

УДК 323:352.07(4-191.2)

Бровко О.В.

Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна

### РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ)

*Розглянуто розвиток місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки. Проаналізовано адміністративно-територіальні перетворення, що відбулися в країнах Центрально-Східної Європи в результаті проведення адміністративно-територіальних реформ. Дається оцінка результатам і наслідкам реформ в країнах Вишеградської четвірки та розглядається можливість використання їх досвіду в Україні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, Центрально-Східна Європа, країни Вишеградської четвірки, Чехія, Словаччина, Польща, Угорщина.

Бровко О.В.

### РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ВИШЕГРАДСКОЙ ЧЕТВЕРКИ)

*Рассмотрено развитие местного самоуправления в странах Вышеградской четверки. Проанализированы административно-территориальные преобразования, произошедшие в странах Центрально-Восточной Европы в результате проведения административно-территориальных реформ. Дается оценка результатам и последствиям реформ в странах Вышеградской четверки и рассматривается возможность использования их опыта в Украине.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, Центрально-Восточная Европа, страны Вышеградской четверки, Чехия, Словакия, Польша, Венгрия.

Brovko O.

### THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE POSTCOMMUNIST STATES: COMPARATIVE ANALYSIS (EXAMPLE OF VISHEGRAD COUNTRIES)

*The article deals with the development of local self-government in the Visegrad countries. The administrative-territorial transformations which took place in Central-Eastern European countries as the result of administrative-territorial reforms are analyzed. The author gives the appraisal of the results and consequences of the reforms in the Visegrad countries and examines the possibility of implementing their experience in Ukraine.*

**Key words:** local self-government, administrative-territorial system, administrative-territorial reform, the Central-Eastern Europe, the countries of the Visegrad Group, the Czech Republic, Slovakia, Poland, Hungary.

Сьогодні перед Україною стоїть складне завдання: реформувати місцеве самоврядування із врахуванням європейських стандартів. Дослідження успішного досвіду трансформації місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи є актуальним, оскільки ці країни, як і Україна, належали до „соціалістичного табору”, що суттєво вплинуло на стан адміністративно-

територіального устрою (АТУ) держав, а адміністративно-територіальні реформи (АТР), що відбувалися в країнах Вишеградської четвірки протягом 1990–2000рр., довели свою ефективність.

Місцеве самоврядування країн Вишеградської четвірки є об'єктом наукового інтересу як європейських, так і вітчизняних учених. На особливу увагу заслуговують праці таких учених, як З. Долецький, О. Фролов, В. Гризицький, Г. Петері, П. Свяневич, де розглядаються проблеми і досвід АТР в країнах ЦСЄ та аналізують

зміни в структурі та функціях місцевого самоврядування, що відбулися в країнах Вишеградської групи в результаті демократичних перетворень. На нашу думку, розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах заслуговує на подальше осмислення з боку вітчизняних політиків та Учених.

**Мета статті** – проаналізувати та порівняти розвиток місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки.

Відповідно до мети роботи були поставлені такі завдання:

1) розглянути стартові умови для розвитку місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах;

2) проаналізувати впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування: огляд перебігу АТР в країнах Вишеградської групи;

3) дати оцінку результатам та наслідкам реформ місцевого самоврядування країн Вишеградської четвірки.

До кінця 80-х рр. в країнах Центрально-Східної Європи існували соціалістичні режими з відповідними умовами розвитку державного управління. За функціонування державного управління в соціалістичних режимах здійснювався жорсткий контроль центральної влади над місцевою. Після того як держави ЦСЄ опинилися під впливом СРСР, органи державного управління та місцевого самоврядування перебудовувалися відповідно до моделі рад. Органи влади були впроваджені на локальному рівні міст і сіл, районному та регіональному. Їхня територіальна структура скопіювала ради СРСР тому держави ЦСЄ були значною мірою подібні. Виконавчі ради та апарати були одночасно підпорядковані співвідносним органам вищої ланки і до своєї власної ради (дуальний принцип). Нова територіальна влада будувалась на двох базових доктринальних правилах цієї системи: принцип демократичного централізму і гомогенної державної влади [1, s.35].

Головними рисами системи були:

- недемократичність. Вибори органів влади відбувалися скоріше як номінальні, ніж справжні вибори. Хоча вони проводилися регулярно, але були скоріше формальним явищем. Список кандидатів в дійсності готувався комітетами комуністичної партії, а не політичними і суспільними організаціями;

- реальна сила прийняття рішень належала бюрократії комуністичної партії. Територіальна влада, її чиновники і персонал були під постійним контролем органів Комуні-

стичної партії, які інструктували їх, як діяти в тих чи інших політичних ситуаціях;

- централізація. Важливі питання регіонального і локального розвитку вирішувалися і фінансувалися вищим рівнем територіальних адміністрацій або через центральні міністерства;

- територіальній владі не вистачало економічної і фінансової основи. Локальні фінанси були частиною державного бюджету. Основна частина доходів місцевих бюджетів була представлена центральними грантами. Повноваження та фінансові ресурси, що залишилися в руках територіальної влади були суттєво обмежені;

- державне управління та місцеве самоврядування були об'єднані в єдину систему, що базувалася на ідеології демократичного централізму. Згідно з цією ідеологією не повинно бути протиріч між реальними інтересами держави і її субсистемами, тому що всі вони повинні були виражати інтереси робітничого класу;

- регіональний і локальний рівні адміністративних одиниць в основному мали штучний характер;

- горизонтальна інтеграція всередині і між адміністративними одиницями була слабкою. Існувала перевага вертикальних взаємовідносин у політиці та економіці. В результаті територіальна одиниця існувала значною мірою, як інструмент локальних і регіональних, індивідуальних, економічних та адміністративних форпостів, а не як комплексний соціоекономічний організм [2, p.266].

Упродовж сорока років комуністичного управління в країнах Вишеградської групи не було чіткої системи територіального управління. У кожній з країн реформи проводилися для адаптації адміністративно-територіальної системи до політичного клімату та до виникаючих при цьому функціональних потреб. В основному головною ознакою проведених реформ в країнах була централізація. Прикладом можуть слугувати, чехословацька реформа 1960 р., польська реформа 1973-1975 рр., Угорська реформа 1984 р., які докорінно змінили територіальну структуру державного управління, сприяючи його централізації.

З іншого боку, були проведені деякі реформи, що мали скромні елементи децентралізації та демократизації. Наприклад, в Угорщині в 1971 р. був прийнятий „Закон про місцеві ради”, в якому були прописані основні функції місцевого самоврядування, але на практиці він все-таки не діяв. Тим не

менш зміни, прописані в законах, ніколи не торкалися основ існуючої системи. Але все ж таки в усіх трьох країнах, на відміну від СРСР, велися дискусії щодо зміни АТУ до 1989 р. Так, в 1987 р. в Угорщині законопроект знаходився в стадії підготовки, а в Польщі та Чехословаччині в 1988 р. відбулося його обговорення. Таким чином, у період комуністичного правління спроби удосконалення АТУ все-таки мали місце.

У кінці комуністичної ери в 1989 р. країни ЦСЄ мали таку територіальну структуру державного управління: Чехословаччині була притаманна трирівнева система АТУ.

1. Муніципалітети (села і міста), – 4104 одиниці;

2. Райони, 76 одиниць (у тому числі в трьох містах із статусом району);

3. Регіони, 7 одиниць плюс столиця, яка мала статус регіону;

Угорщина мала дворівневу систему:

1. Муніципалітети (села, великі села, селища, міста), в загальній кількості 1542 одиниць.

2. Регіони (графства), 19 одиниць.

Польща також мала дворівневу систему АТУ.

1. Муніципалітети (сільські, міські, селищно-міські гміни), 2383 одиниць (у 1988 році).

2. Регіони (воєводства), 49 одиниць [3, р.35].

АТР були важливим компонентом всіх політичних перетворень у ЦСЄ. Домінуючими цілями реформ були децентралізація, деконцентрація та роздержавлення державних адміністрацій. Необхідність створення нової системи АТУ розглядалась як невідкладне політичне завдання, оскільки затримка перешкодила б економічним та політичним перетворенням.

*Чехія.* Зміна політичного режиму після 1989 р. в Чехії надала можливість проведення фундаментальної АТР. Перший крок її полягав у визнанні муніципалітету базовим територіально самоврядним співтовариством громадян. Законом про муніципалітети N: 367/1990 були визначені незалежні компетенції самоврядування і делеговані функції державного управління. Муніципалітети отримали право на майно та право на частку податкових надходжень, визначених законом. Серед доходів муніципалітету найбільш значимими стали: державні дотації, податки, місцеві збори. Відновлення муніципальної власності стало одним із найважливіших кроків реформи місцевого самоврядування. Законодавче закріплення переведення власності

державного нерухомого майна муніципалітетами відбулося пізніше.

АТР в Чехії тривала понад 10 років – з 1989-2000 рр.; у 1998 р. Чеська Республіка підписала і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. В результаті нового територіального поділу Чеська Республіка була поділена на 13 регіонів та столицю Прагу, яка має статус регіону (рівень NUTS-3), регіони поділилися на 76 районів, а райони – на 6249 муніципалітетів. Така велика кількість муніципалітетів викликана тим, що в новому Законі про муніципалітети 1990 р. прописане ліберальне положення, що дозволяє легке відділення муніципалітетів, що бажають адміністративної незалежності. Багато муніципалітетів, які були об'єднані в попередні роки знову почали розщеплюватися на свої оригінальні частини. Попереднє об'єднання було відхилено як акт централізму [4].

За системою NUTS Чехія ділиться на 5 рівнів: NUTS 1 – територія країни; NUTS 2 – 8 макрорегіонів; NUTS 3 – 14 регіонів, тобто вищих територіальних самоврядних одиниць, включаючи місто Прагу; NUTS 4 – 76 районів; NUTS 5 – 6251 муніципалітет.

Регіони та муніципалітети водночас стали самоврядними територіальними одиницями з подвійною системою державного управління, а райони – одиницями територіального державного управління, де функціонують неконцентровані відомства центральних державних органів. Районне управління є ланкою державного управління й апеляційним органом, що і здійснює нагляд за діяльністю муніципалітетів. Його голова призначається республіканським урядом.

Регіональне і муніципальне місцеве самоврядування репрезентується місцевими радами, що обираються кожні чотири роки громадянами, які проживають на цій території. Члени рад обираються шляхом прямих, рівних виборів таємним голосуванням з використанням пропорційної виборчої системи. Кількість членів ради визначається пропорційно чисельності населення. Ради формують зі свого складу колективний орган виконавчої влади місцевого самоврядування – Правління. Члени Правління обирають зі свого числа Мера (у випадку муніципалітету) і Президента (у випадку регіону) як голову місцевої влади. Місцева адміністрація виступає в якості виконавчого органу місцевого самоврядування [5].

Місцевий референдум (Закон № 22/2004) є єдиним інструментом прямої демократії на муніципальному рівні. Будь-який

місцевий громадянин може ініціювати референдум за умови підтримки петиції, підписаної необхідною кількістю місцевих виборців. Для невеликих муніципалітетів необхідно зібрати 30% підписів мешканців громади. А для муніципалітетів з населенням більше 200 000 достатньо буде 6% підписів громадян.

Система місцевого самоврядування в Чеській Республіці є подвійною системою незалежних компонентів місцевого самоврядування та делегованих функцій державного управління. Муніципалітети отримують за виконання делегованих функцій фінансову допомогу з боку держави. Органи державної адміністрації та самоврядні спільноти взаємодіють певним чином, зокрема проводять регулярні зустрічі і консультації між представниками центрального уряду та представниками всіх рівнів місцевого самоврядування. Зустрічі фахівців центральних (регіональних) органів державного управління з їх колегами в органах місцевого самоврядування є джерелом професійної підтримки та управління делегованих функцій.

Місцеві органи влади є юридичними особами з правом володіти майном, доходами і мають більш-менш самостійний бюджет. Загалом, місцеві органи влади мають піклуватися про створення умов для розвитку соціальної сфери і задоволення потреб громадян.

*Словаччина.* Місцеве самоврядування в його істинному розумінні в Словаччині також відновилося після падіння комунізму в 1990 р. Цей тривалий процес реформування можна розділити на три періоди. Під час першого періоду (1990–1996 рр.) була сформована одноступенева система самоврядування в муніципалітетах і прийняті закони щодо відновлення місцевого самоврядування, що знайшло своє відбиття в Новій конституції Словаччини (1992 р.), де муніципалітети отримали високий ступінь незалежності відносно вирішення місцевих проблем. Завдяки цьому урядом країни була призупинена децентралізація і у вересні 1994 р. АТР була зведена до деконцентрації. З 1996 по 2000 рр., під час другого етапу реформи не були виконані намічені цілі повністю і, таким чином, не було зміцнене місцеве самоврядування, а більше уваги приділялося новій територіальній структурі. Третій етап реформи (2000–2004 рр.) спрямований на проведення широкої реформи через передачу повноважень і відповідальності між державою, органами місцевого самоврядування та територіаль-

ними одиницями вищого рівня. Була створена симетрична модель державного управління, де державні органи та органи місцевого самоврядування діють на тих же територіях. Після прийняття парламентом низки законів щодо фінансової децентралізації в Словаччині було розроблено механізм фінансового забезпечення виконання переданих повноважень від центрального уряду органам місцевого і регіонального самоврядування, децентралізації уряду і посилення принципу субсидіарності [6].

На сьогоднішній день в Словаччині функціонує дуальна і симетрична модель державного управління, що включає в себе як державне управління, так і самоврядування. Державне управління функціонує на двох рівнях – національних і районних відділень та спеціалізованих державних органів різних видів. Самоврядування функціонує також на двох рівнях – місцевому і регіональному – незалежних один від одного. Регіональний рівень самоврядування складається з восьми регіонів, місцевий рівень самоврядування – з 2892 місцевих органів влади (138 міст і 2753 сіл). Столиця Братислава та східний мегаполіс Кошице регулюються окремим законом. Для цілей Євростату, Словаччина ділиться на п'ять NUTS рівнів: NUTS 1 – територія Словаччини; NUTS 2 – 4 макрорегіони (Братислава, Західна Словаччина, Близька Словаччина та Східна Словаччина); NUTS 3 – 8 регіональних самоврядних територій; NUTS 4 – 79 державних районних адміністрацій; NUTS 5 – 2892 одиниць місцевого самоврядування [7].

Основні принципи місцевого самоврядування були визначені Законом про муніципалітети №. 369/1990 Zb. Положення про місцеве самоврядування міст з населенням понад 200 000 (Братислави та Кошице) регулюється спеціальними правовими актами.

Муніципалітет є незалежною територіально-адміністративною одиницею та юридичною особою, з власним майном, бюджетом та джерелом доходу. Відповідно до закону №. 369/1990 Zb. в Словаччині немає відмінностей в повноваженнях сільських і міських муніципалітетів [7].

У місцевому самоврядуванні органами прийняття рішень є муніципальні рада і мер. І муніципальна рада і мер обираються безпосередньо територіальною громадою. Мер представляє муніципалітет з усіх питань і відповідальний за прийняття рішень щодо муніципального майна, а також організації міської адміністрації. З членів муніципальної ради обирається виконавча рада.



Виконавча рада є консультативно-дорадчим органом мера. Муніципальна Рада може також встановити інший тип консультативного органу, – комісії, до складу яких, крім обраних депутатів муніципальної ради, можуть входити місцеві жителі. Виконавчим органом міської ради є муніципальне управління. Його глава призначається муніципальною радою за пропозицією мера. Муніципальна рада призначає головного інспектора муніципалітету та начальника муніципальної поліції. Внутрішня структура органів місцевого самоврядування в містах і селищах ідентичні.

У Словаччині функціонують певні елементи прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Муніципальна рада може скликати муніципальні збори, на яких можна обговорювати питання, що стосуються життя муніципалітету. Місцевий референдум обов'язково проводиться у випадках об'єднання муніципалітетів, поділу муніципалітету та зміни їхніх назв. Місцевий референдум може бути скликаний за клопотанням громадян у кількості принаймні 30 % від населення громади, які мають право голосу [6].

*Польща.* Місцеве самоврядування в Польщі трирівневе: 2478 муніципалітетів (гмін), 315 округів (повітів) (плюс 65 міст на правах повіту) та 16 регіонів (воєводств). Гміна, конституційно визнана основною одиницею поділу територіальної країни, оволоділа в новій структурі адміністрації обґрунтованою конституційно першочерговою позицією по відношенню до інших одиниць територіального поділу. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, так і в містах. Гміни мають право на вирішення власних завдань від свого імені та на свою відповідальність. У Польщі близько 2,5 тис. гмін. Найменші з них налічують менш як 2,5 тис. осіб, а найбільшою є гміна, яка налічує 1,8 млн. осіб. У середній сільській гміні – 7 тис. жителів, і цієї кількості достатньо, щоб заснувати систему розподілу публічних завдань. Гміна має найсильнішу позицію серед інших самоврядних одиниць, і саме з гмінами пов'язано виконання всіх основних публічних завдань територіального самоврядування [8]. Самоврядні органи на її рівні функціонують з 1990 р., проте лише з 1 січня 1999 р., коли набула чинності адміністративна реформа, гміна стала основною ланкою польського самоврядування, незалежною від повітів і воєводств. Із цього часу вона наділена: 1) статусом юридичного і самостійного суб'єкта у виконанні власних

завдань; 2) правом для виконання своїх функцій володіти власними і додатковими доходами (у вигляді субвенцій); 3) правом власності на комунальне майно; 4) для захисту її самостійності передбачено судовий порядок [9, с.63]. На гмінному та повітовому рівні, самоврядування є єдиною формою державної адміністрації. На додаток до власних функцій органи місцевого самоврядування виконують певні делеговані державні функції, що фінансуються за рахунок цільових субсидій, такі як реєстрація народжень і шлюбів. Місцеве самоврядування в столиці Варшаві регулюється спеціальним Законодавством. У повітах і гмінах обираються ради на чотирирічний термін. Ці ради в свою чергу обирають керівників місцевої адміністрації. На регіональному рівні є подвійна структура: з одного боку, виборний сеймик – провінційний законодавчий орган, який також обирається на чотирирічний термін, та Маршалек воєводства, що представляють місцеве самоврядування, а з іншого – губернатор (воєвода), який призначається прем'єр-міністром з його власного адміністративного апарату. Тим не менш, функції місцевого самоврядування та адміністрації чітко розділені і немає між ними немає ієрархічного підпорядкування.

Місцеві вибори проводяться раз на чотири роки на всіх трьох рівнях і в один день. Після народних виборів, ради призначають виконавчу владу Правління (*zarząd*), що складається з 3-х до 5 членів, голову, називають старостою в повітах та Маршалком в регіонах. Правління може бути відкликано радою, раніше чотирирічного терміну.

АТР 1998 р. в Польщі була підготовлена дуже швидко. Пропозиції уряду були сформульовані на початку 1998 р., а вибори до повіту та регіональних рад відбулися в жовтні. З 1.01.1999 р. на місцях запрацювали нові рівні органів влади.

В основу реформи було покладено фундаментальний принцип унітарності держави. Прийняті парламентом закони, передбачили цілий ряд гарантій для утримання такої форми держави: одну і однорідну правову систему, утворювану Сеймом і Сенатом; однорідне громадянство пов'язане з державою, а не з її окремими територіальними одиницями, однорідні правила організації публічної адміністрації; законодавче визначення правил устрою місцевого самоврядування; призначення представника уряду, який має сильні позиції

у воєводстві; рівний правовий статус всіх одиниць територіального самоврядування; законодавче і однорідне визначення фінансової системи; міцну позицію адміністративного суду в системі нагляду над територіальним самоврядуванням [10]. Важливим кроком АТР в Польщі було запровадження системи NUTS ще до вступу в ЄС. Зараз після впровадження змін на рівні NUTS-1 (до внесення змін на цьому рівні був лише один регіон – країна в цілому), розподіл країни є таким: NUTS-1 – макрорегіони (6); NUTS-2 – воєводства (16); NUTS-3 – субрегіони (45); NUTS-4 – повіти та міста, що мають права повітів (379); NUTS-5 – гміни (2478).

Встановлений розподіл не зовсім відповідає принципам ЄС, тому що три воєводства Польщі мають населення більше, ніж це допускає NUTS-2. Субрегіони мають відповідну кількість населення, але не мають власної адміністрації. Два найнижчі рівні мають відповідну кількість населення, але не відіграють суттєвої ролі у європейській регіональній політиці.

Важливим механізмом регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Польщі є референдум, який забезпечує контроль населення за владою гміни. На референдумі вирішуються найважливіші питання місцевого значення. Референдум може бути проведений з будь-якого питання, що має важливе значення для гміни. Він проводиться за ініціативою ради гміни або на вимогу 10% мешканців, які мають право голосу та підписи яких мають бути зібрані протягом 60 днів. Референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяло участь не менш як 30% мешканців, котрі мають право голосу [8].

Угорщина є унітарною державою; найбільш важливі рішення приймаються виключно на національному рівні, тобто, урядом і парламентом. Управління місцевими справами здійснюється органами місцевого самоврядування, після зміни системи кожному муніципалітету була надана можливість мати власне місцеве самоврядування.

Першим рівнем угорської системи місцевого самоврядування є муніципалітет. Кожне село, великі і малі міста, і кожен район столиці має право розпоряджатися своїми власними справами. Другий рівень є округ. У 19 округах і столиці є свої власні, незалежні місцеві органи влади.[11]

АТР в Угорщині здійснювалась послідовно у два етапи впродовж восьми років (1990-1998 рр.). Створення нової демократії

на місцевому рівні базувалося на двох стовпах: принципах угорських традицій докомуністичного режиму і Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зростає з 1500 до 3144. Муніципалітети отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів). Між двома рівнями місцевого самоврядування не існує ієрархічних відносин. Різниця між окружними органами місцевого самоврядування і муніципалітетами полягає в делегованих їм адміністративних повноваженнях.

Таким чином, округи виконують допоміжну функцію і відають справами регіонального характеру, а муніципалітети займаються питаннями місцевого значення. Внаслідок АТР Угорщина була поділена на два рівні: 1) регіональний – 19 округів та столиця, що були поділені на райони; 2) місцевий – міста, селища й громади. Найбільшою проблемою системи місцевого самоврядування в Угорщині є її надмірна фрагментарність із 3159 муніципалітетів (понад 90%) проживають менше 5000 мешканців, із 1000 (понад 54%). Такі муніципалітети не в змозі забезпечити належний рівень надання послуг через неспроможність адекватно використовувати фінансові кошти. Конституційні зміни 2011 р. привели до рецентралізації, було ліквідовано 7 регіонів планування, введена посада губернатора на окружному рівні [12, р.48].

Угорщина має три рівні в NUTS-1; сім рівнів на NUTS-2; і двадцять одиниць на рівні NUTS-3, в яку входять округи і столиця Будапешт. На рівні NUTS-4 функціонує 174 одиниць і на NUTS-5 діє 3152.

В Угорщині, залежно від кількості населення в містах, органи місцевого самоврядування обираються по-різному. У муніципалітетах з населенням менше 10 тисяч людей працює виборча система, за якою створюється один виборчий округ. У більших містах та столиці члени ради обираються за змішаною системою – частина представників обирається в індивідуальних електоральних районах, решта – за партійними списками.

Місцева рада має повноваження призначати місцевий референдум для вирішення питань уніфікації села, створення нового села, організації спільної ради або її розділення та інше. Ініціюється місцевий референдум групою мешканців (кількість визначається рішенням ради), щонайменше

чвертю депутатів ради, її комітетом або громадською організацією. Рада приймає спеціальне рішення про проведення місцевого референдуму.

У селі з населенням менше 500 мешканців рада делегує питання референдуму на збори громадян села [11].

Оцінюючи результати та наслідки АТР, проведених в країнах Вишеградської четвірки, зазначимо, що чотири досліджені реформи мають багато спільних рис, але також багато в чому відрізняються. Подібність обумовлена спільною спадщиною тоталітарної інституційної структури в чотирьох країнах, їхніми паралельними зусиллями заради того, щоб позбутися цього тягаря і встановити демократичне територіальне управління, а також їхньою культурною та соціальною близькістю.

Відмінності зумовлені різним географічним положенням, історичним минулим, в тому числі тим, що в країнах діяли різні національні системи комунізму, різними умовами виходу з комуністичного режиму, а також розбіжностями елементів їхніх політичних і соціальних систем, культур.

У всіх чотирьох країнах найуспішнішою частиною АТР були зміни в місцевому самоврядуванні. Ці зміни сприяли процесам демократизації в Центральній і Східній Європі. По-перше, вони надали можливість широким верствам населення безпосередньо брати участь в управлінні державою через виборні посади або більш опосередковано – через участь у місцевих виборах. По-друге, вони сприяли розвитку нових еліт на місцевому рівні. По-третє, місцеві органи влади одержали можливість бути представленими у центральній владі. По-четверте, передача повноважень місцевим органам влади запобігає перевантаженню в центральному уряді.

АТР в країнах Вишеградської четвірки привели до зміни АТУ та надання більше повноважень місцевому самоврядуванню. Оцінюючи кількісні параметри АТУ у країнах, що нас цікавлять (див. таблицю 1), до і після АТР, варто відзначити, що були зміни відбулись майже на усіх рівнях (лише в Угорщині кількість округів залишилась без змін).

Таблиця 1.

Кількісні зміни АТУ у країнах Вишеградської четвірки

Країна	до АТР			після АТР		
	Регіони	райони	мун-ти	регіони	райони	мун-ти
Чехія	7 + столиця	76	4104	13 + столиця	76	6249
Словаччина				8	—	2892
Польща	49	—	2383	16	315 + 65 міст на правах повіту	2478
Угорщина	19	—	1542	19 + столиця	—	3152

До реформ Польща і Угорщина мали дворівневу систему територіального управління, Чехословаччина – трирівневу, після реформ кількість управлінських рівнів не змінилось в Угорщині та Чехії. Словаччина перейшла до дворівневої системи, а Польща до трирівневої. При цьому три самоврядних рівня на сьогодні запроваджено лише в Польщі, в Чехії проміжний рівень сьогодні, як і в минулому, є суто адміністративним.

Як видно з таблиці №1, усупереч світовій тенденції об'єднання муніципалітетів, в усіх досліджуваних країнах кількість муніципалітетів збільшилась. Причому найбільш суттєва їхня фрагментація відбулась у Чехії та Угорщині. Фрагментація муніципалітетів

як протидія їхньому примусовому централізованому об'єднанню за радянських часів – феномен, що властивий лише для країн ЦСЄ. У більшості випадків подібна фрагментація була актом демократизації, мета якої полягала у наблизенні місцевої самоврядної влади до громадян. Водночас світовий досвід переконливо доводить, що фрагментація муніципалітетів може стати джерелом суттєвих проблем. Малі одиниці, як правило, не можуть ефективно працювати, мобілізувати фінансові, організаційні та політичні ресурси. Невеликі муніципалітети занадто слабкі, що полегшує можливість регіональним державним органам проявляти централістичні тенденції. Від розміру

муніципалітетів залежить ефективність надання послуг населенню. Саме цей принцип було взято до уваги під час реформи в Польщі, де кількість муніципалітетів збільшилась несуттєво, й стала скоріше

наслідком перегляду адміністративно-територіальних меж, ніж фрагментації.

Аналіз моделей організації влади, що утвердились в наслідок реформ у країнах, що нас цікавлять (див. табл. 2).

Таблиця 2.

**Якісні зміни в системі владних відносин після АТР у країнах Вишеградської четвірки**

Країна		Модель владної організації			Форми прямої демократії
		орган влади	спосіб формування	система виборів/орган, що призначає	
Чехія	регіон	рада	прямі вибори	пропорційна	
		правління – президент	зі складу ради		
		непрямі вибори			
	район	управління	Призначення	уряд	
	громада	рада	прямі вибори	пропорційна	референдум
		правління – мер	зі складу ради		
зі складу правління					
Словацьчина	регіон	рада	прямі вибори	пропорційна	
		правління	зі складу ради		
		президент	прямі вибори		
	муніципалітет	рада	прямі вибори	пропорційна	референдум
		правління	зі складу ради		
		мер	прямі вибори		
Польща	воєводство	воєвода	призначення	уряд	
		сеймик	прямі вибори		
		маршалек	зі складу ради		
		правління	призначення	маршалек	
	повят	рада	прямі вибори		
		правління	зі складу ради		
		староста	зі складу ради		
	гміна	рада	прямі вибори		референдум
		вуйт, бургомістр, президент	прямі вибори		
	Угорщина	округ	губернатор	призначення	
асамблея			прямі вибори	пропорційна	
муніципалітет		рада	прямі вибори	до 10000 чол. - пропорційна, більше - змішана	референдум
		мер	прямі вибори		



Після розпаду соціалістичного устрою в країнах ЦСЄ новими демократичними урядами почали проводитися реформи, необхідні для трансформації існуючої системи. Однією з найбільш важливих була Адміністративно-територіальна реформа, що змінила систему місцевого самоврядування відповідно до сучасних вимог локальної демократії і національних традицій країн ЦСЄ. Як видно з таблиці 2, у процесі реформ Угорщина і Словаччина сформували дворівневу систему АТУ, а Польща і Чехія – трирівневу, але у Чехії на рівні району відсутні органи місцевого самоврядування. Таким чином, тільки Польщі вдалося створити АТУ, де місцеве самоврядування присутнє на всіх трьох ланках, а уряд займається питаннями, що виходять за рамки місцевих справ. Як видно з таблиці 2, на регіональному рівні в Чехії і Словаччині самоврядування представлене радою і Президентом. В Угорщині представником регіональної влади є губернатор. Польща, на відміну від інших країн Вишеградської четвірки, поєднує самоврядування, що представлене Сеймиком і Маршалком, і інститут префектури, яким є Воєвода (дуалістична модель). В результаті проведення АТР всім країнам ЦСЄ вдалося запровадити форму прямої демократії на місцевому рівні у вигляді референдуму.

Реформи АТУ в країнах ЦСЄ здійснювалися відповідно до стандартів ЄС і привели до істотних змін в АТУ. Європейський досвід реформ АТУ є важливим для України як для країни, що прагне стати членом ЄС та якій необхідно змінити свій АТУ відповідно до стандартів ЄС. До основних тенденцій реформування системи державного управління та АТУ на основі досвіду країн ЦСЄ можна віднести розуміння державного управління як інституту, що надає послуги громадянам, а не як інструмент впливу в сферах, що регулюються правовими актами; децентралізацію державного управління; децентралізацію державного управління через підтримку самоврядування; фіскальну децентралізацію, яка гарантує мінімальний або стандартний рівень державних послуг, що фінансується з державного бюджету.

Кожна країна, що стоїть на шляху реформ для їх успішного здійснення має аналізувати і ефективно використовувати вдалий досвід інших держав. Досвід країн ЦСЄ, здобутий у процесі здійснення АТР, є

дуже цінним, адже проведені в країнах трансформації, створили держави нового типу, що служать громадянам та дають можливість громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Moldowa T. Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej / T. Moldowa. – Warszawa: Politeja, 2003. – 257 s.
2. Hooghe L. The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006) / L. Hooghe, G. Marks, A. Schakel : London. Routledge, 2010 – 620 p.
3. Kirchner E. Decentralization and transformation in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia / Emil Kirchner. New York: St. Martin's Press, 1999. – 321 p.
4. Нагорний С. „Перекроювання” у країнах Вишеградської групи: висновки для України / С. Нагорний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://icps.com.ua/pub/files/113/79.pdf>
5. Vajdova Z. Country profile Czech Republic / Zdenka Vajdova [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Czech\\_Republic.pdf](http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Czech_Republic.pdf)
6. Dienerova K. Country profile Slovakia / Katarina Dienerova [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Slovakia.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Slovakia.pdf)
7. Grizicki W. Political Systems of Visegrad group of countries / Wojciech Grizicki. – Trnava-Lublin: University of Ss Cyril and Methodius in Trnava, Slovakia, 2012. – 154 p.
8. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2649/>
9. Долецький З. Гміни та повятти в системі місцевого самоврядування Польщі / З. Долецький, П. Матвій // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 2001. – №2. – 63 с.
10. Swianiewicz P. Country profile of Republic of Poland / Pawel Swianiewicz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Poland.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Poland.pdf)
11. Balás G. Local self-government and decentralization in Hungary / Gábor Balás and, József Hegedüs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/03.pdf>
12. Peteri G. Mastering Decentralization And Public Administration Reforms In Central And Eastern Europe / Gabor Peteri. – Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, 2002. – 89 p.