-словацького транскордонного співробітництва.

Логотипи всіх виконавців проекту: www.sibsus.sk



öpenhet



State Border Guard
Service of Ukraine



Щоб дізнатися більше про програми та проекти, які фінансуються грантами ЄЕЗ у Словаччині, відвідайте сторінку www.eeagrants.sk

Працюємо разом задля екологічної, конкурентоспроможної та інклюзивної Європи

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЧЕРЕЗ КОРДОН (СЛОВАЧЧИНА – УКРАЇНА)

Робочий зошит VI.

Міхал Цірнер

Робочий зошит видано в рамках проекту
**«Безпечний та інклюзивний кордон
між Словаччиною та Україною – SIBSU»**
GGC01005

*Для реалізації проекту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU»
було виділено грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії у сумі 832 827,00 євро через програму ЄЕЗ.
Проект співфінансується з державного бюджету СР.
Логотипи всіх виконавців проекту: www.sibsu.sk*

Iceland 
Liechtenstein
Norway grants



Братислава 2023

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЧЕРЕЗ КОРДОН (СЛОВАЧЧИНА – УКРАЇНА)

Робочий зошит VI.

© Mgr. Міхал Цірнер, PhD.

© RC SFPA, п.о., Факультет філософії Пряшівський університет у Пряшеві

Видав:

Дослідницьким центром
Словацької асоціації зовнішньої політики
Староместька 6/D, 811 03 Братислава
Братислава/Ужгород 2023



Автор: Mgr. Міхал Цірнер, PhD.

Рецензенти: Prof. RNDr. Роберт Ішток, CSc.
Пряшівський університет у Пряшеві (Словацька Республіка)

Дос. Наталія Марадик, PhD.
Ужгородський національний університет (Україна)

Зі словацького оригіналу *Cezhraničná spolupráca v Európe a verejná správa naprieč hranicou (Slovensko – Ukrajina)* (2017) (<https://borderua.sk/index.php/publications>)
переклад агентства 123preklady.eu Plus

Дизайн: ADIN, s.r.o.

Графічне оформлення: Devín Printing House, s. r. o.

СПІВФІНАСУВАННЯ:

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



видано в рамках проекту
«Безпечний та інклюзивний кордон
між Словаччиною та Україною – SIBSU», GGC01005

Для реалізації проекту було виділено грант від Ісландії,
Ліхтенштейну та Норвегії у сумі 832 827 євро через програму ЄЕЗ.
Проект співфінансується з державного бюджету СР.

ISBN 978-80-89645-11-4

ЗМІСТ

4	ВСТУП
8	1. РОЗВИТОК ТА ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ ЗГІДНО З ВИБРАНИМИ АВТОРАМИ
11	1.1 Історія та розвиток транскордонного співробітництва .
13	1.2 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за Перканном.
17	1.3 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за О'Даудом.
21	1.4 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за Блаттером.
29	2. РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СЛОВАЧИНІ ТА В УКРАЇНІ – ОБМІН ДОСВІДОМ ЧЕРЕЗ КОРДОН
30	2.1 Словаччина та Україна. Вступна характеристика політичних систем.
31	2.2 Система публічної влади Словацької Республіки як позитивний чи негативний приклад для реформи публічної влади в Україні.
33	2.3 Основна інформація щодо змін та компетенції словацької публічної влади з 1990 року.
38	2.4 Українська публічна влада та децентралізація.
39	2.5 Розвиток публічної влади України з проголошення незалежності в 1991 році.
41	2.6 Поточний стан процесів децентралізації в Україні: пропозиції, зміни та проблеми.
45	2.7 Спір: чи є федералізація формою децентралізації?
48	2.8 Вигоди та невигоди децентралізації в українському політичному контексті.
50	2.9 Місцеві вибори як складова частина процесів децентралізації.
53	2.10 Декілька зауважень та рекомендацій щодо ефективної та дієвої реформи публічної влади
62	ЛІТЕРАТУРА

ВСТУП

Публічна влада та транскордонне співробітництво тісно пов'язані між собою в багатьох і багаторівневих вимірах. Якби ми запитали про ці зв'язки, читач цього тексту, мабуть, спочатку подумав про кореляцію між адміністрацією та перетином державного кордону, тобто органів державного управління на словацько-українському кордоні (наприклад, управління державними кордонами, охорона державних кордонів та контроль на кордоні – митники, поліція тощо) та їх транскордонним співробітництвом (необхідна координація дій, спільне навчання з різних юридичних норм в різних правових системах тощо). Частиною управління державними кордонами є також контроль за дотриманням зобов'язань сусідніх держав, що випливають з міжнародних договорів про державний кордон. Це лише один аспект взаємозв'язку між публічною владою і транскордонним співробітництвом. Для того, щоб читач краще зрозумів можливі зв'язки, необхідний вступ до питань транскордонного співробітництва та публічної влади.

Визначення транскордонного співробітництва

Ми можемо визначити транскордонне співробітництво як більш-менш інституційне співробітництво між національними органами влади на території всього державного кордону. Транскордонне співробітництво також можна визначити за цими двома критеріями. По-перше, основними носіями завжди є органи державної влади, а транскордонне співробітництво відбувається в тих областях, де розташовані державні установи. По-друге, це стосується співпраці між міжнародними органами в різних країнах, де ці суб'єкти зазвичай не є юридичними особами згідно з міжнародним правом (Перкманн, 2003).

Вступне слово щодо сучасного транскордонного співробітництва в Європі

З самого початку європейської інтеграції її прихильники розглядали транскордонну співпрацю як протиотруту від проблеми національних кордонів у Європі. Незважаючи на дещо оманливе гасло «Єдиний європейський ринок – Європа без кордонів», процес європейської інтеграції на практиці означав дедалі більше національних кордонів. У нас є, скоріше, «Європа з кордонами», а не «Європа без кордонів». Точніше кажучи, європейський проєкт намагався не стирати кордони,

а встановити нові, більш демократичні та консенсусні способи управління змінами кордонів, замінивши давню європейську традицію міждержавних війн, насильства та примусу на транскордонну співпрацю. Зі створенням єдиного європейського ринку та шляхом поступового усунення інших перешкод Європейський Союз (далі – ЄС) почав підтримувати регіональне транскордонне співробітництво та транскордонні регіони (або єврорегіони) на внутрішніх та зовнішніх кордонах ЄС. Ініціатива Interreg з підтримки програм транскордонного співробітництва стала рушійною силою підтримки регіонального транскордонного співробітництва. Ширший вплив єдиного ринку та постійно зростаючий вплив регіональних особливостей забезпечили значний і тривалий стимул для транскордонного економічного співробітництва.

ЄС, як одно ціле, поступово та дедалі більше рухається до політики «комплексних кордонів», що додає політичні проблеми та проблеми безпеки до його попередньої уваги щодо транскордонної економічної співпраці. Прихильність до розширення вільного ринку принесла з собою увагу щодо загроз безпеці, пов'язаних із злочинною діяльністю, нелегальною імміграцією та тероризмом, які стали важливими пунктами в порядку денному переговорів ЄС та його держав-членів. Усі компоненти публічної влади можуть різними способами активно чи пасивно брати участь у тому, що ми називаємо транскордонним співробітництвом, і цей робочий зошит описує деякі аспекти цих зв'язків. Але що означає поняття «публічна влада»?

Простіше кажучи, публічна влада складається з трьох стовпів – це державне управління, самоврядування та суспільні корпорації. Державне управління здійснюється і його носіями є органи державного управління, тобто це виконавчі органи держави, які здійснюють основну діяльність держави. Кажучи простою мовою, якщо щось робить держава, то зазвичай це державне управління через державні органи. Отже, під державним управлінням ми можемо розуміти всі державні установи, будь то центральні чи, іншими словами, на центральному рівні (наприклад, міністерства чи інші центральні органи державного управління), які зазвичай розташовані в столиці країни. Наступним рівнем державного управління є регіональна або місцева державна адміністрація. У словацьких умовах це включає, наприклад, регіональні чи районні адміністрації, які переважно розташовані в обласному чи районному місті. Державне управління логічно тісно пов'язане з державою.

*Швидкий
вступ до
проблема-
тики
публічної
влади*

Самоврядування та його склад

Самоврядування є другою опорою державного управління та поділяється на територіальне, за інтересами та спеціалізоване самоврядування. Таким чином, самоврядування — це самоврядування, яке, кажучи простою мовою, керує собою. Це означає, що воно має великий ступінь самостійності та незалежності у прийнятті рішень, але воно також несе відповідальність за власні дії. Багато людей ототожнюють термін «самоврядування» з сільськими або міськими органами управління, старостами або мерами, або з сільськими чи міськими радами та їхніми заступниками. Це все складові місцевого територіального самоврядування. У Словаччині також існує регіональний рівень територіального самоврядування. Це вищі територіальні одиниці або самоврядні регіони, з історичної точки зору ми по-простому називаємо їх жупами.

Самоврядування за інтересами також може бути пов'язане з транскордонним співробітництвом. Самоврядування за інтересами пов'язане з об'єднанням в асоціації, компанії чи інші товариства. Сюди входять усі організації, існування яких базується на праві об'єднань, яке гуртується навколо певної соціальної проблеми. Ми включаємо сюди асоціації, компанії, спілки, рухи, клуби та інші громадські об'єднання, а також профспілки. Основною формою самоврядування за інтересами є організації державного рівня, які представляють собою професійні палати, що об'єднують, наприклад, адвокатів, нотаріусів, лікарів, архітекторів, юристів тощо.

Спеціалізоване самоврядування складається, наприклад, із шкільного або академічного самоврядування, тобто учнівських шкільних рад і рад школи, або в академічному середовищі це академічні сенати, декани, ректори чи вчені ради.

Суспільні корпорації

Третім стовпом публічної влади є суспільні корпорації. Вони виникають безпосередньо із закону або з рішення уповноваженого та компетентного органу публічної влади (на підставі закону) і частково або повністю фінансуються з державних бюджетів. Вони переслідують суспільно корисні цілі, але, крім того, вони реально надають суспільні послуги. Незважаючи на те, що суспільні корпорації створені законом або на підставі закону і в певному сенсі отримують свою суб'єктність від держави, вони завжди діють від свого імені, у межах своїх повноважень і з метою досягнення суспільного інтересу, який, однак, у їхньому випадку встановлений вільніше, ніж у випадку з державним управлінням. Публічно-правовий характер цих організацій відображається у складі їх вищих органів самоврядування, які обираються або затверджуються на посадах ви-

щими конституційними або державними органами. Прикладами суспільних корпорацій у Словаччині є RTVS, Національний банк Словаччини, Соціальна страхова компанія, Загальна медична страхова компанія, а також Вища аудиторська служба, Словацький національний театр, Словацька академія наук, Словацький гідрометеорологічний інститут або Пряшівський університет у Пряшіві як суспільна вища школа або Державна наукова бібліотека в Пряшіві.

В рамках робочого зошита **Транскордонне співробітництво в Європі та публічна влада через кордон (Словаччина – Україна)** студенти мають можливість отримати огляд розвитку транскордонного співробітництва та визначення транскордонного співробітництва в Європейському Союзі за вибраними авторами. Крім того, студенти ознайомляться з питаннями систем публічної влади Словаччини та України, з темою реформ публічної влади (централізація, децентралізація) та обміну словацьким досвідом щодо цих процесів через кордон з Україною.

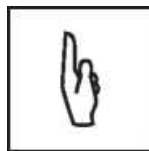
1. РОЗВИТОК ТА ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ ЗА ВИБРАНИМИ АВТОРАМИ

Мета:

- На прикладі деяких підходів, описаних в окремих публікаціях відомих авторів, виявити питання розвитку та визначення транскордонного співробітництва в Європейському Союзі;
- Наблизити теоретичний підхід до різних вимірів транскордонного співробітництва та відобразити феномен кордонів, транскордонних регіонів та інших пов'язаних концепцій;
- Окреслити та уточнити взаємозв'язки між інституційною структурою транскордонного співробітництва в контексті публічної влади, політикою підтримки транскордонного співробітництва та політико-соціально-економічним та законодавчим середовищем у прикордонних регіонах.

Термінологія:

- транскордонне співробітництво (crossborder cooperation – CBC) та визначення транскордонного співробітництва,
- історія та розвиток транскордонного співробітництва,
- Європейська асоціація прикордонних регіонів,
- Європейський фонд регіонального розвитку,
- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво (так звана, Мадридська конвенція),
- допоміжні програми ЄС з транскордонного співробітництва,
- критерії транскордонного співробітництва за Перкманном,
- європейські транскордонні регіони,
- функціональні регіони та визначення транскордонного регіону,
- транскордонне співробітництво та процеси фрагментації та інтеграції,
- кордони та ЄС,



- кордони та економіка,
- соціально-політичні, історичні та психологічно-символічні аспекти кордону,
- теми для аналізу транскордонного співробітництва,
- децентралізація, регіоналізація та багаторівневе управління (multi-level governance),
- глокалізація
- територіальна або функціональна інтеграція та диференціація – Європа регіонів або Європа з регіонами
- пограничні регіони як контактні зони.

Провідник навчанням:

Маркус Перкманн вивчав політичні та економічні науки у Віденському університеті (University of Vienna). Наукове звання PhD. Отримав у галузі соціологія в Ланкастерському університеті (Lancaster University) у Великобританії. Працював в University of Warwick, Loughborough University, а з 2008 року до часу видання цієї публікації працює на посаді доцента та завідуючого Кафедрою інновацій та підприємництва в Imperial College Business School у Лондоні. Окрім дослідження транскордонного співробітництва (єврорегіонів) та транскордонних регіонів у своїй науковій діяльності спеціалізується в області інноваційного та технологічного менеджменту, менеджменту знань або управління дослідженнями. Разом з Нгай-Лінг Сум він є редактором і співавтором видання *Globalization, regionalization and cross-border regions* (2002). Часто цитуються його наукові роботи: *Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation* (2003); *Globalization, regionalization and cross-border regions: Scales, discourses and governance* (2002); *Building governance institutions across European borders* (1999); *Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region* (2007); *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions* (2007); *The Rise of the Euroregion: A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Cooperation* (2003).

Ліам О'Дауд в період публікації робочого зошита працює в Queen's University у Белфасті. Працює та пише в таких журналах, як: *International Journal of Urban and Regional Research*; *Journal of Borderland Studies*; *Urban Studies* тощо. Публікував дослідження та інші роботи, пов'язані з транскордонним співробітництвом та дослідженням кордону. Наприклад:

Promoting Civil Society across the Borders of the EU Neighbourhood: Debates, Constraints and Opportunities (2011); From a 'Borderless World' to a 'World of Borders': 'Bringing History Back In'(2010); Structures and Narratives of Border Change: Perspectives from North America, Europe and the Middle East (2008); Culture, Cooperation and Conflict at International Borders in Europe (2003); New Borders for a New Europe (2003); Transnational Integration and Cross-border Regions in the European Union (2002); Borders, Nations and States: Frontiers of Sovereignty in the New Europe (1996).

Йоахім Блаттер є професором політології в університеті в Люцерні з 2008 року. Він вивчав соціальні науки, політологію, публічне управління та право в Університеті Констанца (Німеччина). У 1999 році отримав ступінь доктора політичних наук в Martin Luther Halle-Wittenberg University. У 2006 році закінчив процедуру габілітації в університеті в Констанці. З 2006 до 2008 року був експертним асистентом в Erasmus University в Роттердамі. Працював у багатьох інших інституціях: University of St. Gall, Вільний університет в Берліні, Цюрихський університет, University of Victoria, Каліфорнійський державний університет в Сан-Бернардіно, Гарвардський університет, Європейський інститут у Флоренції та Австралійський національний університет у Канберрі. Є автором публікацій: Preconditions for Successful Cross-border Cooperation on Environmental Issues. Historical, Theoretical and Analytical Starting Points (1994) а Preconditions for Successful Cross-border Cooperation on Environmental Issues. Explanations and Recommendations (1994). Був редактором публікацій: Frontiers of Methodological Progress in Qualitative Research (2011) alebo European Perspectives on Transboundary Cooperation (2000). Зі статей і досліджень вибираємо: Practicing Transnational Citizenship:

Dual Nationality and Simultaneous Political Involvement among Emigrants (2016); The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies (2008); From „Spaces of Place“ to „Spaces of Flows“? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America (2004); Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Trans-boundary Political Spaces (2003); Debordering the World of States: Toward a Multi-level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions (2001); Cross- border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization and Contrasts to North America (2000); Emerging Cross-border Regions as a Step Towards Sustainable Development? Experiences and Considerations from Examples in Europe and North America (2000) а Explaining Cross-border Co-operation. A Border-focused and a Border- external Approach (1997).

Час, потрібний для вивчення глави: 1 година

1.1 Історія та розвиток транскордонного співробітництва

Європа має довгу історію встановлення політичних кордонів силою, особливо коли мова йде про зміну кордонів існуючих держав і створення нових держав. У ХХ столітті державні кордони були особливо нестабільними. Цей процес кульмінував, в основному, з розпадом радянської імперії після 1989 року. Процес європейської інтеграції мав домінуючий вплив на транскордонне співробітництво. До 1980 року Європейське співтовариство (сьогодні ЄС), на відміну від Ради Європи, ретельно уникало прикордонних питань, які вважалися внутрішньою справою держав-членів.

Формування сучасної Європи було тривалим і складним процесом, на який впливало багато історичних, політичних, економічних і соціальних чинників. Кордон відіграв важливу роль протягом багатьох століть. У нинішній Європі, що інтегрується, кордони набувають нового виміру, який безпосередньо пов'язаний із важливими процесами – зміною політичних режимів, процесом демократизації в країнах Центральної та Східної Європи та скасуванням внутрішніх кордонів у Європейському Союзі, як частиною процесу розширення. Тут є нові глобальні виклики та проблеми, з якими ми стикаємося. Криза ЄС, міграційна криза, тероризм тощо.

Транскордонне співробітництво в Європі має довгу історію. Про необхідність усунення прикордонних бар'єрів і розвитку взаємної співпраці в прикордонних регіонах ще в 1950-х роках заявляли представники європейських прикордонних територій. Йшлося не лише про збереження миру, але, здебільшого, про ідею загального розвитку прикордонних регіонів та підвищення рівня життя населення. Головною перешкодою для взаємної співпраці в прикордонних регіонах була відсутність законодавчої, інституційної та адміністративної спроможності.

Історія транскордонного співробітництва в Європі

Перші успіхи транскордонного співробітництва в Європі були зафіксовані на кордонах Німеччини з Нідерландами та Францією. У цих регіонах були створені так звані регіональні спілки, що займалися вирішенням спільних проблем та інтересів. У 1960-х роках окремі регіональні спілки об'єдналися в транскордонну спілку. Напрямок транскордонного співробітництва був результатом очікувань населення, що транскордонне співробітництво допоможе вирішити проблеми, за які повну відповідальність несли національні уряди. Цільовими сферами були публічна влада, адміністративні структури, територі-

альне планування, освіта та навчання, прийом на роботу, інфраструктура та навколишнє середовище.

Європейська асоціація прикордонних регіонів

У результаті створення в 1971 році робочої асоціації європейських прикордонних регіонів транскордонне співробітництво розвивалося в координації та більш сприятливих умовах. Через поглиблення взаємної довіри, розуміння та демократії транскордонне співробітництво стало важливим фактором у розбудові інтегрованої Європи. Прикордонні регіони стали важливим елементом застосування програм підтримки розвитку ЄС (Халас, Славік, 2001).

Європейський фонд Регіонального розвитку

У 1970-х і 1980-х роках ЄС розширився за рахунок нових членів, і транскордонна та регіональна політика взяла новий напрям. У 1974 році був створений Європейський фонд регіонального розвитку, який вважався інструментом регіональної політики, спрямованої на зменшення відмінностей у Європі. Найсуттєвіший вплив на розвиток транскордонного співробітництва мав «Європейська рамкова конвенція (ЄРК) про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями». Вона була підписана 21 травня 1980 року в Мадриді та набула чинності 22 грудня 1981 року. Вона розглядає всі дії, спрямовані на зміцнення та підтримку добросусідських відносин жителів по обидві сторони спільного державного кордону як транскордонне співробітництво. Ці активності, на думку Ради Європи, є основою для досягнення її головної мети, яка полягає у найбільш можливому об'єднанні європейських держав та їхніх мешканців. З інших документів, що підтримують транскордонне співробітництво, ще необхідно згадати «Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями». Додатковий протокол визначає права територіальних общин або властей щодо укладення угод про транскордонне співробітництво (Халас, Славік, 2001).

Європейська конвенція про транскордонне співробітництво

Допоміжні програми ЄС щодо транскордонного співробітництва

У 1990 році були запроваджені програми підтримки, такі як Interreg та Phare, які прискорили та інтенсифікували транскордонне співробітництво між країнами-членами ЄС та країнами-кандидатами (Фалтян та ін., 2004). Interreg, як ініціатива, продовжує і водночас замінює програму передвступного транскордонного співробітництва PHARE CBC, яка створила умови для об'єднання людей на основі спільних проектів у прикордонних регіонах.

Згодом постала проблема відсутності єдиної політики, яка б охоплювала різноманітні програми в рамках транскордонного співробітництва. Після програм Interreg I, Interreg II до

Interreg III, які принесли реформи та уніфікацію політик, значний зсув був досягнутий лише в період 2007-2013 років. Як зазначає Єврокомісія, територіальне співробітництво в цілому змінило свій статус і перейшло на рівень самостійної мети, що підвищує його видимість і надає йому більшої правової бази. Співробітництво із зовнішніми країнами Європейського Союзу більше не підтримується структурними фондами, а належить до сфери двох нових видів підтримки: Європейського інструменту сусідства та партнерства та Інструменту передвступної допомоги. Транскордонне співробітництво встановило ширше географічне охоплення, ніж колишній Interreg.

1.2 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за Перкманном

Як уже згадувалося у вступі, транскордонне співробітництво можна визначити в дусі Перкманна як більш-менш інституціонолізоване співробітництво між сусідніми субнаціональними органами через державні кордони. Проте для практичних і дослідницьких цілей, за його словами, ми повинні брати до уваги фактори, які є емпірично важливими, щоб мати можливість відрізнити транскордонне співробітництво від інших явищ. Також слід розуміти відмінності між транскордонним співробітництвом та ініціативами транскордонного співробітництва, які пов'язані з їх правильною організацією, визначити типи органів публічної влади, які беруть участь у цьому співробітництві. Крім того, треба розділити різні джерела та режими фінансування транскордонного співробітництва.

Таким чином, у розумінні Перкманна, транскордонне співробітництво також можна визначити за такими чотирма критеріями:

1. Її головними дійовими особами завжди є органи публічної влади. Транскордонне співробітництво повинно знаходитись на території публічного сектору.
2. Транскордонне співробітництво частково відноситься до співпраці між національними органами в різних країнах, хоча ці актори зазвичай не є юридичними особами згідно з міжнародним правом. Тому їм заборонено укладати міжнародні угоди з іноземними органами влади, і, як наслідок, транскордонне співробітництво є так звану «малою політикою». Саме тому транскордонне співробітництво часто базується на неформальних угодах між зацікавленими органами.

*Критерії
транскордонного
співробітництва за
Перкманном*

3. Транскордонне співробітництво має найбільш пріоритетне відношення до практичного вирішення проблем у широкому спектрі сфер повсякденного адміністративного життя.
4. Транскордонне співробітництво може сприяти стабілізації зовнішніх контактів. З часом така співпраця може набути інституційної форми.

*Критерії
транс-
кор-
донного
співробіт-
ництва за
Перкманном*

Перкманн також пригадує, так звана, Мадридська конвенція², яка визначає транскордонне співробітництво, як всі координовані дії, спрямовані на посилення і підтримку сусідських взаємин між територіальними громадами та органами самоврядування. Будь-яка угода укладається з якоюсь метою. Це визначення транскордонного співробітництва є, на думку автора, загальним, щоб уникнути будь-яких припущень щодо визначення сутності «регіону» чи «прикордонних громад». Ці припущення, наприклад, неявно містяться у визначенні Шмітта-Егнера, який сприймає транскордонне співробітництво як транскордонну взаємодію між сусідніми регіонами для збереження, управління та розвитку спільно населених територій без участі центральних властей (Шмітт-Енгер, 1998, стор. 63). Це визначення нібито припускає наявність апріорного спільного населеного простору, тоді як докази в розумінні Перкмана вказують на те, що в багатьох випадках ці спільні цілі

² Транскордонне співробітництво опинилося в центрі уваги особливо після збільшення членів в Раді Європи. Рада Європи в серії європейських договорів прийняла в Мадриді 21 травня 1980 року під номером 106 «Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями». У ній транскордонним співробітництвом вважається вся діяльність, спрямована на зміцнення та підтримку добросусідських відносин населення, яке проживає на території, розташованих по різні боки від спільного державного кордону. Метою рамкової конвенції є підтримка та сприяння укладенню угод про транскордонне співробітництво в межах повноважень місцевих і регіональних органів влади (Міністерство внутрішніх справ СР, 2016). Серед іншого, у преамбулі конвенції зазначено: «...метою Ради Європи є поглиблення єдності її членів і взаємної співпраці між ними... маючи в цьому контексті на увазі велике значення співпраці між територіальними громадами або властями в таких сферах, як регіональний розвиток, розвиток міських і сільських поселень, охорона навколишнього середовища, покращення громадських об'єктів і послуг, а також надання взаємної допомоги у разі катастроф, беручи до уваги попередній досвід, який доводить, що співпраця між місцевими та регіональними властями в Європі допомагає їм ефективніше виконувати свої завдання та особливо сприяє розвитку прикордонних територій, виявляючи рішучість підтримувати таку співпрацю в межах наявних можливостей і таким чином сприяти економічному та соціальному розвитку прикордонних територій у дусі дружби, яка об'єднує людей, що живуть у Європі...» (Європейська рамкова конвенція..., 2016).

створюються в прикордонних муніципалітетах у спеціальний спосіб.

Для місцевих і регіональних властей можливість брати участь у транскордонному співробітництві, за словами Перкманна, означає, що вони вийшли на сферу, яка давно була зарезервована для центральних державних акторів. До 1970-х років вирішення таких питань, як місцеве транскордонне територіальне планування чи транспортна політика, вирішувалося через різноманітні двосторонні та багатосторонні урядові комісії, куди місцеві власті не мали доступу. Зокрема, дві наднаціональні інституції, Рада Європи та ЄС, були важливими для покращення умов транскордонного співробітництва місцевих властей. Європейська Комісія, наприклад, надає значну фінансову допомогу ініціативам транскордонного співробітництва.

Тут Перкманн знову повертається до Мадридської конвенції. Він стверджує, що за ініціативи Ради Європи деякі європейські країни уклали міжнародну угоду, відому як Мадридська конвенція в 1980 році, яка стала першим кроком до побудови структур транскордонного співробітництва на основі публічного права. Це разом із додатковими протоколами створює правову основу для завершення двосторонньої та багатосторонньої угоди про публічно-правову форму транскордонного співробітництва. Оскільки ЄС є найважливішим джерелом фінансування транскордонного співробітництва, більшість ініціатив мають відповідати вимогам, викладеним у нормативних актах ЄС. З цієї причини транскордонним регіонам доцільно функціонувати як агенції-виконавці цього специфічного типу транснаціональної регіональної політики.

Якщо повернутися до історії в розумінні Перкманна, то в післявоєнний період юридичний формалістичний підхід запропонував віднести транскордонні регіони до формальних політико-адміністративних утворень. Від цього підходу пізніше відмовилися на користь більш прагматичного й економічно орієнтованого підходу в контексті регіональної політики ЄС. Загалом, європейські транскордонні регіони (Cross-Border Regions – CBR) представляють собою скоріше політично керовані, а не ринково орієнтовані випадки місцевої транскордонної інтеграції. З цього вже випливає, що Перкманн розрізняє ринкову інтеграцію та політичну інтеграцію. За його словами, європейські транскордонні регіони, а також інші «компенсаційні» міжрівневі мережі виникли як реакція на взаємозалежність або негативні зовнішні ефекти, створені ринково-орієнтованою інтеграцією.

*Європейські
транскордонні
регіони*

На загальне питання про те, чи виник новий тип території в прикордонному регіоні, є дві відповіді в дусі Перкманна. По-перше, наскільки асоціація транскордонного співробітництва насправді локалізована на локальній транскордонній території, що в першу чергу залежить від територіального поділу та конкретних місцевих умов. У деяких випадках євро регіони існують лише «на папері», тоді як в інших сферах ембріональний розвиток транскордонного регіонального співробітництва можна побачити через управлінські структури, пов'язані з асоціаціями транскордонного співробітництва. По-друге, навіть у випадках успішно інституціоналізованих асоціацій транскордонного співробітництва передчасно присвоювати їм ознаку регіону. Хоча спільні територіальні розміри справляють враження великості з точки зору організаційної та ресурсної великості, вони все ще невеликі порівняно з органами публічної влади, що діють по обидва боки кордону. Вони, скоріше, являють собою інституційну структуру, за допомогою якої існуючі власті можуть брати участь у колективних діях через національні кордони. З цієї причини необхідно розглядати євро регіони скоріше, як частину динамічної інноваційної політики за сценарієм, викликаним інтеграцією в ЄС, а не як якісь нові територіальні одиниці.

Функціональні регіони та визначення транскордонного регіону

Перкманн також використовує термін «функціональні регіони», тобто територіальні одиниці, що характеризуються високою щільністю внутрішніх взаємодій порівняно із зовнішніми взаємодіями. Він вважає «функціональний регіон» важливим концептуальним інструментом просторового планування та надає емпірично обґрунтовані критерії політики інтервенції. Функціональні регіони – це області, згруповані разом на основі взаємодії між ними. Іншими словами, вони мають «емпіричні кордони». За його словами, про це свідчать деякі кількісні показники, такі як інтенсивність руху в обох напрямках або телефонні розмови. За словами Перкманна, Рада Європи також почала використовувати термін функціональні регіони, оскільки творці політики транскордонного співробітництва були більше та краще поінформовані про теорії просторового планування та практичні результати. «Регіоналізм» транскордонних регіонів не можна сприймати як належне, його слід розуміти як результат процесу соціального будівництва. Таким чином, транскордонний регіон можна визначити як обмежену територіальну одиницю, що складається з територіальних властей, які беруть участь у транскордонному співробітництві. Це означає, що транскордонні регіони не можна розуміти лише як функціональний простір, а й як соціально-територі-

альну одиницю, яка має певний ступінь стратегічної спроможності на основі певних організаційних заходів.

Автор також зазначає, що не має значення, чи транскордонний регіон будується на основі культурних чи етнічних спільних елементів, спільного історичного фону чи існуючої функціональної взаємозалежності, чи на самих спільних інтересах, чи це сконструйований процес. Не лише у випадку спільних елементів передбачається підтримка ініціативи транскордонного співробітництва, її умовного характеру може хопитися транскордонний регіон.

Наприклад, ініціативи транскордонної співпраці на німецько-польському кордоні побудовані на «спільній» історії повного відчуження, хоча в дискурсі все ж вдається сформулювати низку спільних елементів, додає Перкманн.

1.3 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за О'Даудом

Останніми роками спостерігається різке зростання досліджень кордонів і прикордонних регіонів. Багато з них зосереджуються на швидкому розвитку транскордонного співробітництва в Європі, що спричинене розширенням і поглибленням Європейського Союзу. Дослідники дійшли висновку, що транскордонне співробітництво є відповіддю на два взаємопов'язані аспекти кордону:

- Процеси фрагментації (тобто створення кордонів) - розширення державних кордонів. У Європі після 1989 р., за оцінкою Фуше, згаданою О'Даудом, тільки до 1998 р. було проведено 8000 миль нових державних кордонів. Крім того, поширення регіоналізації сприяло збільшенню кількості внутрішніх державних кордонів.
- Процеси інтеграції – вплив прискореної глобалізації та її економічних, політичних, культурних і технологічних форм змінив сенс і значення національних кордонів, описує О'Дауд.

Транскордонне співробітництво і процеси фрагментації та інтеграції

На думку О'Дауда, ЄС намагається змінити конфігурацію, а не стерти національні кордони. Один зі способів аналізу цього процесу реконфігурації полягає в дослідженні зміни ролі кордону як бар'єру, мосту, ресурсу та символу ідентичності. Ці метафори можна описати як аналітичні відмінності між чотирма взаємопов'язаними вимірами або функціями державних кордонів. Звичайно, на практиці всі кордони водночас служать і бар'єром, і мостом для ресурсів, і символом іден-

Кордони та ЄС

тичності. Тому кордони багатовимірно складні, неоднозначні та часто суперечливі. Вони також мають однакові властивості бути гнучкими та водночас міцними. Збільшення проникності та гнучкості через зменшення важливості державного кордону підкреслює постійну важливість кордонів у внутрішньому праві та для проекту європейської інтеграції в цілому. Певною мірою транскордонні регіони відображають функціонування самого ЄС. Вони є прикладом багаторівневого управління за участю Європейської комісії, національних держав, місцевих і регіональних органів влади, міжурядових і неурядових установ. Транскордонні регіони включають ряд гнучких стратегічних альянсів між місцевими політичними, адміністративними та бізнес-елітами.

Кордони та економіка

За словами О'Дауда, доступність коштів сприяє появі нових волонтерських організацій і дозволяє існуючим асоціаціям брати участь у новій діяльності. Це надає можливість таким органам впливати на регіональний розвиток у прикордонних районах, де історичні пріоритети національних урядів означали мінімізацію місцевого впливу на транскордонні режими. Транскордонні контексти створюються з потенціалом для переговорів і навчання, таким чином, створюючи форум для дорадчої або партиципаторної демократії. Чим більша різниця між економіками по обидва боки кордону, тим більше можливостей для таких видів діяльності, як торгівля людьми тощо. Східні та південні кордони ЄС відображають величезну структурну асиметрію, яка протиставляє різні типи економік з різною історією економічного розвитку. Базари вздовж польсько-німецького кордону є прикладом лише найпомітніших проявів цих прикордонних економік. Але ця форма діяльності не обмежується маргінальною економічною діяльністю. Транснаціональні інвестори, які використовують кордони, щоб скористатися перевагами кращих інвестиційних умов, таких як державні субсидії, м'які екологічні норми, дешева робоча сила або надлишок кваліфікованих працівників.

Транскордонна діяльність також підживлюється взаємним порівнянням ринків і розрізаних політичних, адміністративних і правових інститутів. Водночас вони також заклали основи для різних видів транскордонної співпраці між юристами, у правоохоронній діяльності силами поліції, між імміграційними чи митними органами. Економіка, яка залежить від кордонів, обов'язково є нестабільною, оскільки закони, фіскальна політика та обмінні курси змінюються відповідно до змін у національній та європейській політиці. Ця нестабільність може підтримувати певну форму гнучкого бізнесу, але не може

компенсувати ігнорування багатьох прикордонних територій з боку центрів, наприклад, через недостатню привабливість для багатонаціональних інвесторів. Багато залежить від особливостей конкретного прикордонного регіону, каже О'Дауд.

Дискурс про те, як говорити про транскордонну співпрацю, виступає за значний відхід від використання кордону як символу ексклюзивної форми націоналістичної солідарності. Гасла на кшталт «Європа без кордонів» можуть вводити в оману в описі реальності, але, тим не менш, вони можуть мати реальний вплив на легітимізацію певного способу мислення щодо кордонів та розвитку прикордонної політики. Постійна транскордонна взаємодія/співпраця може сприяти створенню відчуття «ми» або почуття спільної ідентичності, яке охоплює кордони. Краще, коли державний кордон розділяв етнічні групи в минулому і коли відновлення транскордонної співпраці сприяє регенерації соціального капіталу та довіри. Це, у свою чергу, полегшує економічну та політичну співпрацю, додає О'Дауд.

Соціально-політичні, історичні та психологічно-символічні аспекти кордону

З іншого боку, зазначає О'Дауд, транскордонне співробітництво та прикордонні регіони можуть бути обмежені, якщо сусіднім державам загрожує автономістська чи сепаратистська напруга зсередини. Розширення транскордонного співробітництва також посилює символічну роль у кількох прикордонних регіонах, які відрізняються мовною та культурною різноманітністю. Приклади включають трінаціональні та трикультурні прикордонні регіони, такі як єврорегіон Маас-Рейн на голландсько-німецько-бельгійському кордоні та Адриатичний регіон, що з'єднує Італію, Словенію та Хорватію. Ці регіони символізують головний виклик, що стоїть перед європейською інтеграцією – особливо проблеми створення інституцій у багатокультурному середовищі та управління взаємодією культурного розмаїття та економічної нерівності. Отже, це проблеми у забезпеченні транскордонної інтеграції.

Мешканцям прикордонних територій у їхніх біографіях та сімейних історіях постійно нагадують про роль війни, насильства, примусу та майже вроджену нестабільність європейських кордонів. Вони знають, що були об'єктами, а не суб'єктами міжнародної політики та внутрішньої політики. Не дивно, що багато з них вітають новий дискурс транскордонної співпраці та пов'язані з цим можливості активніше формувати власний життєвий простір.

Звичайно, символізм кордону не обмежується доброзичливими зображеннями співпраці та переговорів, продовжує О'Дауд. Це найбільш очевидно у сфері імміграції та злочин-

ності. Тут наголос робиться на транснаціональному транскордонному співробітництві для зміцнення кордонів як бар'єру проти нелегальної імміграції, біженців та шукачів притулку. Знову ж таки, символічне представлення є дуже важливим. Тому «Фортеця Європа» — це трохи гра, як і паркан на кордоні США і Мексики. На практиці, за словами О'Дауда, зовнішні кордони ЄС на півдні та сході дуже пропускні. Європейський проект є певним прогресом у напрямку більш демократичного регулювання кордонів. Наприклад, розширення залежить від демократичної підтримки в державах-кандидатах - процес набагато кращий, ніж вторгнення та завоювання. Крім того, ЄС вимагає, щоб країни-кандидати на членство відповідали «демократичним критеріям», таким як діючі ринкові механізми, виборча демократія та «верховенство права», хоча сам ЄС страждає від серйозного дефіциту демократії.

Однак кордон в дусі О'Дауда залишається постійною реальністю: кордон може змінюватися, але не зникне. Люди розмежовують свою територію. Таким чином, межі є невід'ємною частиною людської поведінки – вони є продуктом, потребою та наказом контролювати та захищати людське життя, і це відображає наші суперечливі бажання однаковості та відмінності на «ми» і «вони». На даний момент усі кордони мають бути достатньо рухливими та проникними, щоб вижити та дозволити транскордонний обмін. Важливою частиною побудови будь-якої держави є створення та підтримка її кордонів. Крім того, мають бути встановлені правила перетину кордонів. Донедавна ЄС не мав чіткої прикордонної політики – поступове розширення створило процес встановлення та управління кордоном ЄС – ми можемо стежити за розвитком Шенгенської зони тощо.

Основною метою принципів прикордонної політики ЄС, як вважає О'Дауд, залишається, перш за все, ринковий та економічний акцент транскордонного співробітництва, але також відносно невелика роль, яку відіграє приватний сектор, і велика роль, яку відіграють органи публічної влади та неприбуткові організації. Фактично, небезпека того, що прикордонні регіони можуть бути проігноровані підприємцями на єдиному ринку, є однією з головних мотивацій для сприяння транскордонному економічному співробітництву. Слід звернути увагу на несподівані наслідки посилення транскордонного співробітництва та контактів у прикордонних районах. Така співпра-

ця іноді заохочує підривні спогади, які нагадують часто примусове походження кордону. Іноді це відроджує старі кордони та відносини між общинами та етнічними групами по обидва боки кордону та допомагає змінити геополітичну та гео економічну роль прикордонних регіонів.

Транскордонне співробітництво повинно бути предметом подальших аналізів з точки зору кількості міжсекційних дослідницьких тем або питань, які враховують велику різноманітність європейських прикордонних регіонів. За словами О'Дауда, ці теми можуть включати:

Теми аналізу транскордонного співробітництва

1. Тривалість і різні траєкторії транскордонного співробітництва в кожному регіоні в світлі конкретної історії створення кордону
2. Стійкість – тобто чи сприяли програми фінансування ЄС стійкому та довгостроковому транскордонному зв'язку.
3. Якою мірою транскордонне співробітництво сприяє передачі передового досвіду в державному та приватному секторах. Чи є додаткова вартість організацій, які працюють по обидва боки кордону?
4. Перешкоди для транскордонного співробітництва, що залишаються.
5. Які зовнішні впливи транскордонного співробітництва на геополітичне чи гео економічне положення прикордонних регіонів.
6. Символічні ефекти транскордонного співробітництва як потенційне джерело для формування або реконфігурації транскордонної ідентичності.

Якими б не були відповіді на ці запитання, очевидно, що кордони та прикордонні регіони залишаються ключовими лабораторіями для дослідження мінливих відносин між економікою, політикою та культурою в мінливій Європі, пише О'Дауд.

1.4 Визначення транскордонного співробітництва ЄС за Блаттером

Тоді як більшість дослідників, у розумінні Блаттера, зосереджувалися на виклику суверенній національній державі через процеси глобальної та континентальної інтеграції, дослідники федералізму вказували на той факт, що в той самий час наці-

Децентралізація, регіоналізація та багаторівневе управління

Глокалізація

ональні політичні системи стали свідками процесу децентралізації та регіоналізації, що веде до більш автономного рівня управління нижчого рівня. Вони вказали на взаємозв'язок цих двох процесів і стверджують, що на регіоналізацію всередині національних держав сильно впливає регіональна інтеграція на континентальному рівні. Як наслідок, ми спостерігаємо збільшення рівнів управління. Дослідники європейської інтеграції використовують такі терміни, як «багаторівневе управління» або «багаторівнева система управління». Подібно до географів, які шукають нових «просторових коректив» і виявляють процеси ретериторіальності на регіональному рівні, політологи перебувають під великим впливом Європейського Союзу та дотримуються ідеї класичного федералізму. Ті, хто не зосереджується виключно на ЄС, запровадили неологізм «глокалізація» для позначення сильнішої взаємозалежності та взаємодії між місцевими та глобальними акторами.

Іншою спільною точкою зору, за Блаттером, є процес функціональної диференціації, який є основною рисою сучасних суспільств і зараз стає ще більш виразним, оскільки логіка територіальної інтеграції та диференціації, що характеризує міжнародний світ за межами кордонів сучасних національних суспільств замінюється функціональною логікою інтеграції та диференціації. У подібному дискурсі про «Європу регіонів» (без націй) відбувається зміна і йдеться про «Європу з регіонами». Розбудову регіональних інституцій через національні кордони не можна розглядати лише як прагматичний та інструментальний підхід до вирішення спільних проблем (як це зазвичай називають).

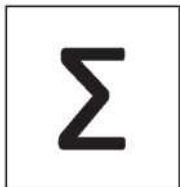
Територіальна
або
функціональна
інтеграція
та диференціація –
Європа
регіонів або
Європа з
регіонами

У дусі Блаттера ми можемо резюмувати ці дебати у наступних питаннях, які повинні бути розглянуті емпіричним дослідженням:

1. Чи має розшарування рівнів управління призвести до розширеної версії федералізму, чи ми спостерігаємо процес детериторіалізації, коли інституції управління відокремлюються у функціонально диференційовану систему зі змінною та нечіткою географічною вагою?
2. До якої міри можлива трансформація від уряду до управління з точки зору включення акторів з приватного та некомерційного сектору в транскордонні установи управління кордоном; і які зв'язки та механізми утримують акторів залученими та разом?

Блаттер також підтримує теорію про те, що прикордонні регіони схожі на лабораторії і перетворюються з «передових» на т.зв. «контактні зони». Прикордонні регіони, які розглядаються як маргінальні частини державної території, зазвичай не вважаються авангардом глокалізації. Однак інші прихильники становлення регіональної держави, такі як Кенічі Омае (1993), бачать транскордонні регіони як приклад майбутнього, що характеризується зменшенням значення національної держави та зростанням значення регіонів, що формуються на інтенсивній соціально-економічній взаємозалежності. Крім того, багато прикордонних регіонів, навіть якщо вони є периферійними, часто є свідченням економічного процвітання вище середнього по країні. Принаймні в Північній Америці та Західній Європі та після падіння залізної завіси в Центральній та Східній Європі. Таким чином, прикордонні регіони змінюють (або принаймні доповнюють) свій характер від «лінії фронту» суверенних держав до соціально-економічних «зон контакту» для сусідніх суспільств (Ратті, Райхман, 1993).

*Прикордонні
регіони як
контактні
зони*



Резюме

Транскордонне співробітництво означає діяльність, спрямовану на зміцнення та підтримку добросусідських відносин між населенням, а також інституціями по обидва боки спільного кордону або спільних кордонів, не лише поблизу них, але й усередині країни. Мета такої співпраці – допомогти мешканцям покращити своє життя, дозволивши їм, крім державних планів соціально-економічного розвитку території, розвивати діяльність у цьому напрямку з партнерами з суміжних територій сусідніх держав, але за умови дотримання внутрішніх умов (переважно правових) і зовнішньополітичної орієнтації держави.

Питання транскордонного співробітництва значною мірою пов'язане із загальним розвитком співробітництва та інтеграції в Європі. Мета Ради Європи та Європейського Союзу, спрямована на тісну співпрацю між державами в різних сферах і на різних рівнях, поступово реалізовувалася. Таким чином, транскордонне співробітництво можна розуміти як великий набір процесів, які вимагали прийняття широких адміністративно-правових, технічних, економічних, соціальних і культурних заходів, які підтримували та регулювали взаємні відносини між різними суб'єктами по обидва боки кордону, але згідно з укладеними договорами та угодами. Кордони регіонів, таким чином, прагнуть до ефективної співпраці та укладення угод, лише якщо: існує збіг інтересів, вони мають спільну історію, існує сильна взаємозалежність між обома регіонами, заснована на географічних чи економічних факторах, політична мета, спрямована на спільну майбутню діяльність.

За словами Перкманна, транскордонні регіони сьогодні є інтегральною частиною країн у більшості прикордонних територій Європи. У контексті зростання європеїзації та інтернаціоналізації транскордонне співробітництво між сусідніми місцевими та регіональними властями є лише одним із особливих випадків серед різноманітних інших ініціатив подібного типу. Ця співпраця, як правило, зосереджується на координації публічної політики, якщо їм вдається вийти за межі простих церемоніальних декларацій і спробувати сформулювати спільне бачення транскордонної співпраці. Враховуючи недостатню участь суб'єктів приватного сектору та невеликий розмір фактичних бюджетів транскордонних асоціацій, перед-

часно сприймати транскордонні регіони як щось подібне до транскордонних міських режимів або потужних нових конгломератів виробництва чи споживання.

По-друге, ця координація та співпраця в рамках діяльності у сфері публічного управління здебільшого пов'язана та посилена реалізацією європейської регіональної політики. Це є головним пояснювальним фактором різкого збільшення прикордонних регіонів, свідками якого ми стали протягом 1990 року, коли ЄС запустив масштабну програму сприяння транскордонному співробітництву (Interreg). По-третє, давайте розрізняти різні типи транскордонних регіонів. Протягом 80-х і 90-х років ХХ ст. можна спостерігати зростання мікрорегіонів як переважного типу транскордонного співробітництва порівняно з відносно застійними більшими суспільствами. Це можна пояснити роллю регіональної політики ЄС у формуванні цього процесу.

Здається, що мікрорегіони як інституційна форма є більш придатними для активної реалізації політичних заходів ЄС, ніж більші спільноти, які страждають від недоліків координації через більшу кількість органів-учасників, а також їх різноманітності з точки зору юридично-адміністративних компетенцій. Інституційна форма мікрорегіонів еволюціонувала так, щоб усе ще відповідним чином функціонувати як спеціалізована установа-виконавець заходів ЄС у прикордонних районах. Іншими словами, поширення транскордонних регіонів по всій Європі можна сприймати як процес інституційних інновацій, завдяки якому мікрорегіони стали законним партнером Європейської Комісії у впровадженні заходів регіональної політики, спрямованих на прикордонні території.

Це означає, що зростання «транскордонності» («cross-borderization») в Європі не обов'язково свідчить про зростання територіальної фрагментації суверенітету національних держав. Скоріше, транскордонні регіони слід трактувати як одну з інших форм інноваційної політики, яка була започаткована створенням ЄС. У цьому сенсі, у невеликому масштабі, зокрема транскордонні регіони є частиною багаторівневої структури управління політикою ЄС, але далеко не становлять безпосередньої загрози для властей держав-членів, які мають вплив на цю політику.

Дослідники також дійшли думки, що транскордонне співробітництво є відповіддю на два взаємопов'язані аспекти кордону: процеси фрагментації (тобто створення кордону) – поширення державних кордонів (крім того, поширення регіоналізації сприяло збільшенню кількості внутрішніх кордонів держав) та процеси інтеграції – вплив прискореної глобалізації та її економічних, політичних, культурних і технологічних форм змінив сенс і значення державного кордону.

На практиці всі кордони водночас служать і бар'єром, і мостом для ресурсів, і символом ідентичності. Тому кордони багатовимірно складні, неоднозначні та часто суперечливі. Вони також мають однакові властивості бути гнучкими та водночас міцними. Східні та південні кордони ЄС відображають величезну структурну асиметрію, яка протиставляє різні типи економік з різною історією економічного розвитку. Транскордонна діяльність також підживлює

ється взаємним порівнянням ринків і розрізнених політичних, адміністративних і правових інститутів. У той же час вони також заклали основи для різних видів транскордонної співпраці між юристами, у правоохоронній діяльності силами поліції, між імміграційними та митними органами. Економіка, яка залежить від кордонів, обов'язково є нестабільною, оскільки закони, фіскальна політика та обмінні курси змінюються відповідно до змін у національній та європейській політиці. Постійна транскордонна взаємодія/співпраця може сприяти створенню почуття «ми» або почуття спільної ідентичності, яка охоплює кордони. Краще, коли національний кордон розділяє етнічні групи в минулому і коли відновлення транскордонного співробітництва сприяє ре(генерації) соціального капіталу та довіри. Це, у свою чергу, сприяє економічному та політичному співробітництву.

Транскордонне співробітництво та прикордонні регіони можуть бути обмежені, якщо сусіднім державам загрожує автономістська чи сепаратистська напруга зсередини. Зміцнення кордонів допустимо в тому сенсі, що це бар'єр проти нелегальної імміграції, біженців і шукачів притулку. Символічне представлення дуже важливе. Тому «Фортеця Європа» — це трохи гра, як і паркан на кордоні США і Мексики.

Європейський проект є певним прогресом у напрямку більш демократичного регулювання кордонів. Наприклад, розширення залежить від демократичної підтримки в державах-кандидатах - процес набагато кращий, ніж вторгнення та завоювання. Крім того, ЄС вимагає, щоб країни-кандидати на членство відповідали «демократичним критеріям», таким як діючі ринкові механізми, виборча демократія та «верховенство права», хоча сам ЄС страждає від серйозного дефіциту демократії.

Основною метою принципів прикордонної політики ЄС, як вважає О'Дауд, залишається, перш за все, ринок і економічний акцент на транскордонному співробітництві, але це свідчить про відносно невелику роль, яку відіграє приватний сектор, і велику роль, яку відіграють органи публічної влади та некомерційних організацій.

У той час як більшість дослідників у розумінні Блаттера зосереджувалися на виклику суверенній національній державі через процеси глобальної та континентальної інтеграції, дослідники федералізму вказували на той факт, що в той самий час національні політичні системи стали свідками процесу децентралізації та регіоналізації, що призво-

дить до більш автономного рівня управління на нижчому рівні. Ті, хто не зосереджується виключно на ЄС, запровадили неологізм «глокалізація» для позначення сильнішої взаємозалежності та взаємодії між місцевими та глобальними акторами.

Іншою спільною точкою зору, на думку Блаттера, є процес функціональної диференціації, який є основною рисою сучасних суспільств і зараз стає ще більш виразним, оскільки логіка територіальної інтеграції та диференціації, що характеризує міжнародний світ за кордоном сучасних національних суспільств замінюється функціональною логікою інтеграції та диференціації. У подібному дискурсі про «Європу регіонів» (без націй) відбувається зміна й обговорюється «Європа з регіонами». Регіональне створення інституцій через національні кордони не можна розглядати лише як прагматичний та інструментальний підхід до вирішення спільних проблем. Блаттер також підтримує теорію про те, що прикордонні регіони схожі на лабораторії і перетворюються з «передових» на т.зв. «контактні зони». Прикордонні регіони, які розглядаються як маргінальні частини державної території, зазвичай не вважаються авангардом глокалізації. Однак інші прихильники підйому регіональної держави, такі як Кенічі Омае (1993), сприймають транскордонні регіони як приклад майбутнього, що характеризується зменшенням значення національної держави та зростанням значення регіонів, які формуються на інтенсивній соціально-економічній взаємозалежності.



Завдання по тексту:

1. Спробуйте коротко описати розвиток транскордонного співробітництва та окремі віхи, політику, документи та інститути транскордонного співробітництва в ЄС.
2. Ідентифікуйте, узагальніть та порівняйте підходи до транскордонного співробітництва Перкманна, О'Дауда та Блаттера.
3. Напишіть коротке есе про те, що для вас означає «кордон».
4. Знайдіть інформацію про деякі підтримані проєкти транскордонного співробітництва між Словаччиною та Польщею, Угорщиною, Україною.
5. Знайдіть інформацію про єврорегіони (або транскордонні регіони), які також діють у Словаччині.



Контрольні завдання:

1. Що Ви можете сказати про т.зв. Мадридську конвенцію?
2. Як би Ви інакше визначили транскордонне співробітництво?
3. Які програми ЄС були або є програмами підтримки транскордонного співробітництва?

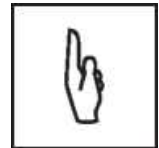
2. РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СЛОВАЧЧИНІ ТА В УКРАЇНІ – ОБМІН ДОСВІДОМ ЧЕРЕЗ КОРДОН

Мета:

- Наблизити системи публічної влади Словаччини та України, описати основні зміни та процеси реформ у сфері публічної влади, окреслити феномен децентралізації та інших процедур, пов'язаних з трансформацією публічної сфери, з'ясувати проблемні виміри процедур реформування, вказати на позитивні та негативні аспекти цих заходів і через практику застосування привернути увагу до можливих мотивів для подальшого продовження коригування державного сектора;
- Сформулюйте рекомендації чи пропозиції щодо змін у публічній владі на основі результатів конкретних реформаторських заходів або намічених змін, вкажіть паралелі та відмінності в рівні зрілості досліджуваних систем публічної влади в Словаччині та в Україні

Термінологія:

- проблеми словацької публічної влади,
- основні дані щодо словацької публічної влади,
- місцеве державне управління в Словаччині,
- краї в Словаччині зі самоврядуванням,
- місцеве самоврядування в Словаччині,
- визначення децентралізації,
- тенденції автономії в Україні
- основна інформація щодо української публічної влади
- пріоритети української децентралізації
- муніципальна реформа в Україні
- фіскальна децентралізація і Україні
- заплановані конституційні зміни публічної влади в Україні
- проблематика запровадження префектури в Україні
- тенденції сепаратизму на Донбасі та анексія Криму



- Мінські угоди та публічна влада в Україні
- межа між децентралізацією та федералізацією
- позитивні сторони децентралізації
- негативна децентралізація
- Європейська хартія місцевого самоврядування та принцип субсидіарності
- проблемні аспекти закону по місцеві вибори в Україні
- словацький контекст місцевих та регіональних виборів
- муніципальна реформа та її словацький контекст
- правила проведення виборів та громадянська участь у словацькому контексті
- проблема кумуляції функцій публічній владі
- досвід фіскальної децентралізації в Словаччині.

Провідник навчанням:

Культурна, мовна, історична та інша близькість двох сусідніх держав Словаччини та України безперечна. Однак, потрібно підкреслити, що особливо політичний розвиток з 90-х років ХХ століття сприяє різному встановленню структури державного управління в даних країнах. З одного боку – Словаччина, яка входить до ЄС, НАТО, ОЕСР та інших євроатлантичних структур, а також є східним кордоном Шенгенської зони. Словаччина також є одним із представників країн V4 (Вишеградської групи). Україна, навпаки, займає іншу міжнародно-політичну позицію, хоча й підписала Угоду про асоціацію з ЄС. Індивідуальний розвиток політичної ситуації в цих країнах також сприяє різному розвитку публічної сфери.

Час, потрібний для вивчення глави: 2 години

2.1 Словаччина та Україна. Вступна характеристика політичних систем

Політичні системи цих країн можна диференціювати. Вони демократичні та республіканські, але в Словаччині це парламентська система, а в Україні – напівпрезидентська система. Вони також є унітарними та суверенними державами, навіть якщо Україна перебуває в незavidній ситуації (окупація Криму Російською Федерацією та сепаратистські зусилля Донбасу, часті революції та нестабільна політична ситуація). Нещодавно внаслідок рішення

Конституційного суду, який відхилив у 2010 році політичну реформу грудня 2004 року, Україна стала президентсько-парламентською республікою. Повноваження парламенту (Верховної Ради України), або уряду (Кабінет міністрів) були обмежені, а більшість передана президенту. Було відновлено політичну систему, яка діяла в Україні в період до «помаранчевої революції» 2004 року (МЗС ЧР, 2014). Турбулентний розвиток подій приніс ще одну революцію – т. зв. Євромайдан, кульмінацією якого став лютий 2014 р. З цього періоду відбулося багато змін у політичній системі країни. На момент публікації цього робочого зошита Україна все ще є напівпрезидентською республікою. Україна має низку соціально-політичних проблем, які вказують на недостатню функціональність деяких демократичних інститутів. На відміну від України, Словаччина є класичною парламентською демократією, де уряд має набагато сильнішу позицію в політичній системі, ніж президент. Що цікаво з точки зору законодавчої влади, парламенти України та Словаччини є однопалатними.

2.2 Система публічної влади Словацької Республіки як позитивний чи негативний приклад для реформи публічної влади в Україні

Справа в тому, що поки що найбільш значні зміни в публічній владі відбулися в Словаччині ще до та одразу після вступу нашої країни до Європейського Союзу. На додаток до різних внутрішніх соціально-економічних і політичних обставин після 1998 року, які створили сприятливі умови для впровадження цих масштабних змін, саме ЄС своїми рекомендаціями та умовами спонукав нас реформувати систему державної влади, щоб відповідати критеріям вступу та можливість стати країною-членом Європейського Союзу. Ми постійно стикаємося не лише з внутрішніми проблемами в пошуку оптимального налаштування для функціонування публічної влади, але як частина європейського публічного простору ми сформовані та формуємо те, що ми називаємо європейським державним управлінням. Прикладів є десятки, але серед усіх ми можемо згадати поточну операційну програму, влучно названу Ефективне державне управління 2014-2020, керівним органом якої є Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, а фінансова допомога для підтримки реформи публічного управління з Європейського соціального фонду в програмному періоді до 2020 р., у разі повного використання може становити близько 335 млн. євро (Міністерство внутрішніх справ

*Проблеми
словацької
публічної
влади*

Словацької Республіки, 2016). І це лише одна частка з мозаїки, яка доводить взаємозв'язок словацького та європейського публічного управління.

Незважаючи на багато незаперечних успіхів, навіть спеціаліст може визначити деякі проблеми, з якими стикаються словацька державна адміністрація, органи самоврядування та інші публічно-правові структури. Традиційними проблемами державного управління є надмірна зайнятість, низька продуктивність праці та значна неефективність у поєднанні з антипатією населення до чиновників. Навіть публічні корпорації, як і всі гілки державного управління, страждають від нестачі фінансових ресурсів. Варто згадати поточну політичну суперечку щодо підвищення пільгових платежів з 4,64 євро до 7 євро на місяць для громадського радіо і телебачення Словаччини. Невирішеною проблемою залишається електронізація державних послуг. Анонсована найбільша реформа державного управління ESO (Ефективне, надійне та відкрите державне управління), розпочата після 2012 року, все ще має неприємні результати, хоча вона й досі не завершена, але про неї мало чути. У будь-якому разі створення районних установ як загальних органів місцевого державного управління з широкими повноваженнями, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ, призвело до централізації державного управління. У випадку з самоврядуванням експерти заохочують проведення третьої хвилі децентралізації, тобто, так звану, муніципальну реформу, що торкнеться в основному невеликих населених пунктів (наприклад, якщо вони об'єднуються, це буде в певному сенсі місцева централізація всередині самоврядування, але посилення їх компетенції в національному сенсі, це буде величезна децентралізація від держави до самоврядування), а й загальної ефективності самоврядування та подальшої передачі повноважень від держави органам самоврядування

Також політики та експерти все частіше говорять про переоцінку ступеня централізації та децентралізації, про нове визначення повноважень між державою та місцевим самоврядуванням. Звичайно, думки в політиці відрізняються залежно від політичних переконань. Деякі політичні групи говорять про те, що, наприклад, необхідно скасувати крайове самоврядування або звести його до мінімуму (3 самоврядні краї + Братислава)². На політичну сцену також збираються вийти люди з баченням побудови маленької держави з мінімумом міністерств і вирішальним впливом муніципальної політики

² Зараз у Словаччині 8 самоврядних країв.

на управління державою за зразком швейцарських кантонів³. Це лише окреслення проблем, з якими ми боремося в Словаччині. Зі сказаного вище випливає, що, простіше кажучи, теоретичні та політичні зіткнення між прихильниками централізації та децентралізації відбуватимуться дедалі частіше.

2.3 Основна інформація щодо змін та компетенції словацької публічної влади з 1990 року

Після падіння тоталітарного режиму наприкінці 1989 року Закон про муніципальне утворення було прийнято вже в 1990 році, а в Конституції Словаччини від 1992 року зазначено, що основою територіального самоврядування є община (населений пункт) і вища територіальна одиниця. З 1996 року Словаччина поділяється на 8 країв і 79 районів. Словаччина має роздроблену структуру поселень, оскільки офіційно має понад 2900 общин (населених пунктів) (що з 5,5 мільйонами жителів більше, ніж Польща з 38 мільйонами). З них понад 135 населених пунктів мають статус міста (проте деякі з цих міст мають менше жителів, ніж деякі населені пункти) (ŠÚ SR, 2012). У словацьких умовах столиця Словаччини (Братислава) і міста з населенням понад 200 тис. жителів займають особливе становище (це стосується лише міста Кошице, яке має окремий закон про своє функціонування, як і столиця Словаччини). Звичайно, правові норми в різних сферах диференціюють обов'язки населених пунктів відповідно до їх розміру, важливості тощо.

Основні дані щодо словацької публічної влади

Найфундаментальніші реформаторські зміни відбулися в публічній владі з 1998 по 2005 рік. Було створено другий (регіональний) рівень самоврядування – Вищий територіальний орган, який копіював територію регіонів (так звана модель 8 + 8, 8 країв і 8 територіальних самоврядних одиниць), відбулася децентралізація державного управління. Понад 400 повноважень від держави було передано самоврядним регіонам, общинам і містам разом із активами, пасивами тощо. Повноваження, перелічені в Законі № 416/2001 Зб. відповідно до

³ У червні 2015 року авторитетний словацький тижневик Trend опублікував інтерв'ю з мером регіонального міста Тренчин Річардом Рибнічком. Рибнічек має амбіції вступити в політику на національному рівні та окреслює бачення посилення компетенції місцевого самоврядування. Він говорить про створення шістнадцяти міських регіонів із сильними повноваженнями та скасування самоврядних країв. Інтерв'ю доступне онлайн: <http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2015/cislo-22/manazovat-prosperuje-mesto-je-tazsie-ako-praca-ministra.html>.

Конституції Словацької Республіки поділяються на первинні компетенції та передані повноваження державного управління. У межах первинної компетенції общини діють від свого імені, а в межах переданих повноважень державної адміністрації — від імені держави.

*Місцеве
державне
управління в
Словаччині*

З 2012 року державне управління в Словацькій Республіці переживає трансформацію, яка ще має кілька етапів попереду. Реформа ESO - ефективна, надійна та відкрита державна адміністрація, є фундаментальною реформою та змінює структуру та положення державної адміністрації в Словаччині. З 1 січня 2013 року Закон № 345/2012 Зб. про деякі заходи в місцевому державному управлінні. У жовтні 2013 року повноваження скасованих спеціалізованих крайових та районних управлінь було передано новоствореним інтегрованим органам місцевої державної адміністрації – районним відділенням із штаб-квартирами у 72 районах. Вони компенсують існуючі 50 районних управлінь загальної компетенції. З районними відділеннями почнуть поступово з'являтися т. зв. клієнтські центри.

Оновлення районних управлінь надає величезні повноваження Міністерству внутрішніх справ. Голову районного відділу пропонує міністр внутрішніх справ уряду, який згодом призначає його. Міністерство для районних відділень проводить тендери на товари чи послуги та здійснює кадрову політику. Після реформи змішаний порядок денний з освіти, будівництва, кадастру та торгівлі було перенесено до Міністерства внутрішніх справ. До компетенції районних відділень входять питання, пов'язані з перенесенням нерухомого майна в кадастр нерухомості, турботою про навколишнє середовище, видачею ліцензій на підприємницьку діяльність, просторовим плануванням, будівництвом та житловою політикою, питання управління школами – ліквідація або створення дитячих садків, спеціальні початкові або середні школи, професійно-технічні школи, двомовні школи, питання мисливства, лісового господарства, землеустрою, національної оборони (Цірнер, 2013).

*Самоврядні
краї в
Словаччині*

Що стосується регіонального самоврядування, то там громадяни обирають своїх представників на прямих виборах. Голову самоврядного краю та ради самоврядного краю. Скликає та веде засідання ради голова. Представляє самоврядний край на зовні. Є статутним органом у відносинах власності, в трудових та інших відносинах. Він також вирішує питання, вирішення яких законом покладено на самоврядну область.

Рада створює мандатний комітет та фінансовий комітет, а також може створювати інші комітети як свої постійні або тимчасові дорадчі, ініціативні та контрольні органи. До складу комісії входять депутати та інші особи, обрані радою. Рада самоврядної області може затверджувати загальнообов'язкові положення та постанови. Адміністративно-організаційна діяльність ради, голови та інших утворених радою органів забезпечується апаратом, який формують працівники місцевого самоврядування. Роботою офісу керує та організовує директор офісу, який у своїй діяльності підзвітний голові. Головний контролер – службовець самоврядного краю, який здійснює контроль за виконанням завдань самоврядного краю, зокрема контроль доходів і видатків бюджету самоврядного краю та контроль за господарюванням та управлінням свого майна. Свої потреби самоврядний край фінансує переважно за рахунок власних доходів, а також за рахунок державних дотацій. Самоврядний край може в межах своєї компетенції співпрацювати з адміністративно-територіальними одиницями або з установами інших держав, які виконують регіональні функції. Він має право стати членом міжнародного об'єднання територіальних утворень або територіальних органів (Закон № 302/2001 ЗБ.).

Самоврядні краї щорічно розпоряджаються до 1,14 млрд. євро і мають значні повноваження. Якими будуть регіональні середні школи, лікарні, будинки престарілих, театри, галереї, музеї та бібліотеки, залежить від рішень окружних політиків і чиновників. Також вони вирішують, скільки грошей і куди піде на ремонт доріг II та III класів. Краї також затверджують графіки та ціни в приміському автобусному транспорті, субсидують школи мистецтв, заклади соціальних послуг, культури та спорту. Керівництво краю також може вплинути на те, скільки грошей з європейських фондів надійде в регіон (Пішко, 2013).

Серед іншого, самоврядні краї видають ліцензії на перевезення у внутрішньому автобусному транспорті. Вони мають право створювати та ліквідувати загальноосвітні школи, початкові школи мистецтв, шкільні гуртожитки, заклади шкільного харчування. Краї також мають повноваження призначати та звільняти директорів шкіл. Вони забезпечують роботу фізкультурно-оздоровчої, туристично-спортивної бази. До їх компетенції входять заклади аварійного та соціального захисту, будинки соціального обслуговування. Вони надають соціальні консультації. Вони можуть приймати рішення про оренду чи продаж лікарень. Вони надають послуги першої медичної допомоги та аптечної служби невідкладної допомоги. Вони ви-

дають дозволи на діяльність медичних закладів та аптек. Вони займаються театрами, бібліотеками, галереями та освітніми центрами. Вони роблять фінансовий внесок у різні культурні заходи в регіоні (Штупнян, 2013).

*Місцеве
самовряду-
вання в
Словаччині*

На місцевому рівні безпосередньо обраними органами самоврядування є старости муніципалітетів (общин) або мери міст, ради общин чи міські ради. Муніципалітет є незалежною територіальною самоврядною та адміністративною одиницею Словацької Республіки. Місцеве самоврядування має право об'єднуватися з іншими муніципалітетами для досягнення спільної користі. Муніципалітети можуть об'єднуватися в один муніципалітет, муніципалітет може бути розділений на два або більше муніципалітетів. Цей орган самоврядування в основному виконує дії, пов'язані з належним управлінням рухомим і нерухомим майном муніципалітету, складає і затверджує бюджет і підсумковий рахунок муніципалітету. Він також вирішує питання місцевих податків і місцевих зборів. Він забезпечує будівництво, технічне обслуговування та управління місцевими дорогами, громадськими місцями та іншими муніципальними об'єктами. Надає комунальні послуги, вирішує питання підтримання чистоти в населеному пункті, управління та утримання зелених насаджень та громадського освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації стічних вод із вигрібних ям та питаннями місцевого громадського транспорту, закуповує та затверджує документацію з просторового планування житлових будинків та зон, розробляє концепції розвитку окремих областей життя громади (Закон № 369/1990 36.).

Крім того, здійснює закупівлю та затвердження програм житлового будівництва та співпрацює у створенні належних умов для проживання на території муніципалітету здійснює власну інвестиційну та підприємницьку діяльність в інтересах забезпечення потреб жителів муніципалітету та його розвитку, засновує, скасовує та контролює свої бюджетні та внескові організації, організовує проведення місцевого референдуму з важливих питань життєдіяльності і розвитку муніципалітету, забезпечує громадський порядок на території муніципалітету. Деякі завдання державної адміністрації можуть бути передані законом муніципалітету, якщо їх виконання таким чином є більш раціональним і ефективним. З передачею завдань на самоврядування держава забезпечить муніципалітет необхідними фінансовими та іншими матеріальними ресурсами. Муніципалітет може видавати загальнообов'язкові нормативні акти з питань місцевого самоврядування. Він також може накладати штраф на юридичну або фізичну особу, уповноваже-

ну на здійснення підприємницької діяльності. Муніципалітет фінансує свої потреби переважно за рахунок власних надходжень, субсидій з державного бюджету та інших джерел (Закон № 369/1990 Зб.).

Муніципальний уряд може створювати та ліквідувати, у разі потреби, постійні або тимчасові виконавчі, контрольні та дорадчі органи, зокрема сільську/міську раду, комісії, і визначає їх завдання. Муніципальний уряд вирішує основні питання життєдіяльності муніципалітету, які перераховані вище як повноваження муніципалітету. Староста (або мер) є представником муніципалітету (міста) і вищим виконавчим органом муніципалітету. Функція старости є публічною. Він скликає і веде засідання представництва муніципалітету і підписує його рішення, здійснює муніципальне управління, представляє муніципалітет по відношенню до органів державної влади, юридичних і фізичних осіб, приймає рішення з усіх питань муніципального управління, які законом або статутом муніципальної одиниці не віднесені до компетенції представництва муніципалітету. Крім того, це статутний орган муніципалітету. Він може призупинити виконання рішення міської ради, якщо вважає, що воно суперечить закону або є явно не вигідним для муніципалітету. Старосту заміщає заступник старости (Закон № 369/1990 Зб.).

Муніципальний уряд забезпечує організаційно-розпорядчі питання муніципальної ради та старости, а також органів, утворених муніципальним урядом. Якщо в муніципалітеті встановлена функція управляючого муніципальним урядом, керує та організовує роботу уряду управляючий. Управляючого призначає на посаду та звільняє з посади староста. Головний контролер обирається і звільняється міською радою. Муніципалітет може створити муніципальну поліцію. Муніципалітети можуть співпрацювати один з одним на основі договору та створювати асоціації муніципалітетів. Органи місцевого самоврядування можуть також співпрацювати з адміністративно-територіальними одиницями або з органами інших держав, які виконують місцеві функції в межах своєї компетенції. Вони мають право стати членами міжнародної асоціації територіальних утворень або територіальних органів (Закон № 369/1990 Зб.).

На місцевий рівень сіл і міст в рамках децентралізації перешли, наприклад, такі функції: у сфері водного господарства, ведення реєстру, соціальної допомоги - напр. надання допомоги в закладах соціального обслуговування та створення закладів

соціального обслуговування, догляд і транспортні послуги, у сфері просторового планування та правил забудови, повноваження муніципалітету як управління у справах будівництва, охорона природи, призначення та звільнення директорів шкіл та шкільних установ, створення та ліквідація початкових шкіл, дошкільних закладів, шкіл мистецтв, центрів дозвілля тощо, створення амбулаторій, включаючи станції першої медичної допомоги, розробка програм економічного розвитку, розвиток туристичних програм та низка інших важливих повноважень (Закон № 416/2001 Зб.).

Що стосується міст, Національна Рада Словацької Республіки завжди може 1 січня за пропозицією уряду оголосити містом муніципалітет, який є економічним, адміністративним і культурним центром або центром туризму, або курортним містом, яке надає послуги також для мешканців прилеглих муніципалітетів, має забезпечене транспортне сполучення з оточуючими муніципалітетами, має принаймні на частині території міський характер забудови, має щонайменше 5000 жителів. Місто може створювати комісії в міських районах з власною кадастровою територією. До складу комісій входять усі депутати міської ради, обрані в міському районі. Комісію очолює голова, який є членом комісії, обраним комісією. Комітети в міських районах представляють жителів міського району та беруть участь у самоврядуванні міста (Закон № 369/1990 Зб.).

2.4 Українська публічна влада та децентралізація

Визначення децентралізації

Згідно зі звітом Freedom House за 2015 рік, Україна є високо централізованою державою. Децентралізація та пов'язані з нею процеси стали головними пріоритетами українського політичного порядку денного після т. зв. Євромайдану, який завершився на початку 2014 року. Уже не вперше процес децентралізації розглядався як універсальний засіб для вирішення складних відносин між окремими частинами України. Також децентралізація стала українською відповіддю на вимогу Росії щодо федералізації України. Перш за все, йдеться про вирішення відносин між регіонами та національним урядом країни. Можна просто розуміти цей процес як розширення повноважень нижчих органів управління. Це також спосіб, за допомогою якого повноваження щодо прийняття рішень, управління, фінансування та інші повноваження делегуються з центру до рук регіональних чи місцевих органів влади або безпосередньо від органів державного управління до органів самоврядування. Децентралізація має забезпечити більш

гнучкий процес прийняття рішень і більшу незалежність окремих адміністративних одиниць. Іншими словами, децентралізація має бути засобом загальної демократизації. Основним завданням децентралізації в Україні є створення функціонального регіонального рівня самоврядування, щоб воно, окрім представницьких органів, мало й реальну виконавчу владу.

Автономістські тенденції в Україні

Проте в Україні децентралізація має сильний соціально-політичний та економічний контекст. Це пов'язано з довготривалими невіршеними проблемами у сфері розбудови громадянського суспільства та формування реального самоврядування, у сфері корупції, у сфері компетенції та фіскального дисбалансу між окремими складовими в даному територіальному розподілі країни, а також у напрузі між, так званими, східними областями та іншими територіями України. З моменту здобуття Україною незалежності існував великий ризик, що характеризувався відцентровими тенденціями, які серйозно загрожували розпадом новоутвореної держави. Найсерйозніша спроба була в Криму, але місцеві організовані референдуми про незалежність також проводилися в західній частині Закарпаття, а референдуми щодо використання російської мови проводилися в Донецькій і Луганській областях (названі Донбас). Важливий референдум у Криму відбувся 27 березня 1994 року. У ньому проголосували понад 1 мільйон 300 тисяч громадян. З них 78,4% проголосували за автономію у складі України, 82,8% виборців підтримали дозвіл подвійного російсько-українського громадянства, а 77,9% учасників виступили за те, щоб укази президента Криму мали силу закону (Університет Меріленда, 2010 р.). На Донбасі конфлікт з Києвом зумовлений кількома причинами, які вказані в цьому дослідженні. Однією з них була триваюча напруженість у вугільній та сталеливарній промисловості в регіоні. У 90-х роках ХХ століття Донбас проявляв на металургії та хімічній промисловості, що згодом проявилось в національно-політичних амбіціях, так званої, Донецької групи на чолі з олігархом Р.Л. Ахметовим.

2.5 Розвиток публічної влади України від проголошення незалежності в 1991 році

За часів Радянського Союзу територія України поділялася на області (краї або регіони), райони, муніципалітети (включаючи міста), і ця традиція збереглася донині. Після проголошення незалежності в 1991 році в Україні було прийнято декілька законів, які розрізняли регіональне та місцеве самоврядування. Було прийнято рішення про прямі вибори мерів і місце-

Основна інформація щодо української публічної влади

вих депутатів, а в 1992 році було прийнято закон про місцеву адміністрацію. На найнижчому рівні існувало приблизно 28 500 муніципалітетів, близько 890 селищ міського типу, близько 120 міських округів (районів) і 280 міст. Середній рівень складався з 490 районів і майже 180 міст районного значення. Найвищий з місцевих рівнів сформувавши 24 області, Автономна Республіка Крим та міста обласного значення, якими були Київ і Севастополь (Swianiewicz, 2006).

На регіональному рівні діяли одиниці, частина з яких мала характер органів місцевої державної адміністрації, а частина діяла як органи самоврядування. На чолі областей і районів, а також на чолі Києва і Севастополя стояли губернатори, які були вищими представниками державного управління в цих адміністративно-територіальних одиницях. Губернатори регіонів призначаються на посаду і звільняються з посади президентом республіки. Органи державного управління формально були підзвітні не лише вищим органам державного управління, а й радам самоврядування. Ці ради навіть мали право пропонувати або ініціювати звільнення губернатора. Основу місцевого самоврядування в Україні складають територіальні громади міст, селищ, сільських і муніципальних утворень. У столиці Києві в обов'язковому порядку створювалися міські райони. Інші міста могли засновувати міські райони, причому правилом для їх створення було те, що вони повинні бути принаймні приблизно однаковими за кількістю населення. У разі створення міських районів у них діють районні ради та виконавчі органи районів на чолі з головами (Клімовський, 2012).

З прийняттям конституції в 1996 р. Україна офіційно й остаточно стала на шлях побудови унітарної держави замість федерації, але як поступку тиску за більший ступінь самоврядної автономії конституція запропонувала, так зване, поєднання централізації та децентралізації державного управління. Як уже зазначалося, це проявилось в наданні Криму статусу автономної республіки у складі Української держави з власним парламентом і урядом. У регіонах України міста та селища могли мати свої місцеві виборні ради, їм обіцяли посилити фінансову незалежність від центральної влади, що не було виконано. Водночас, однак, посилювалася роль місцевої державної адміністрації. На практичному рівні це означало, що на всіх рівнях самоврядування надання державних послуг було відповідальністю національних міністерств, які в процесі децентралізації передали надання цих послуг регіональним і місцевим державним адміністраціям. Київ вирішував більше, ніж місцеві виборці (Лейч, 2015).

Ця гібридна система місцевого та регіонального самоврядування та її набір паралельних повноважень між призначеними державними службовцями та органами місцевого самоврядування існує в Україні відносно довго. За словами Д. Лейча (2015), такий порядок має вбудовану тенденцію до плутанини та дисфункції, але це було звичайним явищем у трансформаційних посткомуністичних країнах Східної Європи після 1989 року. Д. Лейч порівнює цю систему з радянською структурою обласної адміністрації, яку очолював перший секретар обласного комітету партії. Він очолював як державні, так і партійні регіональні структури, і компетентно, безперечно, був ключовою політичною фігурою в існуючій структурі та основним джерелом політичної влади. У пострадянській Україні, наприклад, вже згаданий губернатор обласної призначається президентом, що є аналогією з попереднім тоталітарним періодом. Тому мери великих міст схильні підкреслювати свою важливість і настроювати себе проти призначеного регіонального губернатора, оскільки їх обирають прямим шляхом. У регіонах також виникла напруга між губернатором і органами самоврядування, де муніципалітети перебували під контролем опозиційних до президента політичних груп, хоча, безумовно, більший політичний вплив належав губернатору⁴.

2.6 Поточний стан процесів децентралізації в Україні: пропозиції, зміни та проблеми

По-перше, децентралізація була однією з вимог демонстрантів, які вийшли на Майдан Незалежності в Києві в лютому 2014 року на знак протесту проти політики президента Януковича. Вони бачать децентралізацію як основоположне питання для припинення радянської спадщини надмірного централізму, який сприяв нестримній корупції та безгосподарності. По-друге, пропозиція щодо децентралізації є постійною програмою з боку керівництва сепаратистської Східної України як спосіб збереження своєї незалежності від Києва та може сприяти припиненню громадянської війни, оскільки вона спирається на вимоги Російської Федерації, але це буде зовсім непросто (Партлетт, 2015). Насправді сепаратисти вимагають федера-

⁴ А. Дулеба описує більш складний вплив кінця радянського режиму на форму державного управління в Україні в публікації «Україна та Словаччина: Геополітичні характеристики розвитку та міжнародного становища України, наслідки для Словаччини», яка вийшла в Словаччині в 2000 році у видавництві VEDA.

лізації, але їх нинішня пропозиція – на рівні конфедерації чи валютного союзу.

У заяві від червня 2014 року президент України Петро Порошенко також визнав, що реформи децентралізації означають фундаментальну перебудову владних відносин і зменшення повноважень центральних органів державної влади. Він також окреслив першочергові цілі децентралізації: слід поступово ліквідувати декілька органів місцевої державної адміністрації та передати їх повноваження та функції виконавчим комітетам в органах місцевого самоврядування. Також має бути можливість для органів місцевого самоврядування мати значну частку зібраних податків під своїм прямим контролем (Мишловська, 2015).

Пріоритети
української
децентра-
лізації

У 2014 і 2015 роках було подано низку⁵ законодавчих заходів щодо різних аспектів децентралізації. Виходячи з необхідності імплементації підписаної в лютому 2015 року угоди Мінськ-II⁶ в середині 2015 року до парламенту було подано пропозицію щодо внесення змін до Конституції стосовно децентралізації. Одним із пріоритетів мала стати фінансова децентралізація, оскільки ще у 2014 році понад 95% місцевих бюджетів залежали від державних дотацій. Більшості територіальних громад також не вистачає людських ресурсів, щоб бути фінансово стійкими. У цей період в Україні було 11 518 населених пунктів, з них 10 278 сіл. Понад 90% з них мали менше 3000 жителів, а 47% мали менше 1000 жителів (Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Municipal Economy of Ukraine, 2014). Крім інших фактів, проблемою є також відсутність продуктивного населення, яке проживає в невеликих муніципалітетах, яке б приносило дохід за рахунок податків для цих муніципалітетів. 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив Концепцію реформи структури місцевого самоврядування, яка передбачає розширення територіальних громад та надання їм необхідних ресурсів і повноважень. Парламент доповнив цей крок двома законодавчими актами, які дозво-

Комунальна
реформа
в Україні

⁵ Цією проблематикою займається, наприклад, Ukraine reform monitor team. Див.: Ukraine reform monitor team. Ukraine Reform Monitor, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (доступ 6. 3. 2016) або VoxUkraine Editorial View: Decentralization: Second Try. VoxUkraine, 16. 7. 2015, <http://voxukraine.org/2015/07/16/decentralization-second-try/> (доступ 14. 5. 2016).

⁶ Див.: The Telegraph: Minsk agreement on Ukraine crisis: text in full. In: *The Telegraph*, 12. 2. 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html> (підхід 13. 5. 2016).

лили залучати територіальні громади до спільних проєктів, делегували їм повноваження та дозволили їх консолідацію для підвищення потенціалу та фінансової самодостатності. У результаті Уряд сподівається скоротити кількість муніципалітетів приблизно з 11 500 до 1 500 (Зубко, 2015). Нинішня реформа державного управління в Україні надихається польською моделлю державного управління. Йдеться про створення асоціації гмін за зразком польських гмін. Наприкінці 2015 року було вже 159 нових спільнот із 800 початкових.

Зміни відбулися також у бюджетуванні та податках. У грудні 2014 року затверджено новий перерозподіл податкових надходжень на користь територіальних громад, збільшено частку державних дотацій місцевим бюджетам. У рамках так званої податкової реформи центральний уряд спеціально запропонував розширити базу місцевого оподаткування, включивши податок на майно шляхом звуження пільг залежно від того, чи це комерційна нерухомість, склади чи розкішні квартири. Органи місцевого самоврядування залишаються за собою право робити винятки. Податок на майно був запроваджений у 2015 році, але він приніс збільшення надходжень до місцевих бюджетів лише на 0,3%, оскільки існують винятки щодо зменшення бази оподаткування. Передбачається, що місцеві громади, маючи фінансові стимули і, отже, більший ступінь суверенітету, будуть прикладати зусилля, щоб збільшити свої доходи та покращити збір податків. Зокрема, у 2015 році загальні доходи місцевих бюджетів зросли на 40,7% порівняно з відповідним періодом 2014 року: з 1,96 млрд. євро до 2,76 млрд. євро. За цей час місцеві громади отримали додаткові доходи, які на 953,8 млн. євро перевищують їхні витрати, що свідчить про їхній потенціал стати самодостатніми та навіть процвітаючими суб'єктами. Проблема в тому, що навіть якщо процес децентралізації коштів розпочато, перерозподіл повноважень від держави до нижчого рівня управління буде можливий лише після внесення парламентом змін до конституції, чого досі не зроблено. (Сидорчук, 2015).

Фіскальна децентралізація в Україні

Пропоновані зміни до Конституції можна розділити на три категорії. Перша передбачає новий територіальний поділ України на три типи територіальних одиниць: громади, райони та області. Друга категорія змін стосується нової моделі розподілу повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування та центральної влади шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій на регіональному рівні та надання обласним радам права створювати власні виконавчі органи. Державне управління має залишитися на районному рівні.

Проблематика запровадження префектури в Україні

*Плановані
конституційні
зміни в
публічній
владі
України*

Третя група змін посилює повноваження президента шляхом заміни державної адміністрації на систему призначених префектів, які мали б право призупиняти рішення обласних рад. Крім того, префект міг призупинити будь-яке рішення самоврядної ради, яке суперечить конституції, або якщо воно становило б загрозу територіальній цілісності, національному суверенітету, безпеці тощо. Президент би мав повноваження призупиняти рішення регіональної влади або розпускати її та передавати справу до Конституційного суду (Сидорчук, 2015).

На префектів має бути покладена широка координація діяльності регіонального самоврядування та нагляд за законністю. Префекти – новий елемент української системи. Однак у 1990 році президент мав регіональних представників, які допомагали президенту будувати свої позиції в регіонах. Таким чином, ці неоднозначні повноваження, потенційно надані цьому новому органу, є найбільш суперечливою частиною реформ, оскільки вони являють собою механізм постійного центрального управління (Партлетт, 2015). Крім того, державна адміністрація на районному рівні має підпорядковуватися уряду, а префекти на регіональному рівні – президенту. Державна адміністрація на районному рівні повинна мати такі ж повноваження щодо органів місцевого самоврядування, як і префект щодо органів регіонального самоврядування.

Деякі політики, експерти та частина громадянського суспільства протестували проти запланованого створення системи префектур і критикували, зокрема, факт збільшення повноважень президента. Наприклад, організація Freedom House (2016) у своєму звіті зазначає, що критики децентралізації заперечують заплановані положення законопроекту, які дають президенту та призначеним ним регіональним префектам можливість втручатися в рішення обласних рад, вони б могли навіть розпустити ці ради, чого президент зараз не може зробити. Але найсуттєвішою зміною є те, що виборні представники на всіх рівнях самоврядування мають керувати виконавчою владою в тій чи іншій територіальній одиниці. У муніципалітетах громадяни обирають своїх голів і муніципальні ради. На рівні районів та регіонів (областей) громадяни обирають ради, які потім обирають свого «менеджера» – представника виконавчого органу. Проте вся реформа чекає невизначене майбутнє, оскільки вона отримала 265 голосів депутатів у першому читанні та 300 голосів депутатів буде потрібно у другому читанні, яке відбудеться через рік після місцевих виборів 25 жовтня 2015 року. (Ukraine reform monitor team, 2015). Крім того, у перехідний період до жовтня 2017 року паралельно

функціонуватимуть і існуючі органи державного управління. Вони й надалі контролюватимуть державні дотації. Важливі питання залишаються під контролем центрального уряду. Реформи продовжують надавати президенту та уряду повноваження втручатися у внутрішню діяльність органів самоврядування (Партлетт, 2015).

2.7 Спір: чи є федералізація формою децентралізації?

Керівництво сепаратистських республік на сході України дало зрозуміти, що вони мають на увазі децентралізацію як конституційний механізм, за якого вони не можуть бути усунені від влади центральним урядом. Насправді вони вимагають, щоб конституційні зміни гарантували неможливість їхнього усунення з посад. Таке тлумачення терміну децентралізація означало б конституційні гарантії псевдофедеральних відносин (особливої форми федеративного стилю автономії), які гарантували б особливі претензії на ці області. Особливим є і конституційний статус Криму, коли в розділі конституції під назвою Автономна Республіка Крим нічого не змінюється, незважаючи на анексію Криму, який офіційно приєднався до Російської Федерації. Однак Конституційна комісія рішуче відкинула будь-яку форму спеціального захисту в дусі федерального характеру для керівництва сепаратистських регіонів. З часом, можливо, буде досягнуто компромісу, який надасть сходу України особливий статус у формі законодавчого акту про регіональну автономію на сході України (Партлетт, 2015). Україна зобов'язалася забезпечити надання цим регіонам особливого статусу до кінця 2015 року на основі угоди «Мінськ-II», що стало реальністю 16 жовтня 2015 року, коли президент підписав закон про особливий статус автономії Донбасу (для частини Донецької та Луганської області) протягом трьох років (ІТАР-ТАСС, 2014). Однак цей закон не набув чинності, а в українському парламенті досі тривають дебати щодо його змісту.

Тенденції сепаратизму на Донбасі та анексія Криму

Мінські угоди та публічна влада в Україні

Ю. Біла (2015) наголошує, що ми не повинні помилятися. Децентралізація повноважень від центральної державної влади до органів місцевого самоврядування не є ідентичною варіанту федерації, який пропагує російський уряд та лідери сепаратистів на Донбасі. Проти нього виступає Р. Янгс (2014), який стверджує, що децентралізація та федералізація передбачають перспективи посилення внутрішніх розбіжностей навіть за відсутності будь-яких дій з боку Росії. М. Дракман (2015) пояснює загальне заплутування того, що насправді прихова-

но за децентралізацією в Україні, кажучи, що нечітко сформульовані пункти в законодавстві про децентралізацію мають на меті дати Україні можливість передихнути, щоб Росія, ЄС і Сполучені Штати Америки бачили зусилля щодо виконання угоди Мінськ - II. Водночас назва його статті говорить про те, що децентралізація в Україні не означає автономії. Рецензуючи цей робочий зошит, словацький експерт з України А. Дулеба відповів на деякі думки, викладені в цьому параграфі, сказавши, що самоврядні регіони в Словаччині не означають, що Словаччина є федерацією. За його словами, в Україні йдеться про реформу державного управління в дусі польської моделі, а метою цієї реформи є створення повноцінного регіонального самоврядування з виконавчими компонентами та здійснення фіскальної децентралізації.

Для Східної України ідея федералізації тісно пов'язана з культурною автономією. У 1994 році в Донецькій області пройшли місцеві референдуми, які Київ не визнає і на яких 80% виборців висловилися за федералізацію країни. У 1996 році Харківська міська рада прийняла рішення про офіційне використання російської мови в офіційних справах з порушенням національного законодавства. Вона також відмовилася виконувати рішення Верховного Суду України від 2001 року, яким було скасовано це рішення Харківської міської ради (Адамович, 2006). Подібні рішення щодо надання російській мові статусу регіональної були прийняті в Донецькій, Луганській та деяких інших місцевих органах влади на сході та півдні України за президентства Віктора Ющенка (Мишловська, 2015).

Межа між децентралізацією та федерацією

Тривалий час експерти намагалися встановити чітку межу між децентралізацією та федералізацією. Досвід показує, що шлях до децентралізованого державного управління має супроводжуватися побудовою демократії, яка виходить за рамки етнічних і мовних відмінностей (Янгс, 2014). В офіційних академічних і політичних колах України федералізацію загалом відкидали як нежиттєздатний і політизований варіант для України. Деякі провели межу між децентралізацією, яку вони бачать як розширення можливостей громадян на місцевому рівні, та федералізацією, яку вони бачать як намір створити невеликі слабкі федеральні одиниці. Вони лише погіршили б і без того погану ситуацію в тому сенсі, що Кремлю було б легше подбати про їхню дестабілізацію та зрештою знищити українську державу, якою ми її знаємо сьогодні. Питання федералізації називають штучним і недостатньо сконструйованим для потреб українського суспільства. Під час федералізації Україна могла втратити свою державність і увійти до складу

іншої держави або держав. Екс-президент України Л. Кучма зазначив, що федералізація – це спроба Росії зламати Україну. Швейцарський дипломат Ч. Шененбергер вважає, що Україні потрібна децентралізація, яка б забезпечила зростання всіх частин України та визначала реальні потреби кожного регіону, а не зміна умов через систему федералізації (Мишловська, 2015).

На офіційному сайті Уряду України, присвяченому децентралізації влади, так пояснюється різниця між децентралізацією та федералізацією:

«Децентралізована унітарна держава має найсильніші два рівні державного управління – національний і місцевий. У федерації домінує регіональний рівень, нібито на регіональному рівні зосереджено більшість повноважень і ресурсів. Зважаючи на це, владна політична еліта зосереджена на регіональному рівні. Такі еліти не готові до державного управління на національному рівні, але надто амбітні, щоб залишатися на регіональному рівні. Вони вважають, що вони краще кваліфіковані для виконання поставлених завдань, ніж місцеві або національні еліти, і вимагатимуть все більшої компетенції для регіону. Кажуть, це призведе до сепаратизму на регіональному рівні. Таким чином, федералізація означає делегування значних повноважень регіонам, тоді як реформа децентралізації розраховує на громади (людей). Уряд вважає ризикованою передачу ресурсів і повноважень регіонам. Це може призвести до побудови централізованої системи на регіональному рівні та завдати шкоди системі влади в країні. Головною перешкодою федералізації називають те, що вона створює проблеми для прийняття рішень на національному рівні, і замість того, щоб прагнути до спільного рішення, політики блокують шлях один одному» (Веб-портал Уряду України, 2016).

Згідно з опитуванням Центру Разумкова, громадська думка в Україні підтримує децентралізацію в рамках існуючої унітарної держави. До 78% українців підтримують унітарну державу з децентралізованою владою та розширеними повноваженнями місцевої влади, а 12% – за федералізацію. Навіть на сході 63% українців підтримують концепцію децентралізованої унітарної держави (Шаповалова, 2014).

2.8 Вигоди та невигоди децентралізації в українському політичному контексті

*Позитивні
сторони
децентра-
лізації*

Як зазначено в тексті, децентралізація зазвичай вважається засобом демократизації. Вибрані органи місцевого самоврядування з розширеними ресурсами та повноваженнями щодо прийняття рішень повинні краще реагувати на місцеві потреби, краще надавати послуги на місцевому рівні. Таке самоврядування також має бути ефективнішим у створенні можливостей для зростання та зміцнення маргіналізованих груп, ніж центральний уряд (Мишловська, 2015). Позитивні сторони децентралізації включають контроль над власними фінансами та податками місцевої влади. З цим пов'язана і відповідальність. Кожна адміністративна одиниця може встановлювати політику для вирішення власних унікальних проблем, таким чином, беручи участь у здоровій конкуренції з сусідами у наданні державних послуг, покращенні бізнес-середовища та залученні інвестицій. Децентралізація також може мати вплив на цивільному рівні. Через майже три десятиліття громадяни, які живуть у відносній апатії, можуть нарешті відчувати, що вони можуть впливати на місцеві справи, і відкриють цінність політичної та громадської активності. Більша обізнаність громадськості та її залучення до громадських справ також сприятиме більш відповідальній поведінці органів місцевого самоврядування (Біла, 2015).

*Позитивні
сторони
децентра-
лізації*

На користь децентралізації говорить той факт, що громадське невдоволення місцевою владою пов'язане з її неспроможністю надавати якісні та доступні за ціною послуги, такі як комунальні послуги, транспорт, дорожня інфраструктура, охорона здоров'я та освіта. Управління державною власністю та землею також є дуже неефективним, що призводить до недостатнього контролю планування землекористування та сумнівних змін у власності на землю. Громадянам також не вистачає ефективних інструментів для забезпечення відповідальності місцевої влади. Обраним радам на рівні самоврядування бракувало повноважень, оскільки виконавча влада перебувала в руках державної адміністрації, яку призначав кабінет міністрів або президент. У результаті реальні повноваження були зосереджені в руках призначених державних чиновників, які підтримували тенденції централізації, підтримували широкий національний контроль над регіональним розвитком і залишили інститути самоврядування, переважно, безсилими (Сидорчук, 2015).

Р. Янгс (2014) навпаки підкреслює політичну проблему децентралізації в Україні. Він вважає, що багато українців та політиків інших країн побоюються, що через напругу на сході та півдні України недоцільно проводити динамічну децентралізацію, оскільки єдність держави виглядає надто крихкою, щоб впоратися з таким складним процесом. Він посилається на наукові дослідження про те, що децентралізація може ускладнити демократичні зміни. Кажуть, що децентралізація в Україні завжди набувала таких форм, де знаходила місце корупція та формувалися мережі, від спокус яких ніколи не була застрахована навіть центральна влада. Р. Янгс також зазначає, що децентралізація є рушійною силою незадоволених вимог повної незалежності в багатьох країнах. Це також піднімає питання про постійну проблему демократичних переходів. З одного боку, децентралізація діє як здоровий клапан тиску в цих переходах, з іншого боку, вона сприяє виснажливій фрагментації.

*Негативні
сторони
децентралізації*

Д. Лейтч (2015) також пише про негативи децентралізації для України. На думку цього автора, децентралізація є одним із податливих понять, яким вдається поєднати різні відтінки значення та сильно нормативний зміст. Україна класифікується як країна із середнім рівнем доходу, але вона має багато спільного з біднішими країнами, що розвиваються, щодо якості матеріальної та інституційної інфраструктури на регіональному рівні тощо. А в країнах, що розвиваються, результати щодо віддачі від політики децентралізації, як кажуть, у кращому випадку неоднозначні. За такої занедбаної інфраструктури мало підстав вважати, що проблему відновлення інфраструктури вирішить програма децентралізації. Міжнародний досвід нібито вказує на необхідність вирішення таких проблем за допомогою національних програм капітальних інвестицій. З іншого боку, існує ризик того, що децентралізація може дати можливість перенести та зменшити тягар держави у відновленні комунальної інфраструктури на малі міста та села, які є визначеними бенефіціарами реформи. Таким чином, це може бути зняттям відповідальності.

У Словаччині держава передала велику кількість повноважень регіональному та місцевому самоврядуванню. На першому етапі фіскальної децентралізації стало зрозуміло, що держава недостатньо забезпечила можливі фінансові ризики передачі цих повноважень, особливо у сфері освіти, охорони здоров'я чи соціальних закладів. Проблемою були операційна заборгованість, неврегульованість майнових відносин, відсутність страхування майна, а також напівзруйнований стан будівель

та обладнання, які перейшли у власність місцевої влади. Складністю також стало дофінансування об'єктів, що будуються. Субвенції на децентралізацію на той час вистачало лише на експлуатаційні витрати і не включало витрати на страхування чи надзвичайні ситуації. Наприклад, передача організаційних повноважень у сфері охорони здоров'я муніципалітетам, містам і самоврядним регіонам супроводжувалася боргом у розмірі 3,5 мільярдів тодішніх словацьких крон. З них до 2,8 мільярдів словацьких крон становили борги медичних установ, які перейшли під самоврядні регіони Словаччини. Уряд мав вирішувати ці ситуації одноразовими субсидіями та списанням боргів (Тихи, 2003).

Мабуть, найзрозумілішим прикладом, окрім стану будівель та освітлення, є стан дорожньої інфраструктури. У Словаччині турбота про ремонт доріг II і III класу перейшла на самоврядні регіони, а місцевих комунікацій – на адміністрації міст і муніципалітетів. Особливо невеликі села та міста не змогли б дозволити собі ремонт доріг, утеплення та реконструкцію будинків культури, муніципальних установ, шкіл та інших об'єктів без кредитів, субсидій, а насамперед без коштів із фондів Європейського Союзу. Оскільки Україна не є членом Європейського Союзу, а економіка країни перебуває в скрутному становищі, важливою складовою децентралізації має бути фінансове забезпечення переданих повноважень. Крім того, Д. Лейтч (2015) зазначає, що, так звані, нео-патримоніальні відносини між політичними, бюрократичними та бізнес-елітами на всіх рівнях публічної влади (відмивання брудних грошей із центру, комісійні, хабарі, отримання особистих вигод тощо) демонструє, що декадентський стан української інституційної інфраструктури на кожному (навіть нижчому) рівні не є гарантією того, що безпосередні економічні та політичні проблеми України будуть вирішені широкою децентралізацією влади.

2.9 Місцеві вибори як складова частина процесів децентралізації

Виборча система місцевих виборів, прийнята українським парламентом, далека від ідеальної з точки зору демократії. З цієї причини її критикують деякі експерти. Залишається проблемою і зазначені повноваження обласних та місцевих рад. Особливості місцевих виборів 2015 року також зумовлені політичним контекстом, яким є окупація Криму та збройний конфлікт на Донбасі. Неможливість проведення виборів

Європейська хартія місцевого самоврядування і принцип солідарності

на окупованих територіях, підконтрольних сепаратистам у, так званих, Донецькій народній республіці (ДНР) і Луганській народній республіці (ЛНР), а також у Криму, виключала принцип універсального виборчого права, що, звичайно, є проблемою. Європейська хартія місцевого самоврядування, яку також ратифікувала Словаччина, у своїй преамбулі декларує принципи демократії, децентралізації влади або принцип субсидіарності (близькості до громадянина). Це передбачає існування місцевих органів влади, які оснащені демократично сформованими органами прийняття рішень з високим ступенем автономії. У статті 3 цієї хартії зазначено, що члени (органів місцевого самоврядування) вільно обираються на основі прямого, рівного та загального виборчого права шляхом таємного голосування (Європейська хартія місцевого самоврядування, 2016 р.).

Тому вирішення питання про проведення вільних і демократичних місцевих виборів, включаючи вищевказані території, є однією з передумов поглиблення децентралізації влади, що видається дуже складним процесом. Проте навіть у самому законі про вибори є недоліки. Закон про місцеві вибори встановлює декілька типів виборчих систем. Наприклад, мажоритарна система абсолютної більшості на виборах мерів у тих містах, де кількість виборців перевищує 90 тис. осіб, або мажоритарна система простої більшості в населених пунктах, де кількість жителів менше 90 тис. осіб. Критика пов'язана з тим, що до 2015 року вибори у великих містах здебільшого вигравали кандидати зі значним фінансовим, медіальним чи іншим статусом. Якщо досі такі кандидати набирали від 20 до 30% голосів, то тепер є можливе, що лише такі кандидати (місцеві олігархи?) вийдуть у другий тур виборів мерів. Другий тур голосування очікувався в таких містах, як Одеса, Київ, Харків чи Дніпропетровськ. Із зазначених міст другий тур виборів відбувся лише в м. Києві та м. Дніпропетровську. У Дніпропетровську на сході України точилася виборча боротьба між Б. Філатовим і О. Вілкулом, який спирався на підтримку олігарха Ріната Ахметова. Обидва кандидати використовували, так звану, брудну кампанію, обман та маніпуляції виборцями. Boulégue (2015) стверджує, що політична боротьба в Дніпропетровську втілює використання політичної технології в усій її «красі» в Україні. У першому турі О.Вілкул набрав 35,78% голосів, а Б.Філатов – 37,94% (Інтерфакс – Україна, 2015). У другому турі з 53,76 % голосів виборців виграє В. Філатов (Укрінформ, 2015).

Проблемні аспекти закону про місцеві вибори в Україні

Змішана пропорційна виборча система, яка, скоріше, лише нагадує пропорційну та використовується на виборах регі-

ональних чи місцевих депутатів, має такі недоліки. Було вилучено принцип самовисування, який суттєво обмежує можливість реалізації пасивного виборчого права, а також висока залежність кандидатів від партійної приналежності. Виборчий кворум також було збільшено з 3 до 5%, що стало великим тягарем для новостворених після, так званого, Євромайдану партій для утвердження та успіху на виборах. Проблемою також стала виборча застава, яку через брак фінансових ресурсів насилу сплачували громадянські ініціативи, що трансформувалися в політичні партії. Побічно вводиться також імперативний мандат. За рішенням партії депутат від певної партії може бути позбавлений мандата, якщо протягом року після виборів у спеціальному списку не підпишеться достатня кількість виборців (кількість підписів у списку має бути не менше фактичної кількості). голосів за кандидата) (Сербіна, 2015).

Ці проблеми можна розглядати лише як стимул для теоретичної полеміки в політологічному співтоваристві про те, що є більш демократичним і що надає обраним представникам більшої легітимності з політологічної точки зору, оскільки правове регулювання прийнято демократично і з правової точки зору представники громадян обрані законно і легітимно. Проте слід пам'ятати, що життя з самоврядуванням і розуміння його важливості також залежить від громадян, у якій кількості громадяни братимуть участь у виборах. Якщо вони сприймають високий рівень партократії на рівні самоврядування, виборчі правила не будуть здаватися абсолютно справедливими для всіх учасників, якщо вони не отримають відчуття, що, беручи участь у виборах або використовуючи інші механізми участі, вони не можуть реально змінювати політику у своєму селі чи місті, і політичні партії чи місцеві олігархи вирішують за них, вони відмовляються від своїх контрольних та інших функцій, вони недостатньо залучаються і залишають вузько зацікавленим групам вирішувати великий пакет повноважень і фінансів також і від їхнього імені.

*Словацький
контекст
місцевих
та регіо-
нальних
виборів*

У словацькому контексті депутат словацького парламенту В. Ремішова, з іншого боку, стверджує, що аргумент про те, що за більшої децентралізації влади люди будуть активніше залучатися до суспільного життя та більше цікавитимуться подіями у своєму регіоні, не працює. Явка виборців на останніх муніципальних виборах у 2014 році в Словаччині була значно нижчою (48%), ніж на парламентських виборах (59,8%) у 2016 році. І це при тому, що теми місцевої політики людям ближчі та зрозуміліші, ніж теми великої політики. Справа також у, так званій, втомі від виборів і великої кількості обранців. У Сло-

ваччині є близько 20 000 обраних посадовців різних рівнів. У нас є п'ять різних типів виборів. Аналітик Д. Слобода вважає, що в Словаччині невдала організація регіонального самоврядування «вбила» можливість того, що громадяни почнуть більшою мірою брати участь в управлінні справами на регіональному рівні. За прикладом деяких країн Західної Європи він рекомендує, що на регіональному рівні громадянам не потрібно буде ходити на вибори. Прямо обрані мери автоматично входили б до регіональних рад, і вони могли б обирати зі свого складу голову обласної ради (Магушін, Кривошик, Чобейова, Олшовски, 2016)

У 2017 році парламент Словаччини ухвалив закон про внесення змін до правил виборів голів самоврядних регіонів як виборних представників регіонального самоврядування Словаччини. Згідно з новими правилами, вибори голів відбуватимуться не в два, а лише в один тур. Також з 2022 року місцеві та регіональні вибори проводитимуться разом. Це лише деякі штрихи різноманітних проблем, пов'язаних із децентралізацією влади, які стоять і перед Україною, а їх раннє засвоєння дозволить запобігти накопиченню небажаних явищ у самоврядуванні.

2.10 Декілька зауважень та рекомендацій щодо ефективної та дієвої реформи публічної влади

Реформі децентралізації має передувати аудит – кадровий, фінансовий, системний тощо. Якщо інформація зібрана та максимально узагальнена, наступним етапом має бути підготовка концептуальних матеріалів та загальне обговорення. Це означає, що експерти та інституції, політики та громадяни могли б обговорити висновки узагальненої доповіді про стан проблеми в країні шляхом публічної дискусії. Різноманітні заперечення, коментарі та вдосконалення чи доповнення до концепцій вітаються, і має бути достатньо часу та різноманітних форумів чи інших форм, які пропагуються засобами масової інформації, щоб кожен міг висловити свою позицію щодо проблеми. Це найважливіший етап, тому що на основі цієї експертної та неекспертної дискусії буде прийнято політичне рішення, яким буде реформа. Політичне рішення має бути результатом загального консенсусу між громадянами, політичним спектром та експертами. З цієї полеміки має виникнути довгострокове стратегічне бачення, яке ґрунтуватиметься на консенсусі більшості, і майже всі відповідні політичні сили зобов'язуються його дотримуватися.

Процес децентралізації піддається критиці з боку опонентів, які побоюються, що цей процес реалізується занадто директивно згори донизу і що він не включає достатніх консультацій з громадянським суспільством і широкою громадськістю. Бюрократія також використовує це для зміцнення своїх позицій проти реформ і «консервації» нинішнього стану. До цього додається поширене негативне сприйняття громадян, недостатня комунікація та координація між окремими відомствами, які беруть участь у процесі підготовки конституційної реформи. Незважаючи на зростання масштабів і цілеспрямованості реформаторської діяльності та посилення її підтримки, загальні зусилля, здається, страждають від відсутності стратегічного наміру. Якщо такого компромісу між політиками, експертами та громадськістю щодо основних моментів реформи не буде, можна очікувати, що реформа не буде концептуальною, а буде половинчатою, незавершеною та суперечливою. Крайше не проводити жодної реформи, ніж проводити реформу без згоди експертів і з принциповим спротивом громадськості та опозиції. Загальна згода щодо ключових питань може зруйнуватися через дискусії щодо нової конституції, а вся прореформаторська політична сцена може бути послаблена політичною боротьбою, для якої значною мірою використовується реформа децентралізації.

Децентралізація повноважень має відбутися лише після прийняття нового територіального поділу країни та консолідації нових підрозділів регіональної та місцевої адміністрації. Для того, щоб ці підрозділи були фінансово спроможними суб'єктами господарювання та могли надавати якісні послуги, вони повинні мати принаймні близько 20 000 жителів на найнижчому рівні, про що свідчить практика розвинутих країн Західної Європи, де проводилися ці реформи. Муніципальну реформу, що триває, слід розпочати або інтенсивно продовжити, щоб об'єднати поселення у більші одиниці, створити нові адміністративні одиниці з новою адміністрацією перед тим, як взяти на себе подальші обов'язки від держави. Весь процес також неможливий без загальної податкової реформи та паралельного процесу фіскальної децентралізації.

Муниципальная реформа та її словацький контекст

Муниципальная реформа в Словаччині ще не відбулася, але про неї говорять з 2004 року. Тоді було прийнято матеріал, призначений для громадського обговорення. У цьому документі про процес об'єднання муніципалітетів написано наступне: Необхідно забезпечити захист ідентичності об'єднаних муніципалітетів, оскільки ідентифікація мешканців з меншою територіальною одиницею є цінністю, яку необхідно захищати. Вихід

– символічне політичне представництво на рівні села. В об'єднаних муніципалітетах децентралізувати відповідальність за деякі функції та покласти їх на окремі села. Також доцільно вибрати таку виборчу систему, щоб запобігти домінуванню одного міста та забезпечити збалансоване представництво географічних інтересів (мажоритарна система з одномандатними виборчими округами, щоб кожна частина муніципалітету мала представника в раді). Крім того, необхідно забезпечити доступність місцевої адміністрації. Рішення полягає в тому, щоб у кожному селі залишалося відділення муніципальної ради, яке не повинно бути відкритим щодня, але має бути достатньо доступним для обслуговування місцевого населення. Завдяки все більшій доступності Інтернету та інших комп'ютерних технологій це рішення є сьогодні технічно ще доступнішим (Муніципальна реформа. Матеріал для громадського обговорення, 2004). У цьому контексті не варто забувати і про так званий електронний уряд, який може суттєво зменшити витрати бюрократії та підвищити комфорт мешканців.

Що стосується виборчої системи, то якщо цього ще не запроваджено, на регіональних і місцевих виборах було б доцільно надати можливість балотуватися незалежним кандидатам і громадським активістам, необхідно усунути перешкоди для реалізації пасивного виборчого права, скасувати монополізацію політичних партій, а запровадити систему так званої мозаїки, щоб громадяни могли обрати своїх кандидатів із кількох кандидатів (різні політичні партії, незалежні кандидати). Наступним кроком у рамках, так званої, конституції місцевого самоврядування мають стати широкі можливості для участі громадян і контролю процесів в органах місцевого самоврядування. Лише в словацькій «конституції самоврядування», законі про загальне впорядкування, є кілька таких можливостей. Якщо не брати базовий елемент про право обирати органи місцевого самоврядування і бути обраним до органів місцевого самоврядування, то це ще і можливість голосувати з важливих питань муніципального розвитку на місцевому референдумі, брати участь у зборах жителів муніципалітету, брати участь у засіданнях загальних зборів з можливістю просити депутатів надати їм слово, звертатися зі своїми ініціативами та скаргами до міської влади. Громадяни можуть бути обраними до складу загальних комісій. Депутат органу місцевого самоврядування зобов'язаний інформувати виборців про свою діяльність та діяльність загальних зборів. Звісно, є й багато інших форм участі, наприклад, коментування пропозицій до їх затвердження радою місцевого самоврядування тощо.

*Вибірчі
правила та
участь
громадян
у словацькому
контексті*

*Проблема
кумуляції
функцій
в публічній
владі*

Крім того, мають бути прийняті адекватні законодавчі заходи, які б запобігали накопиченню посад і функцій, що позбавляло б справжньої мотивації багатьох державних службовців брати активну участь і діяти в публічній політиці. Натхненням для подальших рекомендацій є проблематичний досвід словацької системи самоврядних одиниць, який часто стає причиною критичних оцінок обраних представників самоврядного управління. Це проблема збігу кількох парламентських і публічних функцій, що є відносно поширеним явищем на словацькій політичній сцені. Незвичайним є те, що порівняно велика кількість старост і мерів одночасно обіймають посади депутатів словацького законодавчого органу, членів рад органів самоврядування регіонів і міст, що цілком справедливо викликає сумніви у громадян щодо їх справжньої мотивації і зміцнює їхню віру в більш-менш формальне виконання мандатів або їх низьке навантаження. Кумуляція кількох депутатських мандатів та обійманих посад апriorі унеможлиблює справді кваліфікований та професійний, тобто відповідальний підхід до виконання кожної з обійманих посад. Деякі політичні партії в Словаччині зобов'язуються дотримуватися принципу «одного мандата достатньо», щоб їхні посадові особи могли балотуватися лише на одне виборне місце. У 2015 році одноколірний уряд партії SMER-SD у Словаччині мав ухвалити закон, згідно з яким за кожну додаткову державну посаду один чиновник може отримувати зарплату не більше мінімальної заробітної плати, щоб у нього не було мотивації балотуватися на кілька державних посад. Закон було прийнято з багатьма винятками, і він не дуже ефективний (SITA, 2015).

У зв'язку з реформаторськими заходами в публічній владі хочемо нагадати, що не варто забувати про антикорупційні заходи, адже громадянський контроль, інструменти участі, державний контроль чи нове впровадження процесів публічної влади, яка може бути продемократичною, не забезпечує усунення корупції, можливо, лише обмежує її в деяких випадках, коли процеси є відкритими та прозорими. Боротьба з корупцією, постійна освіта та сумлінний відбір працівників органів публічної влади є ключовими факторами професійно компетентної та етично побудованої публічної влади. Про ці фактори часто забувають, але не все вирішуватимуть прямі обранці, які можуть бути некомпетентними, поганими менеджерами та корумпованими.

Щодо фіскальної децентралізації, то в Словаччині ми маємо досвід із нею з 2005 року, коли набули чинності відповідні правові норми. Були прийняті наступні найважливіші правові

норми, які ми рекомендуємо, як натхнення при прийнятті подібних законодавчих пропозицій:

- закон про місцеві податки,
- закон про бюджетне визначення надходжень податку на прибуток,
- постанова уряду про розподіл та перерахування надходжень податку на доходи фізичних осіб органам місцевого самоврядування та
- закон про бюджетні правила місцевого самоврядування.

*Досвід
фіскальної
децентра-
лізації в
Словаччині*

Фінансова децентралізація внесла фундаментальні зміни. До 2005 року частина доходів місцевої влади залежала від частки податків, що призначалася для неї в державному бюджеті, з 2005 року ситуація інша. Нова система фінансування базується на твердих критеріях, згідно з якими податок на доходи фізичних осіб розподіляється між окремими селами та містами і стає їхнім власним доходом. Іншу значну частину доходу місцевого бюджету муніципалітети отримували з місцевих податків, щодо розміру якого вони мали повноваження вирішувати (Седлакова, 2008). У 2016 році податок на доходи фізичних осіб за постановою влади в Словаччині розділена у співвідношенні 70 % становлять податкові надходження селам і містам, 30 % податкові надходження самоврядним регіонам. Це відповідає українському урядовому розумінню децентралізації, яка хоче мати сильні громади та слабші регіони. Проте ця система податку на паї не є найдосконалішою. Уряд щорічно визначає цю дохідність нормативно, що вносить невизначеність. Під час фінансово-економічної кризи після 2008 року держава почала знижувати цю дохідність, щоб оздоровити державний бюджет (з 70,3% дохідність впала за кілька років до 65% для сіл і міст). Хоча цей процес більш складний і залежить від різних коефіцієнтів.

Відчутним прикладом є надання переваги населеним пунктам, розташованим високо над рівнем моря. Де очікується більше снігу взимку, а отже більша фінансова сума потрібна для управління дорогами загального користування, а також для опалення будівель тощо. Важливо, щоб місцева влада збирала місцеві податки. У Словаччині місцева влада може призначити кілька місцевих податків, найважливішим з фінансової точки зору є податок на майно (податок на будинок).

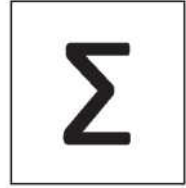
У розвинутих країнах Західної Європи органи самоврядування також збирають податок з доходів фізичних осіб і подекуди, так званий, корпоративний податок, тобто податок на прибуток юридичних осіб або інші надзвичайні податки, так що місцеве самоврядування є майже повністю фінансово самодостатнім. Деякий час тому регіональне самоврядування в Словаччині втратило можливість стягувати податок з транспортних засобів, який вони самі визначали та збирали і який став доходом державного бюджету. Деякі самоврядні регіони розкритикували цю зміну. Наприклад, Братиславський самоврядний край⁷ говорив про централізацію податків і націоналізацію доходів, створених підприємцями і бізнесменами. Край вважав це політичним завданням, а краї нібито втратили гарантію фінансової незалежності регіонів і практично єдине джерело доходу, на яке вони могли впливати (Турански, 2014).

⁷ Зі зрозумілих причин, оскільки низка компаній розташована в Братиславському самоврядному краї, і вони сплачували податок на транспортні засоби цього краю, що критикували інші краї на підставі того, що службові автомобілі їздили та «знищували» дороги по всій Словаччині, а регіони мали самостійно дбати про дороги II та III класу. Утримання цих доріг могло б фінансуватися саме з податку, про який йде мова, але існувала вищезгадана порівняльна перевага самоврядного регіону Братислава щодо кількості зареєстрованих автотранспортних засобів.

Резюме

В Україні неминучий процес децентралізації державного управління. Україна все ще є високо централізованою, житлова структура фрагментована, реальність полягає в тому, що повноваження між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням заплутані, тоді як повноваження органів місцевого самоврядування є слабкими, і навіть ті, що надаються, фінансово недооцінені. Але це не панацея від проблем, які має Україна в економіці, з корупцією, з сепаратистами, демократизацією та розбудовою громадянського суспільства. До децентралізації України змушують також зобов'язання, що випливають з угоди «Мінськ-II», виконання яких, як не парадоксально, вимагають як лідери західних країн, так і Росія, яка розуміє децентралізацію більше під термінами автономія чи федералізація. Зрозуміло, що деяким видам децентралізації має передувати реформа територіального поділу країни та об'єднання населених пунктів у більші одиниці. Лише згодом має бути здійснена фіскальна та адміністративна децентралізація (на додаток до політичної децентралізації). Поки що це виглядає як відсутність стратегії та відсутність концепції, яка при політичній нестабільності та всіх описаних проблемах України може легко закінчитися реформою без змісту або спотворенням чи збереженням нинішнього стану, який є нежиттєздатним.

Децентралізація та місцева реформа державного управління є постійно актуальними в Україні з моменту проголошення незалежності у 1991 році. Адміністративно-територіальний устрій та розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади в Україні все ще несе в собі спадщину радянського минулого – сильну централізацію. Система включала чотири рівні (центр, області, райони та муніципалітети) без чіткого визначення відповідальності та повноважень між ними. Ця характерна централізована модель державного управління з існуванням місцевих органів державної адміністрації та виборних місцевих рад керувалася в основному президентом. Проблемою була і залишається дуже роздроблена структура поселень із тисячами сільських рад без достатніх ресурсів для надання послуг та реалізації проектів. Крім того, система збору податків, перерозподілу ресурсів та прийняття рішень, у яких місцева влада повинна затверджувати рішення, що стосуються місцевого рівня у



співпраці з центральною владою, також була неефективно централізованою, що призвело до лобізму, клієнтелізму та корупції (Мишловська, 2015).

Державне управління в Словаччині, незважаючи на те, що воно бюрократизоване і в рамках реформи державного управління йдеться про скасування або об'єднання близько 700 бюджетних і неприбуткових організацій, не так складне, як українське державне управління. Найсильнішу позицію має українська державна адміністрація, де ще не відбувся процес децентралізації повноважень. Децентралізація повноважень відбулася і в Словацькій Республіці, але вона також не завершена (муніципальна реформа). Самоврядування в Україні ще не має такого статусу, як у Словаччині, але не можна сказати, що його повноваження зовсім маргінальні. Разом з Україною Словаччина має проблему роздробленості житлової забудови. Ми можемо розглядати корупцію та клієнтелізм як спільну проблему обох країн, навіть якщо це питання є більш виразним в Україні. Представники більшості органів самоврядування в цих країнах обираються прямим шляхом (старости, мери, депутати органів місцевого самоврядування тощо), а представники державної адміністрації призначаються органами влади. Зважаючи на унікальність даних держав, певні особливості та нюанси в державному управлінні є закономірними та пов'язані із соціогенезою цих територій.

Завдання по тексту:

1. *Найдіть та опишіть подібності та відмінності між словацькою та українською публічною владою (або між політичними системами та суспільно-політичним розвитком).*
2. *Опишіть деякі проблеми та недоліки словацької публічної влади.*
3. *Знайдіть і порівняйте компетенцію місцевої державної адміністрації та місцевого чи регіонального самоврядування в Словаччині.*
4. *Визначте фундаментальні зміни в публічній владі в Словаччині після 1990 року.*
5. *Окресліть, як розвивалася українська публічна влада після 1991 року.*
6. *Що таке, на Вашу думку, децентралізація?*
7. *Узагальніть основні чи заплановані реформи публічної влади в Україні.*
8. *Охарактеризуйте критичні області запланованих або запроваджених змін в публічній владі України.*
9. *Назвіть можливі позитивні та негативні сторони децентралізації.*
10. *Знайдіть інформацію про Європейську хартію місцевого самоврядування та принцип субсидіарності.*
11. *Що Ви можете сказати про муніципальну реформу в Словаччині та в Україні?*
12. *Якими, на Вашу думку, мають бути виборчі правила для муніципальних чи регіональних виборів? Які форми може, на Вашу думку, мати громадянська участь?*
13. *Що Ви розумієте під терміном «кумуляція функцій в публічній владі»?*
14. *Що Ви знаєте про фіскальну децентралізацію в Словаччині та в Україні?*



Контрольні завдання:

Напишіть коротке есе про те, як Ви бачите рівень зрілості систем публічної влади Словаччини та України. Спробуйте визначити принаймні три сильні та три слабкі сторони цих двох систем публічної влади.



ЛІТЕРАТУРА



BLATTER, J.: ‚From Spaces of Place’ to ‚Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 3 (2004), с. 530 - 548.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: Доступне на Інтернеті: <<http://gtk.uni-miskolc.hu/files/5028/Cezhrani%C4%8Dn%C3%A1%20spolupr%C3%A1ca.pdf>> [12/08/2016].

ЦІРНЕР, М. 2013. Реформа державного управління ESO – повернення до централізації публічної влади в Словаччині? В БОБАКОВА, В. та ін. *Збірка матеріалів міжнародної наукової конференції «Теорія і практика публічної влади». Частина 1.* Кошице : FVS UPJŠ, 2013. ISBN 978-80-8152-057-0. с. 61-71.

ДУДІНСЬКА, І. та ін.: Політологічна норма II. Пряшів: Видавництво PU, 2014.

ДУДІНСЬКА, І. та ін.: Політологічна норма III. Пряшів: Видавництво PU, 2015.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОБЩИНАМИ АБО ВЛАСТЯМИ. Доступно в Інтернеті: <http://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20578> [05/12/2016].

ФАЛТЯН, Л. (2004, вид.) Регіональний розвиток Словаччини в європейському інтеграційному контексті (Регіони, прикордонні регіони, євро регіони). Братислава: NK UNESCO – Мост, Інститут соціології SAV, Interlingua.

ХАЛАС, М. - СЛАВІК, В.: Транскордонне співробітництво та євро регіони в СР (мета, реальність, перспективи). В: *Miscellanea geographica* 9. Пльзень: ЗЧУ в Пльзні, 2001.

КЛІМЛВСЬКИЙ, Д. 2012. *Самоврядування в ЄС: Україна: існування непрозорого самоврядування в політично розділеній країні.* Територіальне самоврядування, вип. 8, №. 3, pp. 46-50. ISSN 1337-9305.

МАГУШІН, М. - КРИВОШІК, Л. - ЧОБЕЙОВА, Е. - ОЛШОВСКИ, Ф.: Чи потрібна нам (р) еволюція Рибнічека? *Tyzden.sk* [online]. [цит. 2016-08-18]. Доступно на: <<http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebuujeme-rybnickovu-revoluciu/>>.

МОРАВСЬКОСЕЛЕЗСЬКИЙ КРАЙ. 2014. *Партнерські регіони. Польща* [online]. 2014, [цит. 201401-08]. Доступно в Інтернеті: <https://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/partnerske_regiony/polsko-11553/>.

МВС СР. 2016. МВС СР та ЄС. Операційна програма «Ефективна публічна влада». МВС Словаччини [online]. [cit. 2016-08-08]. Доступно на: <<http://www.minv.sk/?opevs>>.

МВС СР. 2016. Міжнародні європейські документи. Доступно в Інтернеті: <http://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty> [05/12/2016].

MBC SR. 2014. *Україна. Внутрішньополітична характеристика* [online]. 2014, [цит. 2014-01-04]. Доступно в Інтернеті: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu_evropa/ukrajina/politika/vnitropoliticka_charakteristika.html>.

O'DOWD, L. - MCCALL, C. - DAMKAT, I.: *Sustaining Cross-Border Cooperation: A Cross-Sectoral Case Study Approach*. Working Papers in British-Irish Studies No. 61. Дублін: Institute for British-Irish Studies University College Dublin 2006, с. 1 - 21.

O'DOWD, L.: *Analysing Europe's Borders*. IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9, No. 2 (2001), с. 67 - 79.

O'DOWD, L.: *The Research Perspective: The Cross-Border Issue in Europe*. In: ARNAUD, J.-L. (ed.): *Crossborder and Transnational Cooperation, The New Europe is Inventing Itself in Its Margins*. Brusel: Notre Europe 2002, с. 21 - 25.

ОНМАЕ, К. (1993) *The rise of the region state*. Foreign Affairs 72, 78-87.

PERKMANN, M.: *Cross-border co-operation as policy entrepreneurship: explaining the variable success of European cross-border regions*. CSGR Working Paper No. 166/05. Warwick: Warwick Business School, University of Warwick 2005.

PERKMANN, M.: *Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation*. European Urban and Regional Studies, Vol. 10, No. 2 (2003), с. 153 - 171.

ПІШКО, М. 2013. Жупи ослабляє і влада. Що вона робить? *Sme* [online]. 29.09.2013, [цит. 2014-01-10]. Доступно в Інтернеті: <<http://www.sme.sk/c/6952456/zupy-oslabuje-aj-vlada-co-vlastne-robja.html>>.

RATTI, R. - REICHMAN, S. (eds.) (1993) *Theory and practice of transborder cooperation*. Helbig and Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.

СЕДЛАКОВА, С. 2008. Фіскальна децентралізація – її значення та наслідки для територіального самоврядування. *Ekf.tuke.sk* [online]. [цит. 2016-08-11]. Доступно на: <<http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf>>.

SCHMITT-EGNER, P.: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis*. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des transnationalen Regionalismus. In: BRUNN, G. - SCHMITT-EGNER, P. (eds.): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*. Baden-Baden: Nomos 1998, pp. 27-77.

SITA. 2015. Депутатам зменшується зарплата, за іншу посаду проголосували мінімальну зарплату. *Spravu.pravda.sk* [online]. [cit. 2016-08-13]. Доступно на: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/>>.

СТУПНЯН, І. 2013. Повноваження жуп не залучають людей до виборчих дільниць. *Правда* [online]. 01.10.2013, [цит. 2014-01-10]. Доступно в Інтернеті: <<http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/294689-pravomoci-zup-ludi-k-urnam-nelakaju/>>.

ŠÚ SR. 2012. *Перелік жителів, будинків і квартир 2011* [online]. 2012, [цит. 2014-01-04]. Доступно в Інтернеті: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=24273>>.

ТІХИ, Д. 2003. Фінансування переданих повноважень. Актуальні проблеми фіскальної децентралізації в Словаччині (II). *Публічна влада* [online]. [cit. 2016-08-14]. Доступно на: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/VS122003.pdf>.

ТУРАНСКИ, В. 2014. Самоврядні краї доплатять податок на автотранспорт. *Hnporadna.hnonline.sk* [online]. [цит. 2016-08-19]. Доступно на: <<http://hnporadna.hnonline.sk/clanky/541320-samospravne-kraje-doplatia-na-dan-z-motorovych-vozidiel>>.

ЗАКОН № 302/2001 Зб. «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» (Закон про самоврядні краї) з поправками і доповненнями.

ЗАКОН № 369/1990 Зб. «Про муніципальне управління» з поправками і доповненнями.

ЗАКОН № 416/2001 Зб. «Про передачу деяких повноважень від органів державного управління муніципалітетам і вищим територіальним одиницям» з поправками і доповненнями.

Адамович, С.: Донбас у суспільно-політичному житті України (1991-2005 рр.) (Івано-Франківськ: Горицвіт), 2006, с. 59.

Bila, Y.: Decentralize or perish. To beat Russia, Ukraine must give its local governments a chance to flourish. In: *Foreign Policy*, 14. 4. 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/04/14/decentralize-or-perish-ukraine-kyiv-russia/> (пріступ 18. 2. 2016).

Boris Filatov becomes Dnipropetrovsk mayor announced election commission. *Ukrinform*, 2015, <http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1915506-borys-filatov-becomes-dnipropetrovsk-mayor-election-commission.html> (доступ 12. 5. 2016).

Boulégué, M.: Local Elections in Ukraine Bring Mixed Results. In: *Huffington Post*, 30. 10. 2015, http://www.huffingtonpost.com/mathieu-boulegue/local-elections-in-ukraine_b_8429472.html (пріступ 11. 5. 2016).

Decentralization of Power, сайт Уряду України, 2016, <http://decentralization.gov.ua/en> (доступ 9. 3. 2016).

Druckman, M.: Decentralization in Ukraine does not equal Autonomy. In: *Democracy Speaks*, 9. 9. 2015, <http://www.democracyspeaks.org/blog/decentralization-ukraine-does-not-equal-autonomy> (доступ 19. 2. 2016).

Європейська хартія місцевого самоврядування. Міністерство внутрішніх справ Словачької Республіки, 2016, <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy-&subor=149381> (доступ 15. 5. 2016).

Freedom House: Freedom in the world 2016. Ukraine, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/ukraine> (пріступ 15. 5. 2016).

<http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/> Обіднання_співробітництво.

Клімовський, Д.: Самоврядування в ЄС. Україна. В: «Територіальне самоврядування» (Серіал), травень 2012, с. 46 - 52, http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_34.pdf (пріступ 28. 2. 2016).

Муниципальная реформа. Матеріал для громадської дискусії. Komunal.eu, травень 2004, http://ko-munal.eu/images/pdf/komunalna_reforma.pdf (пріступ 14. 5. 2016).

Law on Donbass' Special Status Comes into Force, ITAR-TASS, 18. 10. 2014, <http://www.globalresearch.ca/law-on-donabass-special-status-comes-into-force/5408617?print=1> (доступ 26. 2. 2016).

Leitch, D.: Decentralization: the wrong solution to the wrong problem? In: The Ukrainian Week, 26. 6. 2015, <http://ukrainianweek.com/Politics/139503> (доступ 7. 3. 2016).

Магушін, М., Кривошкі, Л., Чобейова, Е., Олшовски, Ф.: Чи потрібна нам (р)еволуція Рибнічека? В: Тиждень, 15. 5. 2016, <http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebuje-me-ryb-nickovu-revoluciu/> (доступ 15. 5. 2016).

Ministry of Regional Development, Construction, Housing and Municipal Economy of Ukraine: Presentation of draft bills on consolidation and cooperation of territorial communities. Minre-gion.gov.ua, 13. 3. 2014,

Opposition Bloc's Vilkul, UKROP's Filatov to participate in Dnipropetrovsk mayoral election runoff. Interfax - Ukraine, 2. 11. 2015, <http://en.interfax.com.ua/news/general/300919.html> (пріступ 9. 5. 2016).

Partlett, W.: Agendas of constitutional decentralization in Ukraine. In: Constitutionnet, 23. 7. 2015, <http://www.constitutionnet.org/news/agendas-constitutional-decentralization-ukraine> (пріступ 19. 2. 2016).pdf. (доступ 8. 5. 2016).

Депутатам зменшується зарплата, за іншу посаду проголосували мінімальну зарплату. SITA, 4. 2. 2015, <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/> (доступ 13. 5. 2016).

Седлакова, С.: Фіскальна децентралізація - її значення та наслідки для територіального самоврядування, 2008, <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf> (доступ 24. 2. 2016).

Serbina, I.: Local elections 2015: specific features of the campaign and risks for the political system. In: Prism UA. Ukraine Digest, ч. 3 (3), 2015, http://www.eesc.lt/uploads/news/id887/PrismUA%20Nr.3_2015.pdf (доступ 10. 3. 2016).

Shapovalova, N.: The politics of regionalism and decentralisation in Ukraine. In: Fride Policy Brief, ч. 183, júl 2014, http://fride.org/download/PB_183_The_politics_of_regionalism_and_decentralisation_in_Ukraine.pdf (доступ 20. 3. 2016).

Sushko, O., Prystako, O.: Ukraine nations in transit 2015, Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/ukraine> (доступ 15. 3. 2016).

Swianiewicz, P.: Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. In: Local Government Studies, ч. 5 (32), 2006, с. 599 - 622.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЧЕРЕЗ КОРДОН (СЛОВАЧЧИНА – УКРАЇНА)

Sydorchuk, O.: Decentralization reform in Ukraine: prospects and challenges. In: Policy Brief 2015, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf (доступ 23. 2. 2016).

terytoriya/gennadiy-zubko-koordinaciyu-radu-centralnogo-ofisu-pidtrymky-re-form-ocholyt-lyudynaz-yevropy (доступ 7. 5. 2016).

Ukraine reform monitor team. In: Ukraine Reform Monitor, Carnegie Endowment for International Peace, 5. 10. 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7> (доступ 6. 3. 2016).

University of Maryland: Chronology for Crimean Tatars in Ukraine. In: Minorities At Risk Project, 16. 7. 2010, <http://www.cidcm.umd.edu/mar/chronology.asp?groupId=36904> (доступ 6. 5. 2016).

Youngs, R.: Decentralization: Ukraine's rub, Carnegie Europe, 16. 5. 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55612> (доступ 11. 3. 2016).

Зубко, Г.: Радіо-інтерв'ю. Громадське Радіо, 6. 10. 2015, <http://hromadskeradio.org/>

Коментар:

Iceland 
Liechtenstein
Norway grants



ISBN 978-80-89645-11-4