

Е.И. Гайданка

ОБЩЕСТВЕННОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ТРНАВСКОМ КРАЕ СЛОВАКИИ

*Исследование проведено на базе Трнавского университета (Трнавский край, Словакия) при финансовой поддержке
Международного Вышеградского Фонда.*

Предпринята попытка изучения постсоциалистической модели децентрализации западного региона Словакии (Трнавский край) с применением прикладных методик социологического и политологического анализа. Определены проблемные аспекты в процессах децентрализации в условиях постсоциализма и современная проблематика социально-политического размежевания самоуправляющегося региона в формате децентрализации. Прослежена динамика уровня эффективности самоуправления Трнавского края в ходе реализации децентрализационной реформы.

Ключевые слова: постсоциалистическая децентрализация; эмпирическое измерение; экспертный опрос; социально-экономическая динамика развития региона; региональные выборы; индекс управления Бертельсмана; трансграничное сотрудничество; Трнавский край; Словацкая Республика.

Актуальность проблемы. Для последних трех десятилетий был свойствен, наверное, самый масштабный эксперимент с внедрением демократического транзита в мире, который наполнен соответствующим масштабным геополитическим потенциалом и неоднозначными результатами инсталляции. В соответствии с логикой протекания постсоциалистических демократических транзитов в ряде стран был инсталлирован политический набор демократических инструментов управления. Со временем большинство политических институтов продолжает воспроизводить необходимые для жизнедеятельности политической системы демократические процедуры, хотя стали видны и проблемные позиции. Вопросы развития местной демократии всегда оставались проблемными в свете нежелания элит постсоциалистических стран приближаться к принципам отцентрованности в управлении. Вместе с тем процессы евроинтеграции существенно интенсифицировали ход демократических реформ в вопросах стандартизации постсоциалистических управленческих систем к условным «европейским шаблонам». В этом контексте реформа децентрализации оформилась как эталон развития местных демократических инициатив и постепенной управленческой автономизации территориальных администраций.

Несмотря на многолетний опыт внедрения децентрализации в постсоциалистических странах, открытыми остаются некоторые вопросы, связанные с этой проблематикой. В первую очередь, понимание непосредственно природы децентрализации, т.е. ее «административного», «экономического» или «политического» наполнения, и соотношение этих компонентов в управленческой системе. Важным также является восприятие децентрализации на уровне местного депутатского корпуса, ответственного за полученные практические результаты реформирования. Сопоставление концептуальной основы децентрализации, понимание природы децентрализационных процессов местными политиками и политико-экономическая динамика региона в комплексе дают целостную картину по эффективности децентрализационных процессов в постсоциалистической стране / регионе.

Составные методологии. За основу анализа актуальной проблематики децентрализации взят соответствующий управленческий опыт в Трнавском крае Словацкой Республики. Целесообразность нашего выбора подчеркивает не только постсоциалистическое прошлое региона, но и политико-административный статус трансграничного региона, что, с наших позиций, значительно активизирует децентрализационные процессы.

В рамках очерченной проблематики целесообразно использование концептуальных наработок, с помощью которых можем понять состояние и перспективы децентрализации на постсоциалистическом пространстве. Среди последних исследований специфики моделей постсоциалистической децентрализации делаем акцент на эмпирическом подходе Павела Свяневича [1]. Польский экономист сформировал целостный подход к пониманию логики децентрализации на постсоциалистическом пространстве, опираясь на методологические основы структурализма. Согласно предложенному польским ученым теоретико-методологическому подходу с набором институциональных составляющих децентрализации, сделаем попытку определить специфику словацкого варианта децентрализационной реформы.

Практическое измерение децентрализации соотносится с эмпирическими показателями в экономической сфере и в политическом измерении, оценочными суждениями субъектов децентрализационных процессов и индикаторами трансформации управленческой системы по индексу управления Бертельсмана.

Эмпирическая основа предоставлена Словацким бюро статистики и включает как микроэкономические показатели развития Трнавского края (типа доли регионального ВВП в общенациональном, динамики предоставления государственных финансовых трансферов, финансовой самостоятельности региона), так и политологический материал (результаты электоральных циклов на местном уровне, социополитический состав местной элиты).

Нами было проведено экспертное социологическое исследование с целью выяснения актуальных проблем децентрализации в Трнавском крае. Методо-

логическим инструментарием было определено социологическое интервью, на основе которого опрошены представители местных Краевых Собраний (представительных органов местного самоуправления в регионе). На протяжении января 2018 г. были опрошены представители местных администраций всех районных центров Трнавского края – Трнавы, Скалицы, Сеницы, Пиештянов, Глоговеца, Галанты и Дунайской Стреды.

Концептуальные подходы к постсоциалистической децентрализации в Словацкой Республике. Вопросам раскрытия многоаспектности децентрализации посвящено множество как целых научных школ, так и наработок отдельных ученых. Среди набора концептуальных подходов, объясняющих управленческую природу децентрализации на постсоциалистическом пространстве, выделяется комплексный подход польского экономиста Павла Свяневича, который, прежде всего, основан на понимании управленческих принципов формирования местной финансовой политики. Рассматривая содержание постсоциалистической децентрализации, ученый отмечает, что направления децентрализации в переходных странах нецелесообразно сводить исключительно к экономическим аспектам, по сути, децентрализация не может быть только инструментом «умной» финансовой политики. В таком случае логика децентрализационных процессов приводила бы, в большей степени, к одинаковым результатам в деятельности местных администраций в вопросах формирования уравновешенной и эффективной налоговой политики в регионах. Основными факторами, определяющими различные результаты децентрализационной реформы в номинально однотипных постсоциалистических странах, следует считать следующие: 1) административно-территориальное структурирование страны и регионов, включая формат территориальной организации местных общин; 2) система горизонтальных властных связей в пределах одного региона; 3) возможность местной территориальной общины проводить самостоятельную фискальную политику за счет экономической самодостаточности страны; 4) доля местных финансово-бюджетных систем в общенациональном ВВП [1]. Такой подход позволяет не сужать децентрализацию в постсоциалистических странах исключительно к ситуативному набору фискальных инструментов, которые используют местные администрации, но и определяет институциональную зависимость децентрализации от специфики управленческих отношений между центром и регионами, и на межрегиональном уровне. Поэтому на передовые позиции выходят собственно субъекты децентрализации, точнее местные чиновники.

О значимости децентрализационной реформы в Словацкой Республике свидетельствует степень заинтересованности этой проблематикой словацкими учеными. Процесс адаптации страны в составе Европейского Союза, в том числе, знаменовал завершение реализации общей стратегии широкой реформы децентрализации. Именно с 2004 по 2005 г. стартует третий заключительный этап децентрализации – фискальная децентрализация [2]. После десятилетия ре-

формирования следует констатировать, что полноценно административной и финансовой самостоятельности регионов так и не было достигнуто. Проблемной осталась модель финансового обеспечения на региональном и местном уровнях, поскольку в стране продолжал фиксироваться высокий уровень коррупции, а система публичного управления оставалась достаточно забюрократизированной.

Практика децентрализации опирается на тип взаимодействия между институтами экономической и политической систем. Сложности внедрения децентрализации в управленческую систему Словакии добавляет непростая траектория демократических трансформаций в течение 1990-х гг. и реформы «вдогонку» в экономической системе. Ученые Высшей школы экономики Словацкой Республики отмечают, что весомым компонентом успеха децентрализации является незначительная корреляция между степенью управленческой автономии местных администраций и общим уровнем эффективности функционирования финансовой системы по стране [3]. То есть в государстве необходимо найти разумный баланс между реальными управленческими полномочиями в пределах региона и соответствующим финансовым обеспечением территориальных общин.

Наряду с необходимостью оптимизации управленческой системы на местах важными факторами внедрения децентрализации в Словацкой Республике обычно остаются индикаторы экономического потенциала. Задекларированная в 2005 г. фискальная децентрализация на протяжении последующих десяти лет закрепила за местными самоуправляющимися органами компетенцию финансовой автономии. Причем эти полномочия местных администраций являются неотъемлемой частью системы государственного управления [4]. Одновременно практика децентрализационного управления на местах показала двухвекторное влияние на эффективность муниципальных систем. Во-первых, внешние факторы, связанные с общими кризисными явлениями внутри Европейского Союза, часто приводят к ограничению финансовых поступлений. Хотя в некоторых регионах Словакии эффективная система трансграничного сотрудничества способна во многом нивелировать эту тенденцию. Во-вторых, для страны свойственна проблема несбалансированности местных бюджетов. Речь идет о неравномерности между собственными доходами общины и дотациями из центрального бюджета, что существенно увеличивает административную зависимость регионов от общей государственной политики.

Для полноты понимания природы децентрализации рассмотрим финансовую сторону децентрализационной реформы, что отражается в официальных нормативах Словацкой Республики. Согласно Концепции фискальной децентрализации, разработанной Министерством финансов Словакии, в современных условиях государственного строительства основным результатом внедрения реформы должно стать устойчивое финансовое развитие регионов. Наряду с административной автономией, также устойчивое развитие регионов способно обеспечить финансово-кредитную самостоятельность территориальных общин. Фис-

кальная децентрализация должна опираться на четыре основных условия при выполнении местными администрациями конкретной функции публичного управления [5]:

- 1) независимость – при принятии решений местными администрациями по использованию собственных доходов;
- 2) ответственность – при использовании местными органами власти ресурсов государства;
- 3) справедливость – при определении местными общинами направлений реализации государственных средств;
- 4) прозрачность – при распределении финансов на принципах объективных статистических показателей.

Непосредственно стратегия внедрения децентрализации, направленная на реформу системы финансирования субъектов местного самоуправления, реализовывалась в три этапа, институционально связанных между собой: 1) делегирование системы компетенций из центра местным администрациям (2002–2004 гг.), 2) общее изменение налоговой системы в стране за счет расширения фискальных полномочий местных органов власти (в течение 2004 г.) и 3) собственно начало фискальной децентрализации (2005 г. – до сих пор) [Там же].

Социоэкономическое и политическое измерение децентрализации в Трнавском крае. Обращаясь к политическим обстоятельствам внедрения децентрализованного реформирования в Словацкой Республике, отметим, что как и для большинства постсоциалистических стран ориентация на децентрализацию стала фактическим дополнением к оптимизации деятельности высших органов государственной власти, и, более того, институциональным требованием в вопросах углубления евроинтеграции. Переломным для ввода стратегии децентрализации в Словакии стал 2001 г., когда с принятием нового законодательства оптимизировалось административно-территориальное деление страны [6] и проведение на базе новой избирательной системы [7] первых выборов в новосформированных округах в высшие органы самоуправления – Учредительные Собрания. Сейчас административно-территориальное деление в Словацкой Республике структурно соответствует требованиям децентрализации с соответствующим условным разделением на высшие и низшие уровни местного самоуправления с управленческим аспектом на юридическую субъектность местных территориальных общин (табл. 1).

Таблица 1

**Административное деление в Словацкой Республике
(по состоянию на 31.12.2016 г.)**

№	Регионы (Kraj)	Административные районы (Okresy)	Муниципалитеты (Obce)
1	Прешовский	13	665
2	Баньскобыстрицкий	13	516
3	Кошицкий	11	440
4	Жилинский	11	315
5	Тренчинский	9	276
6	Братиславский	8	73
7	Нитранский	7	354
8	Трнавский	7	251

Источник: данные региональной статистики Словацкого бюро статистики [8].

Раскрывая природу децентрализации как системы реформирования и векторы децентрализационных процессов, необходимо определиться с конкретным типом децентрализации. Дело в том, что в постсоциалистических странах, кроме первоочередной обязательной функции делегирования полномочий из центра в администрации регионов, центробежные управленческие тенденции способны подтвердить общий уровень демократичности в конкретной общественной сфере. То есть избранный первоочередной формат децентрализации, точнее, первоочередная сфера ее применения, закладывает институциональные основы успеха / неудачи инсталляции децентрализационных норм в различных социальных сегментах. По мнению экспертов, в Трнавском крае наиболее важной формой децентрализации, которая позволила оптимизировать систему публичного управления в будущем, стала административно-территориальная. Так считают 80% респондентов, тогда как лишь 20% оказались благосклонны к другим формам децентрализации, а именно политической, национально-культурной, финансовой и экологической. Фактически после государственного структурирования территориальных границ регионов и перераспределения управленческих полномочий в Трнавском крае удалось реализовать «догоняющую» децентрализацию в других общественных сегментах. Также показательно, что респондентами вовсе не был поддержан вариант с отрицанием децентрализации как инструмента оптимизации публичного управления в Трнавском крае, что свидетельствует о безусловном позитивном восприятии местной элитой демократических принципов самоуправления.

Децентрализация как составляющая, в общем, положительных реформ в сфере публичного управления, определяется соответствующими эффективными результатами. В Трнавском крае наиболее весомым результатом реализации децентрализации считают финансовую автономию региона; дальше экспертами отмечается развитие институтов местной демократии и приумножение ценностей гражданского общества; также внимание акцентируется на улучшении коммунальной инфраструктуры в регионе. Без внимания респондентов остается только предложение отождествления децентрализации с изменением каналов формирования местных элит. Кроме того, 20% респондентов поддержали вариант с отсутствием положительных результатов децентрализации. В этом контексте децентрализацию, очевидно, воспринимают как действенный управленческий инструмент институализации автономии местных администраций путем обеспечения финансово-кредитной самостоятельности регионам. Тезис «богатые регионы = автономные регионы», так или иначе, актуализируется при анализе степени благосостояния граждан Трнавского края в общем разрезе регионов Словацкой Республики (рис. 1).

Как видим, для общего успеха децентрализации в Трнавском крае заложена прочная экономическая составляющая. Ведь по уровню индивидуальных доходов, которые формируют общую картину социально-экономического благосостояния территориальной

общины, регион Трнавы занимает высокое третье место, фактически отстав только от столичного Братиславского края.

Традиционно для постсоциалистических стран европейская интеграция считается своеобразным Рубином в непростых процессах реформирования управленческих систем, без преодоления которого вряд ли можно говорить о консолидации демократи-

ческих инициатив. В первую очередь, необходимо отметить институциональное сближение и вхождение в европейские экономические структуры и центры международной политики. Более того, процесс подготовки, т.е. стандартизации отечественных властных институтов к европейским стандартам, позволяет довести начатые реформы до логического успешного завершения.

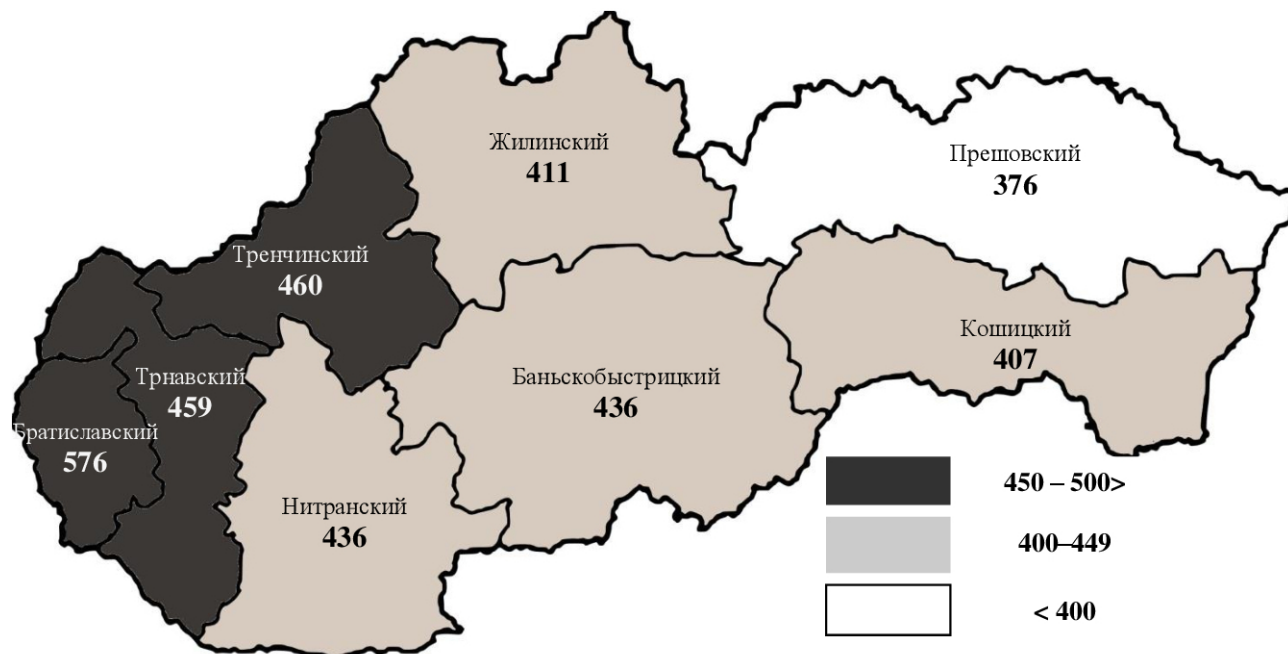


Рис. 1. Денежные доходы домашних хозяйств в регионах Словацкой Республики (в евро/месяц, по состоянию на 31.12.2016 г.).
Рассчитано автором на основе данных Словацкого бюро статистики [9]

В случае с Трнавским краем отмечается общий высокий уровень влияния европейских структур на процессы децентрализации, хотя 20% респондентов отметили, что влияние европейских структур является незначительным. Среди приоритетных направлений влияния фондов Европейского Союза на направления децентрализации прослеживается паритет: в сумме 60% ответов респондентов набрали варианты финансовой и технической помощи, поддержки местных неправительственных организаций и координации программ регионального развития. Отметили также «сотрудничество на уровне местных администраций» и «консультативную и экспертную помощь». Согласно своему пограничному расположению, в Трнавском крае активными темпами ведется трансграничное сотрудничество как с новыми евросоюзовскими партнерами (Австрия), так и с традиционными странами-партнерами по Вышеградской четверке (Венгрия, Чехия). Основопологающей стратегической программой развития европейских территорий и реализации трансграничного сотрудничества в Трнавском регионе является фондовая поддержка Европейской Комиссии в формате программы Interreg: European Territorial Cooperation [10]. В качестве примера: на реализацию проектов трансграничного сотрудничества между Трнавским краем и сопредельными территориями Чешской Республики в период 2007–2013 гг. было выделено более 92 млн евро [11. С. 51]. Фактические финансо-

вые поступления со стороны фондовых структур ЕС существенно укрепляют финансовую автономию регионов, особенно в контексте реализации долгосрочных программ трансграничного сотрудничества.

Еще одним фактором динамики децентрализационных процессов является степень ротации местных элит. Понятно, что стабильность в политикопартийном пространстве, с одной стороны, обеспечивает устойчивое развитие региона, предохраняя местную общину от серьезных потрясений и опасных инициатив. С другой стороны, длительное и неизменное пребывание главных актеров на политическом олимпе потенциально приводит к консервации управленческой системы, в худшем случае – к трайбализму.

Выборы высшего должностного лица Трнавского края Жупана начали проводиться, начиная с 2005 г. Из пяти избирательных кампаний три выиграл Тибор Микуш, всегда лояльный к провластным политическим силам: в 2005 г. Т.Микуш победил при поддержке Движения за демократическую Словакию; в 2009 г. – уже как независимый кандидат, но при фактической поддержке SMER; в 2013 г. – как кандидат от правящей SMER [12]. Последние выборы на пост Жупана 2017 г. Тибор Микуш в качестве независимого кандидата проиграл Йозифу Вискупичу от консервативной коалиции OĽaNO, SaS.

Схожими с жупанскими выборами являются электоральные процессы, касающиеся формирования состава

Учредительного Собрания Трнавского края. Фрагментация политико-партийного пространства характеризуется неизменностью и фактическим доминированием группы

партий общенационального масштаба или венгерских партий, которым удалось заручиться электоральной поддержкой этнических венгров на юге (рис. 2).

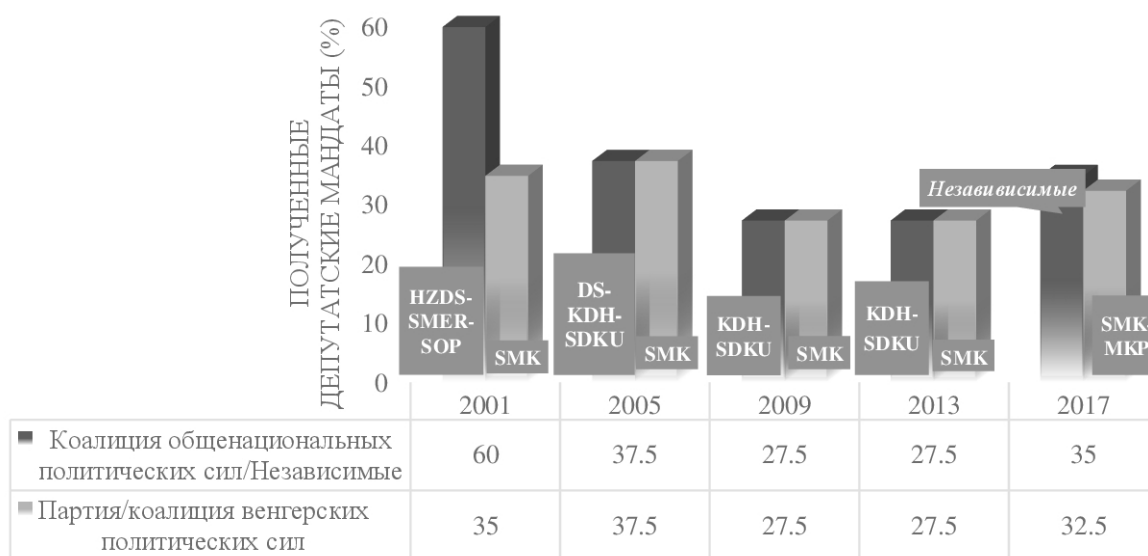


Рис. 2. Распределение депутатских мандатов между двумя ведущими политическими силами на региональных выборах в Трнавском крае (4 ноября 2017 г.).
Рассчитано автором на основе данных Словацкого бюро статистики [13]

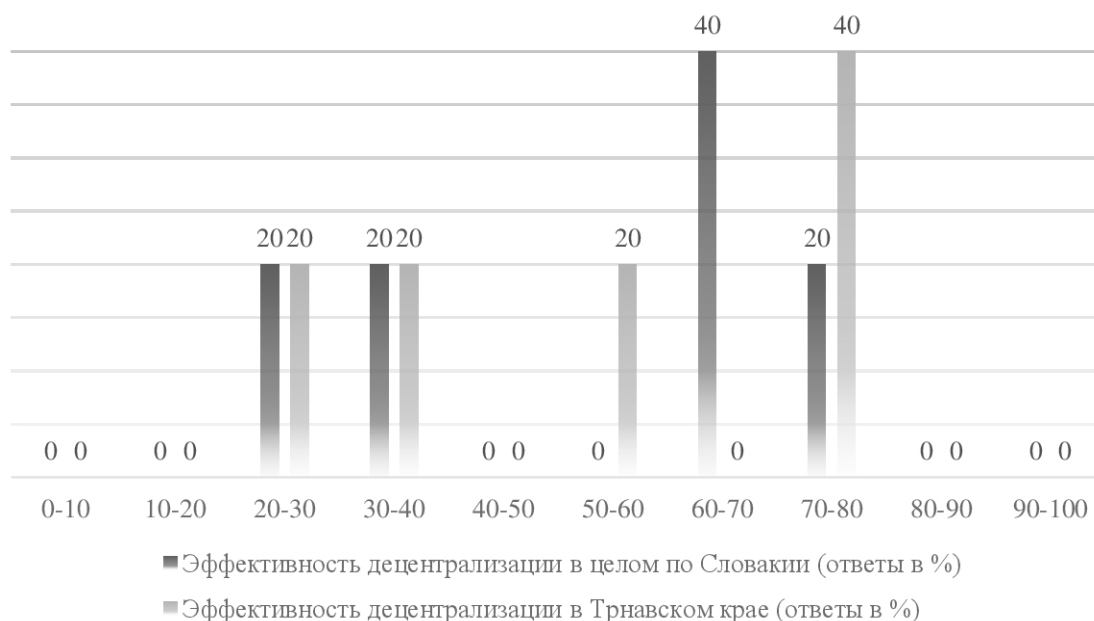


Рис. 3. Корреляция уровня эффективности децентрализации в Словацкой Республике и Трнавском крае.
Рассчитано автором на основе данных экспертного интервью

Показательно, что малозначимыми в политической жизни региона являются региональные политические формации. Только последний состав Учредительного Собрания свидетельствует о частичном изменении раскладов партийной конъюнктуры, поскольку первенство досталось независимым кандидатам. Хотя, по мнению словацких исследователей, статус «независимых» кандидатов часто не соответствует критерию реального отсутствия партийной принадлежности либо лояльности к провластным общенациональным политическим силам [14]. Очень часто дальнейшее голосование уже в статусе депутатов Учредительного

Собрания происходит по направлению поддержки местной политики провластных политических сил. Соответственно значительная часть независимых кандидатов пользуется как политической, так и финансовой поддержкой партий центра.

Подтверждением слабой динамики развития политико-партийного пространства стали результаты нашего экспертного интервью. В вопросе определения влияния последних региональных выборов 2017 г. на процессы децентрализации в Трнавском крае, более половины респондентов (60%) считают, что перспективны децентрализации останутся неизменными.

По 20% получили варианты «существенной ротации элит не произошло» и «местные выборы не играют существенной политической роли».

Наконец, с помощью экспертной оценки полученных результатов децентрализации можем спроектировать общий уровень эффективности децентрализационной реформы и непосредственно проанализировать ее действие в Трнавском крае. Респондентам было предложено определиться с уровнем эффективности децентрализации как на общегосударственном, так и региональном уровнях. В итоге мы получили, с одной стороны, близкие, но вместе с тем разные результаты. Первое: никто из опрошенных в своих оценках не был склонен к крайним полюсным определениям: «наиболее эффективная децентрализация» (оценка 90–100) и «неэффективная децентрализация» (0–10). Такая оценочная ситуация скорее свидетельствует об общих успехах в процессах автономизации территориальных общин региона, а не о провале децентрализационной реформы. Также не были выбраны значения шкалы, близкие к общему успеху (80–90) или неудаче (10–20) децентрализации. Немного выше котируется прогресс в децентрализации на региональном уровне Трнавского края (70–80); в свою очередь, самый высокий показатель эффективности децентрализации в целом по Словакии зафиксирован на отметке 60–70.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Постсоциалистическую природу децентрализационных процессов следует определять как неизменный институциональный атрибут плюрализации всей управленческой системы в Трнавском крае. Прибегая к методике эффективности децентрализации на постсоциалистическом пространстве Павла Свяневича, спроектируем системные факторы децентрализации управления в Трнавском крае:

– логика административно-территориального деления, как по стране в целом, так и в Трнавском крае в частности, отвечает требованиям местного самоуправления. Трнавский край находится на предпоследнем месте по стране по количеству муниципалитетов (всего 251 единица на конец 2016 г.) и включает семь административных районов. По сути, административные полномочия сосредоточены на высшем (краевое управление) и низшем (управления муниципалитетов) уровнях местного самоуправления. Учитывая демографические показатели и территориальные масштабы, административно-территориальное устройство региона выдержано в конституционно-политических рамках страны и соответствует разветвленной структуре местного самоуправления;

– в рамках организации управленческо-властных связей в регионе следует отметить управленческий центризм Учредительного Собрания как юридической единицы. Количественный состав представительных органов демократии формируется электоральным путем; Жупан Трнавского края также избирается на региональных выборах. Аналогичной является структура Учредительного Собрания муниципалитетов. В местных Собраниях региона ведется политикопартийная борьба, в ходе которой четко прослеживается определяющее влияние центральных партий.

Весомым является венгерский фактор, поскольку под влиянием коалиций / партий венгерского меньшинства находится юг региона; политические силы венгров неизменно чередуются за победу на выборах с коалициями центральных партий;

– финансово-бюджетная политика в Трнавском крае свидетельствует об успехах и неудачах проведенной фискальной децентрализации. С одной стороны, регион является в меру самоуправляемым в вопросах наполнения местных бюджетов и проводит достаточно удачную налоговую политику. С другой стороны, как и для большинства регионов, для Трнавского края свойственна существенная зависимость от финансовых дотаций центра. В итоге регион Трнавы занимает почетное третье место по уровню денежных доходов домохозяйств (по состоянию на конец 2016 г.).

2. Основными действующими лицами, которые воплощают децентрализационные инициативы в жизнь, являются местные политические элиты. Общие настроения местных депутатов и служащих хоть и транслируют оценочные суждения, соответственно наделены высоким уровнем субъективизма, но формируют общую картину реального состояния с децентрализацией в регионе. Можем сделать несколько выводов по результатам проведенного социологического интервью.

Прежде всего, следует констатировать, что реформа децентрализации в целом удалась, поскольку подавляющее большинство опрошенных считают, что ощутим серьезный прогресс по направлениям автономизации территориальных общин. Причем, в Трнавском крае (региональный уровень) децентрализация определяется как более эффективная (+ 10–20%), чем в целом по Словакии (общенациональный уровень).

Еще одной показательной тенденцией в ходе децентрализационных процессов в Трнавском регионе следует считать слабое влияние политического фактора на формат децентрализации, и, соответственно, слабую динамику ротации политических элит. В подтверждение этого тезиса респонденты вообще не поддерживали вариант определяющих последствий децентрализации как средства изменения каналов формирования местных элит (приоритетным результатом децентрализации считается финансовая автономия регионов – более 50%); также более половины опрошенных считают, что по результатам последних региональных выборов 2017 г. существенных изменений с уровнем децентрализации в регионе не произошло. То есть децентрализация функционирует как принцип самоуправления в регионе, и персонификация или политическая конъюнктура на этот процесс фактически не влияют.

Конечно, подготовка и вступление в Европейский Союз существенно отразились на уровне децентрализации в Словацкой Республике. А в случае с Трнавским краем надо еще отметить эффективную модель трансграничного сотрудничества с Австрией, Венгрией и Чехией. Хотя прослеживается и незначительная доля пессимизма касательно уровня и качества влияния европейских структур на характер децентрализации, но на уровне не более 20%.

3. Децентрализационная реформа остается важной составляющей в процессах оптимизации системы публичного управления. В Словацкой Республике общегосударственная стратегия на децентрализацию, которая включает три основных этапа делегирования управленческих полномочий из центра в регионы (2002–2004 гг.; 2004 г.; 2005 г. – до сих пор), и адаптация страны к институциональным стандартам Европейского Союза отразились на общем уровне эффективности управленческой системы. Эти процессы определили формат децентрализации в Трнавском крае как составном общесловацких децентрализационных реформ. В эмпирическом разрезе специфика трансформации управленческого сегмента в Словакии в период, связанный с подготовкой, вступлением и

проблемами адаптации к европейским стандартам, прослеживается с помощью управленческих индексов Бертельсманна [15]. Согласно методологическому подходу немецких исследователей, любая система управления находится в состоянии динамики, колебания которой можно определить во временном интервале 2–3 лет. Основными институциональными составляющими, характер взаимодействия которых определяет степень эффективности функционирования управленческой системы в стране, являются следующие: уровень сложности управления; достижение целей управления; эффективное использование ресурсов; потенциал управления; вариации достижения консенсуса в управленческой системе; международное сотрудничество.

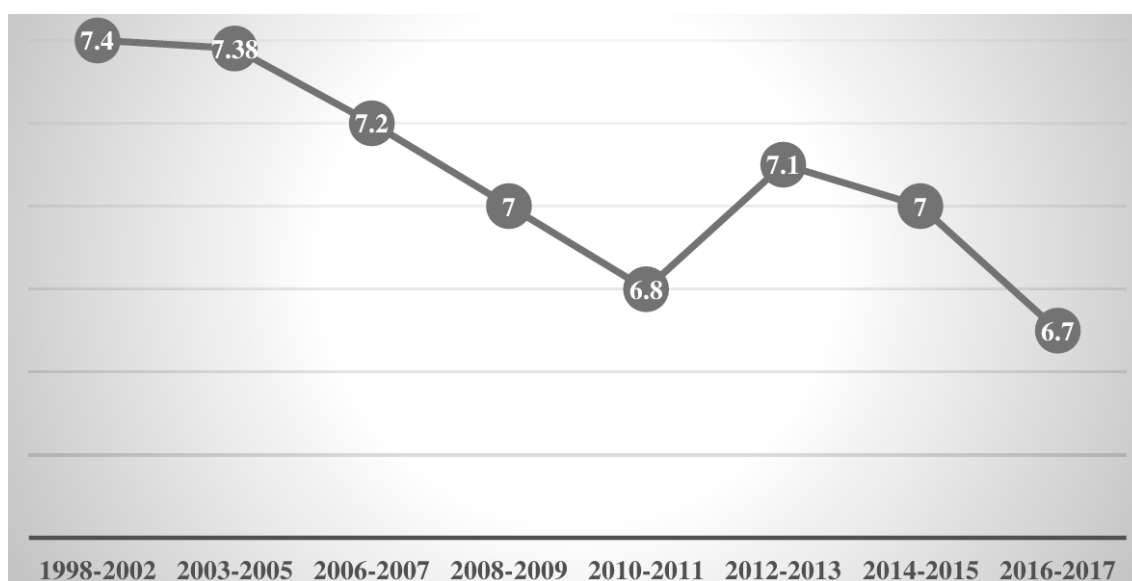


Рис. 4. Динамика уровня эффективности системы управления в Словацкой Республике (1998–2002 гг.).
Рассчитано автором на основе данных индекса управления Бертельсманна [15]

Согласно последним эмпирическим показателям, логика трансформации управленческой системы в Словакии включает три неравномерные волны: 1) затяжная нисходящая волна (1998–2010 гг.); 2) кратковременная волна подъема (2011–2012 гг.); 3) современная нисходящая волна (2013–2017 гг.).

Данные трансформации свидетельствуют о доминировании положительных значений эмпирических индикаторов, влияющих на высокий уровень эффективности управленческой системы страны, ведь в подавляющем большинстве Словацкая Республика входит в группу стран с наиболее успешной формой правления; откровенно провальными выглядят 2010–2011 гг., когда страна выходит из группы успешных

стран. Больше всего настораживает худший показатель эффективности управления, который зафиксирован в период 2016–2017 гг., т.е. это последние данные, потенциально угрожающие перспективам эффективного управления в Словакии. Одновременно следует констатировать, что внедрение децентрализационной реформы, начиная с 2002 г., в общем, способствовало оптимизации института управления как в Словакии, так и в Трнавском крае. Сейчас значительными остаются проблемы в сфере «сверхбюрократичности» управленческого аппарата (индикатор сложности управления) и эффективности каналов коммуникаций центра с регионами (индикатор достижения консенсуса в управлении).

ЛИТЕРАТУРА

1. Swianiewicz P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe // *Local Government Studies*. 2014. Vol. 40, № 2. P. 292–311.
2. Niznansky V., Cibakova V., Hamalova M. Tretia etapa decentralizacie verejnej spravy na Slovensku. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 231 s.
3. Niznansky V., Hamalova M. Decentralizacia a Slovensko. Bratislava : IAM press, 2013. 77 s.
4. Knezova J. Finančne zdroje obcí v Slovenskej republike v desiatročnej reflexii fiskálnej decentralizacie // *Societas et Iurisprudentia*. 2015. Ročník III. Číslo 3. S. 104–144.
5. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy. 24 s. URL: <https://finance.gov.sk> (access date: 17.10.2018).

6. Zákon o podpore regionálneho rozvoja. Zákon č. 503/2001. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-503> (access date: 14.10.2018).
7. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. Zákon č. 303/2001. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-303> (access date: 14.10.2018).
8. Štatistický úrad Slovenskej republiky. Regionálne štatistiky. URL: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional> (access date: 01.10.2018).
9. Bratislavský kraj v číslach–2017. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2017. 31 s.
10. Interreg: European Territorial Cooperation. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial (access date: 26.09.2018).
11. Operačný program cezhraničnej spolupráce Slovenská republika–Česká republika 2007–2013. Report. 85 s.
12. Trnavský kraj – Výsledky volieb. URL: <https://volby.sme.sk/volby-vuc/2005/vysledky/trnavsky-kraj> (access date: 13.10.2018).
13. Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov. URL: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/vuc/about/> (access date: 18.10.2018).
14. Haydanka Y.I., Martinkovich M. Socio-Political Fragmentation and Peculiarities of Transboundary Cooperation of the Highest Self-government Body (on the example of the Trnava Region of the Slovak Republic) // Гілея. 2017. № 126. S. 483–487.
15. BTI 2018. Slovakia Country Report. URL: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/svk/itr/ecse/> (access date: 20.10.2018).

Статья представлена научной редакцией «Социология и политология» 14 мая 2019 г.

The Public and Political Scope of Decentralisation in the Trnava Region of Slovakia

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 444, 101–109.

DOI: 10.17223/15617793/444/12

Yevheniy I. Haydanka, Uzhhorod National University (Uzhhorod, Ukraine). E-mail: haydankayew@ukr.net

Keywords: post-socialist decentralisation; empiric dimension; expert survey; socioeconomic dynamics of regional development; regional elections; Bertelsmann Index; cross-border cooperation; Trnava Region; Slovakia.

In the article, the author endeavours to identify and define peculiar features of a post-socialist decentralisation model as represented by the western region of the Slovak Republic, namely, the Trnava Region. The integrated systemic analysis of public structures (expert sociological survey) and of the political layout (method of comparative politological analysis) of the Trnava Region was employed. The conceptual framework of the study relies on the post-socialist decentralisation model suggested by Peter Swianiewicz. The main empiric toolkit includes the method of an expert survey among local deputies and officials, a comparative microanalysis of political and economic indicators of the Trnava Region development and the latest monitoring of the management system efficiency in Slovakia according to Bertelsmann Index. The decentralisation model in the Trnava Region corresponds to the logic of Swianiewicz's post-socialist decentralisation, according to which the main indicators of decentralisation are the optimised administrative-territorial structure of the region, the horizontal organisation of managerial relations and the double nature of the local budgets' filling. In the course of the study, it was determined that the Eurointegration processes of the early 2000s along with the implementation of fiscal decentralisation starting with 2004–05 became an impetus for the consolidation of decentralisation. The specific of the Trnava Region lies in the relatively high level of social and economic provision of communities across the whole of Slovakia (in fact, being inferior only to Bratislava). An important complement to the overall success of decentralisation is the active cross-border cooperation of the Trnava Region with Austria, Hungary and the Czech Republic, mainly within the Interreg Europe, the EU programme aimed at stimulating the development of the border areas. The financial autonomy of the region is predetermined by simultaneously the main cause and result of the decentralisation reform with the minimal impact of the political and party situation in the region. It is peculiar for the Trnava Region to observe a slight rotation of political elites, an electoral struggle mainly taking place between all-national parties and regional Hungarian political coalitions. The highest official office of the president of the region (Zhupan) is, as a rule, static; however, the latest regional elections have unexpectedly changed the status quo. The maximum decentralisation efficiency index in the Trnava Region is 70–80%, which is 10% higher than in Slovakia as a whole. It is necessary to note the three key waves of decentralisation in Slovakia: recession (1998–2010), recovery (2011–12), recession (2013–17). According to the management indices, the most problematic areas are the high level of administrative bureaucracy as well as weak management communication between the centre and the regions.

REFERENCES

1. Swianiewicz, P. (2014) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 40 (2). pp. 292–311.
2. Niznansky, V., Cibakova, V. & Hamalova, M. (2014) *Tretia etapa decentralizacie verejnej spravy na Slovensku*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer.
3. Niznansky, V. & Hamalova, M. (2013) *Decentralizacia a Slovensko*. Bratislava: IAM press.
4. Knezova, J. (2015) Finančne zdroje obcí v Slovenskej republike v desiatročnej reflexii fiskálnej decentralizácie. *Societas et Iurisprudentia*. Rocnik III. Cislo 3. pp. 104–144.
5. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. (2019) *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy*. [Online] Available from: <https://finance.gov.sk>. (Accessed: 17.10.2018).
6. Zakonypreludi.sk. (2001) *Zákon o podpore regionálneho rozvoja. Zákon č. 503/2001*. [Online] Available from: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-503>. (Accessed: 14.10.2018).
7. Zakonypreludi.sk. (2001) *Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. Zákon č. 303/2001*. [Online] Available from: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-303>. (Accessed: 14.10.2018).
8. Slovak.statistics.sk. (2013) *Štatistický úrad Slovenskej republiky. Regionálne štatistiky*. [Online] Available from: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional>. (Accessed: 01.10.2018).
9. Štatistický úrad Slovenskej republiky. (2017) *Bratislavský kraj v číslach–2017*. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky.
10. Interreg: European Territorial Cooperation. [Online] Available from: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial. (Accessed: 26.09.2018).
11. *Operačný program cezhraničnej spolupráce Slovenská republika–Česká republika 2007–2013*. Report.
12. SME. (2005) *Trnavský kraj – Výsledky volieb*. [Online] Available from: <https://volby.sme.sk/volby-vuc/2005/vysledky/trnavsky-kraj>. (Accessed: 13.10.2018).
13. Slovak.statistics.sk. (2017) *Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov*. [Online] Available from: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/vuc/about/>. (Accessed: 18.10.2018).

14. Haydanka, Y.I. & Martinkovich, M. (2017) Socio-Political Fragmentation and Peculiarities of Transboundary Cooperation of the Highest Self-government Body (on the example of the Trnava Region of the Slovak Republic). *Gileya*. 126. pp. 483–487.
15. BTI. (2018) *Slovakia Country Report*. [Online] Available from: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/svk/itr/ecse/>. (Accessed: 20.10.2018).

Received: 14 May 2019