

УДК 35.072.1(437.1/.2)

НОВІКОВА Оксана Олександрівна,

аспірант каф. права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

**ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНА
СИСТЕМА ЧЕХІЇ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Досліджуються проблеми теоретичного узагальнення методології реформаційних процесів у Чехії як транзитивної країни Центрально-Східної Європи і можливості адаптації та імплементації досвіду проведення трансформацій для України.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, державна влада, місцеве самоврядування, регіональна політика.

***Новікова О.О.* Политико-административная система Чехии в контексте реформирования публичного управления**

Исследуются проблемы теоретического обобщения методологии реформационных процессов в Чехии как транзитивного государства Центральной Восточной Европы и возможности адаптации и имплементации опыта проведения трансформаций для Украины.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, государственная власть, местное самоуправление, региональная политика.

***Novikova O.O.* The political-administrative system of the Czech Republic in the context of the reform of public administration**

The problems of theoretical generalization of the methodology of the reformation process in the Czech Republic as a transitive states of Central Eastern Europe and the adaptation and implementation experience of the transformations in Ukraine.

Key words: administrative reform, government, local government, regional policy

Постановка проблеми. Для проведення в Україні демократичних реформ корисним буде аналіз зарубіжного досвіду проведення адміністративної реформи, передовсім у країнах, які протягом останнього десятиліття вирішували схожі до вітчизняних соціальні завдання. Такою країною була Чехословаччина, а з 1 січня 1993 р. – Чехія і Словаччина, держави, в яких адміністративна реформа проводилася в подібних до українських суспільних умовах на фоні демократизації, ринкових перетворень та державного будівництва. Теоретико-методологічні розробки й досвід проведення реформування в Чехії і Словаччині є тим більш важливим для України на сучасному етапі, коли, з одного боку, продовжується процес законодавчого та інституційного наповнення положень Конституції України, а з іншого – розпочинається практична діяльність щодо впровадження реформи в усіх її основних напрямках. Насамперед, це стосується адміністративної реформи. Досвід центральноєвропейських країн щодо визначення концептуальних підходів для вирішення завдань адміністративної реформи в Україні може бути адаптовано та імплементовано з урахуванням особливостей існуючої законодавчої бази та адміністративно-територіального устрою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологію реформаційних процесів адміністративного характеру, а також конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чехії досліджено в працях таких учених: О. Видлаковій, В. Куйбіди, В. Лемака, Я. Малика, Я. Митровки, Н. Нижник, Я. Олійника, В. Олуйка, Л. Окунькова, В. Яцуби, В. Яцюка.

Мета статті. Метою статті є компаративний аналіз методології адміністративної реформи, зокрема теоретичне обґрунтування та законодавчі передумови основних її напрямів, у країнах Центральної Європи на прикладі Чехії.

Виклад основного матеріалу. Розвиток транзитивних суспільств, процеси трансформації соціально-економічної та політичної систем у країнах Центрально-Східної Європи можна використати в Україні як корисний досвід реалізації демократичних реформ. Чехія належить до держав постсоціалістичного простору, якій вдалося досягти основної мети політичної трансформації – консолідувати демократію як політичний режим. Наразі в Чехії існують основні інституційні атрибути демократії – демократичні вибори, багатопартійність, громадянське суспільство, відносно незалежні засоби масової інформації, забезпечено

парламентську відповідальність уряду, додержання прав і свобод особи та громадянина. Для України є цінним чеський досвід демократизації, оскільки обидві держави мають схожі історичні передумови сучасних сценаріїв соціально-політичного розвитку та започаткування процесу демократичного транзиту наприкінці 1980-х рр.

Трансформація політичної системи країн Центральної та Східної Європи на фоні інтеграції в європейську економіку, створення структури місцевого самоврядування на принципах громадянської демократії дали поштовх для нового сприйняття процесів взаємодії центральних і регіональних органів влади, гармонізації питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях. Предметом дискусій у процесі трансформаційних перетворень стали регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ праці між різними органами місцевого самоврядування. Економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала пріоритетним питанням державної політики. Попередній, субнаціональний, рівень або взагалі зник (наприклад, у Чехії), або обсяг його функцій значно обмежено (в Угорщині) чи трансформовано (у Польщі). Він знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн [1].

Унаслідок певних політичних, економічних і соціальних особливостей Чехія пройшла індивідуальний початковий етап трансформації адміністративно-територіального устрою та регіональної децентралізації. Перехід до демократії в країнах Центрально-Східної Європи та приведення політичної системи цих країн у відповідність до вимог інтеграції з ЄС потребувало відновлення самоврядування й створення посередницького рівня самоврядних одиниць між центральними й місцевими рівнями. У Чехії досягнення цих цілей відбувалось шляхом адміністративної децентралізації влади та регіоналізація територіального устрою держави. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних інституцій, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадської участі.

Адміністративно-територіальна реформа в Чехії здійснювалась у два етапи і тривала близько 10 років. Перший етап реформування розпочався зміною структури адміністративно-територіального поділу й розширенням повноважень органів

місцевого самоврядування базового рівня. У 1990 р. Чехія відмовилась від трирівневої структури адміністративної-територіального устрою – муніципалітет, район, область, запровадженого в 1960 р., і повернулася до дворівневої структури. Область була скасована як утворення, що не відповідає традиціям самоврядування в Чехії, а її обов'язки передані районам і громадам. Відповідно змінився порядок формування й обсяг повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Передусім, громади отримали право обирати муніципальні уряди й проводити місцеві референдуми; формувати й розпоряджатись бюджетом; забезпечувати соціально-економічні, культурні та комунальні потреби громади.

Протягом першого етапу адміністративної реформи в Чехії не припинялась робота над опрацюванням моделей адміністративно-територіального устрою, продовжували працювати комісії з підготовки проектів реформ. Ці комісії підготували плани пропозицій щодо реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням величини території та кількості населення країни, наявного в країні історичного досвіду та традицій самоврядування. У проектах документів пропонувались моделі територіальної реорганізації та шляхи реформування: визначалась кількість регіонів, їх конституційний статус та підпорядкування органам влади, статус органів середнього рівня. Парламент Чехії схвалив закон про дворівневу структуру адміністративного поділу країни. Реальне запровадження нового адміністративно-територіального устрою країни відбулось лише у 2000 р. після прийняття законів про вибори до органів місцевого самоврядування, визначення їх статусу, повноважень та відносин з місцевою і центральною владами. У грудні 1997 р. було розпочато процес реформації прийняттям конституційного закону Чехії про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування. Ці регіони стають основою для проведення регіональної політики Чехії після вступу до ЄС. У результаті адміністративно-територіальної реформи змінився розподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади. До компетенції центральних урядів віднесено визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня та оборонна політика, проблеми національної безпеки. Самоврядні органи забезпечують наближення системи надання послуг до населення, сприяють економічному розвитку регіонів, зокрема шляхом забезпечення транскордонної співпраці. У забезпеченні інтеграції посткомуністичних суспільств з ЄС значну роль відіграли децентралізація й

регіоналізація, здійснені в процесі адміністративно-територіальної реформи. Набутий досвід Чехії з підготовки й проведення реформування адміністративно-територіального устрою засвідчує, що цей процес є досить складний, відтак потребує зваженого й поміркованого підходу. Запорукою вдалого вирішення проблем адміністративно-територіальної реформи є, по-перше, визначення оптимальної моделі, яка б, з одного боку, поєднувала потужні повноваження центральних органів влади, необхідних для ефективної реалізації соціально-економічних та політичних реформ у країні, з іншого – сприяла розвитку демократії завдяки посиленню в політичній системі країни ролі місцевого самоврядування відповідно до норм ЄС; по-друге, вирішення проблеми кваліфікованого кадрового забезпечення функціонування реформованих органів місцевого самоврядування.

У підсумку, адміністративно-територіальна реформа в Чехії забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Це надає можливість країнам отримувати певні переваги від структурної політики ЄС, впливати на процес реалізації регіональної політики ЄС через Комітет регіонів. Загалом регіональна політика країни виробляється і ведеться цілеспрямовано при максимальному наближенні її до регіональної політики ЄС, яка головним чином спрямована на підтримку малорозвинених регіонів (у порівнянні з середніми показниками ЄС), у тому числі й регіонів, які постраждали від структурних перетворень.

Основними принципами регіональної політики Чехії є:

- концентрація, яка ґрунтується на необхідності зосередити всі зусилля та засобах для надання підтримки розвитку тих регіонів, економічна потужність яких нижча, ніж у решти регіонів;
- партнерство – співробітництво відповідних органів державного управління та органів місцевого самоврядування;
- програмність, що полягає в наявності цілеспрямованого підходу до вирішення питань, які пов'язані із забезпеченням розвитку окремих регіонів;
- принцип доповнюваності характеризується тим, що ресурси держави є додатковим джерелом фінансування для надання підтримки регіонам.

На загальнодержавному рівні проведення регіональної політики забезпечують органи державного управління. Ця політика має селективний характер та спрямована

на попередньо визначені регіони згідно з основними принципами регіональної політики.

У Концепції реформи публічного управління Чехії [4] називаються фактори, які можуть вплинути на ефективність політичних перетворень, це, по-перше, – законодавче забезпечення, по-друге, – пріоритетність реформування в діяльності уряду, очолити процес її проведення повинен сам голова уряду; по-третє – громадська підтримка (як громадян, так і державних службовців). Отже, реформа публічного управління є складним і довготривалим процесом, ефективність якого залежить від законодавчого забезпечення адміністративної реформи та кваліфікованого адміністрування. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи засвідчила її органічний взаємозв'язок із конституційною реформою. Практика Чехії засвідчує, що зміни до конституцій вносилися внаслідок необхідності уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду, корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування, зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць. Відповідні зміни до основних законів цих країн відбувалися впродовж 1997 – 2001 рр. [5]. Рационалізація адміністративно-територіального устрою на рівні регіонів вищого рівня (країв, областей) стала одним із основних напрямів адміністративної реформи в усіх центральноєвропейських країнах. Дотримання послідовності та термінів певного алгоритму проведення адміністративної реформи є одним із найважливіших факторів її ефективності в країнах Центральної Європи. У Чехії Робочим комітетом з питань реформи публічного управління після аналізу досвіду інших країн було визначено два основних етапи реформування: етап підготовки до реформування публічного управління, спрямований на вироблення концептуальних засад проведення реформи, зокрема підготовку і схвалення Концепції реформи публічного управління, та етап її практичної реалізації. На сьогодні можна говорити про реальні здобутки Чехії у вирішенні таких завдань, як децентралізація публічної влади завдяки перенесенню частини компетенції з органів державної влади до органів місцевого самоврядування [3].

Висновки. Зміст адміністративної реформи враховує процес поступової інтеграції країни до правового простору ЄС. В країні, яка досліджується, такий підхід є необхідністю з огляду на моніторинг їх законодавства європейськими структурами.

Урахування інтеграційних процесів під час упровадження реформи в країнах Центральної Європи здійснюється як у площині юридичної термінології законодавства, що готується, так і в площині змісту конкретних правових норм. Потреба в удосконаленні конституційної системи влади в Україні зумовлює використання теоретичних підходів і практичного досвіду становлення та реформування владних систем країн дослідження, зокрема на етапі їх підготовки до вступу в ЄС. Вивчення досвіду Чехії дозволить Україні уникнути стандартних політичних ризиків і негативних наслідків, які можуть виникнути в результаті розбалансування форм правління і неврахування загальних тенденцій становлення демократії. Водночас цей досвід (пристосований до українських реалій) сприятиме запозиченню позитивних інституційних змін, механізмів втілення реформаційних процесів та утвердження функціонального громадянського суспільства. Зрозуміло, що унікальність чеського, як і будь-якого іншого досвіду, вимагає відповідної наукової обережності в проведенні компаративного аналізу та безпосереднього врахування його під час вивчення політичного досвіду іншої країни, але заслуговує на увагу апробована в Чехії методологія здійснення реформаційних процесів. Підсумовуючи, відзначимо, що наведені характеристики адміністративної реформи в центральноевропейських країнах можуть бути враховані в Україні за умови, що її проведення буде спиратися на раціональну модель публічної влади, яка має бути закріплена в Конституції, тому що жодне із завдань адміністративної реформи не можна вирішити без відповідних змін і доповнень до Конституції України.

Аналіз методології реформаційних процесів державотворення у Чехії дає можливість визначити основні напрями реформування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері. Таким чином, враховуючи досвід Чехії, процес реформування в Україні можливий за умов:

- прийняття відповідних змін до Конституції України, а також до законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- трансформації місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади загальної компетенції шляхом позбавлення їх та передачі відповідним органам місцевого самоврядування відповідних функцій і повноважень організаційно-господарського характеру;

– ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто пріоритетним напрямом у цьому питанні є створення якісної служби для громадянина – платника податків.

Список використаних джерел

1. **Адміністративно-територіальний** устрій України. Проблемні питання та шляхи їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2003.

2. **Видлакова О.** Политико-административные отношения в Чешской Республике // Политико-административные отношения: Кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхейна. – М., 2001. – С.17 – 128.

3. **Нижник Н.** Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісн. держ. служби. – 2003. – № 2. – С. 32 – 36.

4. **Концепсе** reformy verejne spravy. – Praha, 1999. – 56 s.

5. **Ustavni** zakon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoreni vyssich uzemnich samospravných celku a o změne ustavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky // Sbirka zákonu. – с. 347/1997. – 7018 s.