EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

Evidenčné číslo: 101004/I/2020/36122163604505604

SYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY SR A UKRAJINY - KOMPARATÍVNA ŠTÚDIA

Diplomová práca

2020 **Bc. Vitalina Sysenko**

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

SYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY SR A UKRAJINY - KOMPARATÍVNA ŠTÚDIA

Diplomová práca

Študijný program:	Verejná správa a regionálny rozvoj
Študijný odbor:	Ekonómia a manažment
Školiace pracovisko:	Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja NHF
Vedúci záverečnej práce:	prof. Ing. Elena Žárska, CSc.

Bratislava 2020

Bc. Vitalina Sysenko

Čestné vyhlásenie

Čestne vyhlasujem, že diplomovú prácu z názvom Systémy verejnej správy SR a Ukrajiny - komparatívna štúdia som vypracovala samostatne a že som uviedla všetku použitú literatúru.

V Bratislave, dňa .....

POĎAKOVANIE

Touto cestou chcem vyjadriť poďakovanie prof. Ing. Elene Žárskej, CSc. za pomoc, odborné usmernenia, odporúčania a odborné rady, ktoré boli veľmi nápomocné pri písaní záverečnej práce.

ABSTRAKT

SYSENKO, Vitalina: *Systémy verejnej správy SR a Ukrajiny - komparatívna štúdia.* – Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja NHF. – Vedúci záverečnej práce: prof. Ing. Elena Žárska, CSc.. – Bratislava: NHF EU, 2020, 74 s.

Cieľom záverečnej práce je na základe nadobudnutých teoretických vedomosti a deskripcii systémov verejnej správy porovnať procesy reforiem verejnej správy na Ukrajine a na Slovensku, so zreteľom na časovú a obsahovú stránku pri špecifikácii spoločných znakov, rozdielov a problémov. Práca je rozdelená do štyroch kapitol. Obsahuje 6 tabuliek a 6 obrázkov. Prvá kapitola je venovaná úvodu do problematiky verejnej správy, vysvetleniu hlavných pojmov ako štátna správa a samospráva. Okrem toho sa prvá kapitola ďalej zaoberá vysvetlením témy reforiem vo verejnej správe a popisom historického vývoja verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine. Druhá kapitola je zameraná na stanovenie hlavného cieľa a súvisiacich parciálnych cieľov záverečnej práce. Tretia kapitola sa zameriava charakteristike metodiky práce a metód skúmania používaných v celej diplomovej práce. Jadro samotnej práce predstavuje štvrtá kapitola, v ktorej sú výsledky práce. V danej kapitole je analyzovaný priebeh decentralizácie v skúmaných krajinách, charakterizované súčasne modely usporiadania verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine. Hlavnú časť kapitoly predstavuje komparácia procesov reforiem na Slovensku a na Ukrajine a komparácia modelov verejnej správy v daných krajinách.

Kľúčové slová:

Verejná správa, štátna správa, samospráva, decentralizácia, reforma, Slovenská republika, Ukrajina.

ABSTRACT

SYSENKO, Vitalina: *Public administration systems of the Slovak Republic and Ukraine – comparative study*. – The University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy, Department of Public Administration and Regional Development NHF. –Thesis Supervisor: prof. Ing. Elena Žárska, CSc.. – Bratislava: NHF EU, 2020, 74 p.

The aim of our diploma thesis is based on the acquired theoretical knowledge and description of public administration systems. It compares the processes of public administration reforms in Ukraine and Slovakia, with regard to time and content specifically focusing on common features, differences and problems. The work is divided into four chapters. It contains 6 tables and 6 pictures. The first chapter is divided into an introduction of the issues of public administration and explanation of the main concepts, such as state administration and self-government. Furthermore, in the first chapter we provide information about reforms of public administration and the description of the historical development of public administration in Slovakia and Ukraine. The second chapter is focused on setting the main goal and the related partial goals of the final work. The third chapter focuses on the characteristics of methodology and research methods used throughout the thesis. The core of the work itself is the fourth chapter, which consists in the results of the work: it is described the decentralization in both countries and, at the same time, it portrayed the models of public administration in Slovakia and Ukraine. The main part of the chapter is a comparison of reform processes in Slovakia and Ukraine and a comparison of public administration models in the countries.

Key words:

Public administration, state administration, self - government, decentralization, reform, Slovak Republic, Ukraine.

Obsah

Úvod 10
1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí 12
1.1. Verejná správa 12
1.1.1. Štátna správa 15
1.1.2. Samospráva 16
1.2. Reformy verejnej správy a ich príčiny 18
1.3. Historický vývoj verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine od stanovenia nezávislosti do obdobia hlavých reforiem 21
1.3.1. Systém verejnej správy Slovenskej republiky 21
1.3.2. Stanovenie systému verejnej správy na Ukrajine 26
1.4. Decentralizácia verejnej správy 29
2. Cieľ práce 33
3. Metodika práce a metódy skúmania 34
4. Výsledky práce 36
4.1. Charakteristika reformy verejnej správy na Slovensku od roku 2002 (etapa decentralizácie) 36
4.1.1. Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa – reforma štátnej správy na Slovensku 38
4.2. Charakteristika reformy verejnej správy na Ukrajine (etapa decentralizácie) 40
4.3. Aktuálny model usporiadania VS na Slovensku 45
4.4. Aktuálny model usporiadania VS na Ukrajine 51
4.5. Komparácia systémov verejnej správy 54
4.5.1. Spoločné a rozdielne črty reforiem VS, organizačné črty 55
4.5.2. *Spoločné a rozdielne črty v samospráve a v štátnej správe* 62
Záver 65
Zoznam použitej literatúry 67

Zoznam tabuliek

Tabuľka č.1: Vývoj legislatívy tvoriaci verejnú správu na Slovensku, 1990-2001.....22
Tabuľka č.2: Formy decentralizácie vlády.....31
Tabuľka č.3: Základne informácie pre komparáciu 55
Tabuľka č.4: Rozdelenie dani z príjmu fyzických osôb (DPFO) medzi rozpočtami (Slovensko, v %).....59
Tabuľka č.5: Rozdelenie dani z príjmu fyzických osôb (DPFO) medzi rozpočtami (Ukrajina, v %).....60
Tabuľka č.6: Orgány samospráv v porovnávaných krajinách 63

Zoznam obrázkov

Obrázok č.1: organizačné usporiadanie verejnej správy od roku 1991 do roku 1996.....24
Obrázok č.2: Organizačné usporiadanie verejnej správy od roku 1996 do roku 2004.....25
Obrázok č.3: Navrhnute vládou nove územné usporiadanie štátu.....43
Obrázok č.4: Aktuálne delenie verejnej správy na Slovensku.....45
Obrázok č.5: Usporiadanie verejnej správy na Ukrajine 52
Obrázok č.6 Postavenie primátora a starostov v systéme miestnej samosprávy na Ukrajine..63

Úvod

V priebehu historického a časového vývoja každý štát prežíva rôzne transformačne zmeny. Verejná správa sa tak isto vyvíja v priebehu zmien ako neoddeliteľná časť štátu. V súčasnej dobe väčšina systémov verejnej správy rôznych krajín funguje už na dlhodobo vytvorených pevných zásadách. Však sú aj také krajiny, ktoré začínajú reformáciu štátu neskôr ako ostatné európske štáty, sú to väčšinou post-sovietske krajiny, kde občianska spoločnosť dosahuje novú úroveň rozvoja, zvyšuje sa úroveň demokracie, mladá generácia prináša snahu o zmenu celkového systému. Štát vo svojom vývoji veľmi závislý od vývoja občianskej spoločnosti. Stanovenie novej demokratickej spoločnosti si vždy vyžaduje zmeny v úlohách štátu, a tým sa reformuje aj systém verejnej správy.

Dôležitosť skúmanej témy je spôsobená prudkým rozvojom občianskej spoločnosti, kvalitatívne zmeny, ktorej určujú zmeny v systéme verejnej správy.

Hlavným cieľom záverečnej práce je porovnanie procesov reforiem verejnej správy Slovenskej republiky a Ukrajiny so zreteľom na časovú a obsahovú stránku pri špecifikácii spoločných znakov, rozdielov a problémov.

Prvá časť diplomovej práce je zameraná na úvod do danej problematiky, vysvetlenie hlavných pojmov, vysvetlenie verejnej správy, resp. štátnej správy a samosprávy. Verejná spáva môže mať rôzne definície, jednotliví výskumníci uvádzajú svoje vysvetlenie a ponímanie danej problematiky. Ďalej sme si vysvetlili čo je reforma vo verejnej správe, aké sú príčiny ich vzniku, čo si politici stanovujú za cieľ pri nafázovaní a ako sa implementujú tieto reformy. Ďalším bodom je deskripcia historického vývoja verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine od stanovenia nezávislosti do obdobia hlavých reforiem. Osobitnú pozornosť si v našej práce zaslúži vysvetlenie rôznych názorov na pojem decentralizáciou a jej formy.

V druhej kapitole sme si stanovili hlavný cieľ práce, ktorý napĺňame prostredníctvom parciálnych cieľov. Tretia kapitola sa zameriava na popis metodiky práce, a metód skúmania, ktoré sme použili pri napísaní diplomovej práce.

Štvrtá časť práce reprezentuje hlavné výsledky našej práce, v ktorej charakterizujeme priebeh decentralizácie verejnej správy na Slovensku a priebeh decentralizácie verejnej správy na Ukrajine. Následne charakterizujeme dosiahnuté výsledky reformy vo vybraných štátoch, resp. čo im stále chýba na ukončenie začatých reforiem. Ďalším bodom v tejto kapitole je popis súčasných modelov verejnej správy na Ukrajine a na Slovensku so zakomponovaním ich do európskeho kontextu reforiem verejnej správy a identifikácia možností vzájomného využitia best practices.

Posledná časť sa zameriava na komparáciu verejnej správy Slovenskej republiky a Ukrajiny. Zistili sme časový priebeh reforiem, spoločné a rozdielne črty pri implementácie reforiem. Porovnali sme zložky verejnej správy na Ukrajine a na Slovensku a zistili aké sú aktuálne problémy vo verejnej správe v porovnávaných krajinách.

1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

1.1. Verejná správa

Verejná správa ako proces je neodmysliteľnou súčasťou všetkých krajín vo všetkých etapách ľudskej civilizácie. Cieľom prvej časti práce je preskúmať rôzne definície pojmu „verejná správa“.

Aby sme správne pochopili pojem verejná správa, musíme ho rozložiť na jednotlivé časti – a to „správa“ a „verejná“. Slovník slovenského jazyka vysvetľuje slovo „správa“ ako činnosť, ktorej cieľom je vedenie nejakých záležitostí, starostlivosť o niečo, riadenie, vedenie.[1]

E. Žárska a kol. (2016) vysvetľujú pojem „správa“ ako druh činnosti zameraný na zachovanie, rozvíjanie a starostlivosť o určite veci. Rozhodujúce z hľadiska klasifikácie správy je, kto spravuje a čo spravuje. Pokiaľ správu vykonáva verejnoprávny subjekt, ide o verejnú správu, ak realizuje správu súkromnoprávny subjekt, tak ide o súkromnú správu.[2]

Termín „správa“ bol rôznym spôsobom definovaný zahraničnými autormi. Podľa J.M. Pfiffnera[3] „správa je organizácia a smerovanie ľudských a materiálnych zdrojov na dosiahnutie požadovaných cieľov.“ Z tohto dôvodu sú dvoma základnými prvkami správy: spoločné úsilie a sledovanie spoločných cieľov. Podľa jeho názoru správa spočíva v „tom, ako sa práca vlády dosiahne koordináciou úsilia ľudí, aby mohli spoločne pracovať na plnení stanovených úloh“.

Vo všeobecnosti pod slovom správa alebo spravovanie je možno rozumieť všetky zámerné a uvedomelé činnosti, ktorých účelom je dosiahnuť a udržiavať určité usporiadanie predmetu správy. [4]

Význam slova „verejný” - týkajúci sa všetkých členov nejakého väčšieho spoločenského celku (napr. obce, štátu), celej spoločnosti, na ktorom sú zainteresovaní všetci členovia nejakého väčšieho spoločenského celku, celej spoločnosti, spoločenský.[5]

---

[1] Slovník slovenského jazyka, *Správa,* 2020. https://slovnik.aktuality.sk/pravopis/slovnik-sj/?q=správa

[2] ŽÁRSKA, Elena a kol. *Verejná správa*. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2016, 354 s. ISBN 978-80-225-4228-9.

[3] PFIFFNER, PRESTHUS, Public Administration, The Ronald Press Co, New York, 1960, p. 3.

[4] MACHAJOVÁ, Jozefína. *Občan a verejná správa*. Bratislava : Nadácia Občan a demokracia, 2000, 328 s. ISBN 80-968528-0-9.

[5] Slovník slovenského jazyka https://slovnik.aktuality.sk/pravopis/slovnik-sj/?q=verejný

Neexistuje jedinej definície pojmu „verejná správa“ rôzne autori uvádzajú svoje definície, napríklad E. Žárska a kol. (2016) hovoria že verejná správa zahrnuje činnosti, ktoré sú predmetom verejného záujmu a súvisia predovšetkým s výkonnou funkciou štátu – uskutočňujú ju subjekty ako povinnosť uloženú právnou normou. Tieto subjekty majú charakter orgánov štátu, verejných korporácii a iných subjektov verejnej správy.

Verejná správa - ako správa verejných záležitostí je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia verejnoprávnych subjektov.[6]

Podľa Machajovej verejná správa je predmetom regulácie správneho práva ako samostatného právneho odvetvia. Správne právo sa tu poníma ako osobitné právo verejnej správy. Teória správneho práva pri definícii verejnej správy uprednostňuje juristický prístup[7] (Machajová, 2007, s.11).

Správa vecí verejných je rozsiahlejší pojem ako verejná správa, patrí sem zákonodarná činnosť, výkon kontroly štátnych orgánov a podobne. Zaraďuje sa sem všetko, čo nie je predmetom realizácie individuálneho či súkromného charakteru záujmov občanov, právnických a fyzických osôb. Suverenita občanov je základným znakom občianskej spoločnosti a efektívnym predpokladom správy vecí verejných[8] (Kováčová, 2011, s.13).

Na rozdiel od pojmu verejná správa, súkromná správa je správa vykonávaná vo vlastnom záujme na uspokojenie vlastných záujmov a potrieb.[2]

Verejná správa úzko súvisí so štátom. Štát má tri znaky:

- Suverenita nad vlastným územím;
- Obyvateľstvo štátu;
- Štátna moc.

Štátna moc sa delí na zákonodarnú, výkonnú a súdnu (trialistická teória). Verejná správa je predovšetkým viazaná na výkonnú moc. Ktorá je tvorená celou sústavou inštitúcií, ktoré sú usporiadané v územných štruktúrach, aby výkonná moc zasahovala cele územie štátu a každého občana.

---

[6] ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
[7] MACHAJOVÁ, J. *Všeobecné správne právo*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3
[8] KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Bratislava : Bratia Sabovci, 2011. 194s. ISBN 978-80-557-0299-5

Gerald Caiden vymenoval nasledujúce kľúčové úlohy, ktoré by mala vykonávať verejná správa v súčasnej dobe[9]:

a) zachovanie politického stavu;

b) udržiavanie stability a poriadku;

c) inštitucionalizácia sociálno-ekonomických zmien;

d) riadenie rozsiahlych komerčných služieb;

e) zabezpečenie rastu a hospodárskeho rozvoja;

f) ochrana slabších vrstiev spoločnosti;

g) formovanie verejnej mienky;

h) ovplyvňovanie verejných politík a politických trendov.

Podľa R. Basu[10] verejná správa je riadenie záležitostí vlády na všetkých úrovniach - národnej, štátnej a miestnej, je to širšia oblasť riadenia. Verejná správa je akákoľvek správa vo verejnom záujme. Existuje veľa názorov na objem a oblasť činností, ktoré sa majú zahrnúť do verejnej správy. Niektorí myslitelia majú širší názor a zahŕňajú všetky vládne činnosti, zatiaľ čo iní majú úzky názor a zvažujú iba tie činnosti, ktoré sa týkajú výkonnej moci vlády ako súčasť verejnej správy.

L.D. White [11]poznamenáva: „verejná správa pozostáva zo všetkých týchto operácií, ktoré majú za účel plnenie alebo presadzovanie verejnej politiky."

Slovami Dimocka[12]: „verejná správa je plnenie alebo presadzovanie verejnej politiky, ako ju vyhlásili príslušné orgány ... Verejná správa je zákon v akcii. Je to výkonná strana vlády."

Nigro definuje verejnú správu v nasledujúcom kontexte. Verejná správa:[13]

a) je úsilie družstevnej skupiny vo verejnom prostredí;

b) pokrýva všetky tri zložky - výkonnú, legislatívnu a súdnu - a ich vzájomné vzťahy;

c) má dôležitú úlohu pri formulovaní verejnej politiky, a preto je súčasťou politického procesu;

d) je dôležitejšia ako súkromná správa a tiež sa výrazne líši;

---

9 GERALD E. CAIDEN. *The dynamics of public administration: guidelines to current transformations in theory and practice.* New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, p.25. ISBN 0030852323

[10] RUMKI BASU. *Public Administration: Concepts And Theories.* In: Sterling Publishers Pvt. Ltd, 1994, p. 507, ISBN 8120727630, 9788120727632

[11] WHITE, LEONARD DUPEE, *Introduction to the study of public administration.* New York, Macmillan Co., 1955, 535 p.

[12] DIMOCK EMARSHALL, „*The Study of Administration*", *American Political Science Review*, Feb, 1937, pp. 31-32

[13] FELIX A NIGRO, *Modern Public Administration*, Harper and Row, New York, 1965, p. 12.

e) je úzko spojená s mnohými súkromnými skupinami a jednotlivcami pri poskytovaní služieb spoločnosti.

Vo všeobecnosti sa ustálil názor, že verejnú správu tvoria dve zložky, a to štátna správa a samospráva

1.1.1. Štátna správa

Štátna správa je jednou z oblastí verejnej správy, je jej súčasťou. Štátnu správu môžeme definovať z viacerých hľadísk. Štátna správa je najrozsiahlejším druhom štátnej činnosti. Výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia všetkých funkcií štátu – vnútorných i vonkajších a orgány štátnej správy plnia prevažnú časť úloh zabezpečovanú štátnymi orgánmi.[14]

Štátna správa je samostatný druh činnosti štátu, ktorý je regulovaný právom, obsahuje mocenské ciele a určité špecifiká postupu pri ich dosahovaní.[15]

Škultéty uvádza, že štátna spáva je relatívne samostatný druh činnosti štátu, ktorá sa prejavuje ako činnosť[16]:

- organizujúca;
- uskutočňovaná na základe zákonov a iných právnych predpisov;
- výkonná a nariaďovacia;
- výkonná v mene štátu, za ktorou stojí donucovacia moc štátu;
- ktorú možno určiť inštrukciami nariadených orgánov štátnej správy;
- ktorú sa realizujú spoločenské záujmy.

Štátna správa ako činnosť výkonná a nariaďovacia je činnosťou podzákonnou, je vykonávaná na základe zákona. Zákon určuje jej zameranie a na dosiahnutie cieľov správy stanovuje aj hlavné prostriedky, najmä právne.[17] (Škultéty, 2008, s.25)

Medzi charakteristické črty štátnej správy patria (Hašanová, 2011, s.16):

- výkonná činnosť,
- nariaďovacia činnosť,

---

[14] GAŠPAR, M. *Moderná verejná správa*. Bratislava: Procom, 1993, 128s. ISBN 80-85717-01-8.
[15] KOSORIN, F. *Verejná správa (Koncepcia, Reformy, Organizácia*). Bratislava: Ekonóm. 2003. 168 s. ISBN 80-225-1696-1.
[16] ŠKULTÉTY, P. *Základy miestnej správy.* Bratislava : Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1. vyd., 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1.
[17] ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Vyd. Bratislava: Vydavateľstvo Veda, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

– podzákonná činnosť;

– uplatňuje sa v nej prvok iniciatívy;

– disponuje štátnym donútením;

– vykonávaná v mene štátu;

– determinovaná internými normatívnymi inštrukciami nadriadených orgánov;

– organizovaná a organizujúca;

– vykonáva sa orgánmi štátnej správy, prípadne inými, zákonom splnomocnenými orgánmi a osobami.[18]

Orgány štátnej správy sa z hľadiska postavenia orgánov v systéme orgánov štátnej správy delia na[19]:

– vládu ako najvyšší orgán štátnej správy (zaradenie vlády medzi orgány štátnej správy vyvoláva v odbornej literatúre častú polemiku);

– ústredné orgány štátnej správy;

– orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou;

– miestne orgány štátnej správy.

V otázke zaradenia vlády do sústavy orgánov štátnej správy sa v podmienkach Slovenskej republiky nevytvoril jednotný názor. Prvá skupina autorov pridáva vládu ku orgánom ústrednej správy, druha časť autorov považuje vládu za samostatný najvyšší orgán štátnej správy.

1.1.2. Samospráva

Samospráva je činnosť rozmanitá a časovo i obsahovo náročná. V podmienkach Slovenskej republiky samospráva sa člení na miestnu a regionálnu samosprávu. Samosprávu na regionálnej úrovni tvoria vyššie územné celky. Úlohou VÚC je najmä usmerňovať a dopĺňať činnosť obcí tak, aby sa vytvorila účinná a hospodárna sieť služieb pre všetkých obyvateľov samosprávneho kraja.

Miestnu samosprávu tvoria mestá a obce. Mesto je zložitý systém, charakterizovaný rozvinutou deľbou práce a veľkou hustotou obyvateľstva, ktoré je sociálne veľmi rôznorodé

[18] HAŠANOVÁ, J. *Správne právo*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9

[19] VRABKO M. a kol.: *Správne právo hmotné.* Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

a ktoré si vytvorilo systém interakcií charakterizovaný anonymitou v medziosobných vzťahoch, partikulárnosťou sociálnych rol a nepriamymi spôsobmi sociálnej kontroly.[20]

Hašanová delí samosprávu na:

1. územnú – obec, vyšší územný celok (VÚC),

2. záujmovú – voľné združenia, združenia, profesijné inštitúcie

(Hašanová, 2011, s.23).

Územná samospráva je ústavne zaručené právo územného samosprávneho celku rozhodovať samostatne v rámci autonómnych priestorov vymedzených ústavou a zákonmi o svojich záležitostiach. Autonómnosť priestorov je daná kompetenciami.[21]

Za posledných 20 rokov nastal rad spoločenských a ekonomických zmien. Proces demokratizácie a decentralizácie sa odrazil vo zvýšenej miere kompetencií a zodpovednosti územnej samosprávy ako súčasti verejnej správy[22] (Kováčová, 2011, s.70).

Samosprávu treba vymedziť ako samostatnú, nezávislú správu vlastných záležitostí. O samospráve sa zmieňujeme tam, kde subjektom je spoločenstvo občanov. Ide tu o miestne záležitosti a ich správu, a to prostredníctvom miestneho subjektu (Grúň, 2005, s.26).

Samospráva predstavuje kategóriu oddelení od štátnej moci. Jej právna úprava súvisí najmä:

1. s problematikou deľby moci;

2. so zakotvením cieľov štátu;

3. s úpravou vzťahov jednotlivca a štátnej moci.

(Grúň, 2005, s.17)

Podľa Škultétyho územná samospráva je teda takou organizačnou formou verejnej správy, v ktorej územné spoločenstvo ako právnická osoba zabezpečuje zákonom stanovené úlohy odlišné od úloh štátu a rieši ich vo svojom mene a na svoju zodpovednosť a je viazaná len zákonmi, ktoré sú vydané na ich realizáciu.[23]

Vrabko tvrdí, že samospráva popri štátnej správe predstavuje druhú najdôležitejšiu vetvu verejnej správy a je súčasťou verejnej moci. Samosprávou v oblasti verejnej správy je verejná správa, ktorá nie je štátnou správou, ale štátna správa je vo verejnom záujme.

---

[20] KASANOVÁ, A. *Sprievodca sociálneho pracovníka II. Seniori a samospráva.* 1. Vydanie. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2008. 162 s. ISBN 978-80-8094-254-0.

[21] GRÚŇ, Ľ., PAULIČKOVÁ, A., VYDROVÁ, V. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava : Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.

[22] KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti.* Bratislava : Bratia Sabovci, 2011. 194s. ISBN 978-80-557-0299-5

[23] ŠKULTÉTY, P. *Základy miestnej správy*. - 1. vyd. - Bratislava : Univerzita Komenského, 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1.

Samospráva je zriaďovaná subjektami rôznymi od štátu. Ak rozhodnutia samosprávy nie sú dobrovoľne uskutočňované, môže si ich samospráva vymôcť, a to pomocou štátneho donútenia (Vrabko, 2012, s. 218).

Britská encyklopédia rozlišuje miestnu vládu a miestnu samosprávu. Pri tom miestna vláda má oprávnenie určovať a vykonávať opatrenia vnútri obmedzeného priestoru, menšieho ako celý štát. Miestna samospráva je dôležitá pre lokalitu slobodou rozhodovať a konať vo vlastnom záujme. Miestna vláda súvisí viac s pojmom dekoncentrácie vlády (prenesený výkon štátnej správy na miestnu úroveň), miestna samospráva súvisí s decentralizáciou vlády. Pojem miestna samospráva sa tradične používa v Spojenom kráľovstve a Nemecku.[24]

Napríklad miestna samospráva vo Švédsku zodpovedná za poskytovanie značnej časti všetkých verejných služieb. Má významný stupeň autonómie a nezávislé daňové právomoci. Neexistuje hierarchický vzťah medzi obcami a regiónmi, pretože všetky majú svoje samosprávne miestne orgány zodpovedné za rôzne služby.[25]

Giovanni Boggero hovorí, že miestna samospráva identifikuje právo a schopnosť miestnych orgánov v medziach zákona regulovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestneho obyvateľstva.[26]

1.2. Reformy verejnej správy a ich príčiny

Každý štát sa neustále vyvíja spolu s jeho spoločnosťou, pretože potrebuje uspokojiť potreby tejto spoločnosti. To vedie k reformám v rôznych oblastiach, zavádzanie zmien a ich právne vymedzenie. Cieľom tejto časti našej práce je uviesť základne pojmy v oblasti reforiem vo verejnej správe.

V moderných procesoch reformovania štátu sú spravidla zahrnuté nasledujúce základné zmeny[27]:

---

[24] Encyclopædia Britannica, Inc. Corporate Site. *Local government.* The Editors of Encyclopaedia Britannica.. [online] [cit. 2020-04-25] Dostupne na internete <https://www.britannica.com/topic/canton-European-government>

[25] Sveriges Kommuner och Regioner, *Local self-government.* [online] [cit. 2020-04-25] Dostupne na internete <https://skr.se/tjanster/englishpages/municipalitiesandregions/localselfgovernment.1305.html >

[26] BOGGERO, G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance.* BRILL, 2017. 350 s. ISBN 9004347240, 9789004347243

[27] КОВБАСЮК Ю. В. а кол. *Державне управління* : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с. ISBN 978-966-619-336-3, ISBN 978-966-619-337-0 (Т. 1).

- *pre formu vlády*, rozdelenie právomocí medzi odbormi a vyššími orgánmi štátnej moci - ide o vykonávanie ústavných reforiem;

- *pre politický (štátny) režim* - vykonáva politické reformy, demokratizáciu mocenských štruktúr, debyrokratizácia. V demokratickej spoločnosti sú tieto zmeny v súlade so základnými princípmi demokracie, konkrétne: voľba vlády; demokratická modernizácia; transparentnosť; konkurencia; zníženie miery korupcie; atď.;

- *pre štátny a územný systém* - sú to administratívne a územné reformy;

- *pre systém miestnej samosprávy* - komunálna reforma;

- v prípade *systému verejnej správy* ide o proces dekoncentrácie a decentralizácie, ako aj vykonávanie spoľahlivej personálnej politiky v systéme verejnej správy a služieb v orgánoch miestnej samosprávy;

- definovať *hlavné ciele a funkcie štátu a určiť ich prioritu* - politické predpovedanie a strategické plánovanie.

Štyri základne procesy tvoria obsah reformy verejnej správy, a to:

1. Decentralizácia – taký spôsob konštituovania verejnej správy, kde významná časť právomocí a zodpovedností je postúpená z centrálnej úrovne na úrovne územnej samosprávy alebo na iné kvázi nezávislé vládne organizácie alebo na súkromný sektor (Žárska a kol., 2016, s. 71).

2. Deregulácia – zapojenie súkromného sektora do verejných služieb, zároveň aj zvýšenie konkurencie v oblasti služieb rastom súkromného sektora a znižovaním verejného monopolu (Žárska a kol., 2016, s. 86).

3. Debyrokratizácia - je systém rôznych opatrení zameraných na prekonanie byrokracie pri výkone verejnej správy na všetkých úrovniach – ústrednej, regionálnej a miestnej.

4. Dekoncentrácia – odbremenenie centra a umiestnenie niektorých orgánov na územie iných miest (Žárska a kol., 2016, s. 86).

Pri tom reforma nie je akoukoľvek zmenou, ale zmenou zásadných aspektov systému verejnej správy, t. j. vo funkciách úlohách organizácií a štatútu zamestnancov. Reforma predstavuje proces, ktorý má stránku obsahovú a časovú.[28]

[28] HENDRYCH D. 2009. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1

Hamalová vo svojej knihe definuje reformu verejnej správy ako „kontinuálny proces riadených zmien, ktoré menia kvalitu pôvodného systému“[29] (Hamalová a kol., 2014, s. 104).

Definícia reformy verejnej správy je často diskutovaná téma, názory sú rôzne a je ťažké sa zhodnúť na jednej definície.

Výsledkom reformy by mal byť kvalitnejší a účinnejší systém verejnej správy, ktorý posilňuje demokraciu a budovanie občianskej spoločnosti.[30]

„Reforma verejnej správy je v podstate nepretržitý proces. Na jednej strane musí rešpektovať históriu vývoja na území štátu, jeho charakter a potenciál, momentálne podmienky. Rovnako sa však musí prispôsobovať predpokladaným európskym a celosvetovým zmenám a trendom vývoja spoločnosti. Nerešpektovanie týchto trendov, môže znamenať zaostávanie, rýchlejšie prehlbovanie rozdielov kvality životnej úroveň občanov, čo postupne môže prerásť do straty nezávislosti krajiny s vážnymi dopadmi na uchovanie národnej identity“ (Nižňanský, 2005, s. 55).

Reformy verejnej správy boli motivované a podmienené viacerými príčinami, ktoré možno rozdeliť do piatich oblasti:[31]

- kríza administratívneho štátu;
- nízka výkonnosť ekonomiky;
- európske a integračné procesy;
- nástup informačnej spoločnosti;
- budovanie občianskej spoločnosti.

Ako vidíme, každý štát vykonáva reformy z rôznych príčin, môžeme ich zovšeobecniť (základným cieľom reformy by mal byť taký systém verejnej správy, ktorý uspokojuje potreby občanov, poskytuje kvalitne služby a zabezpečuje trvalo udržateľný rozvoj štátu) však existujú aj ďalšie rôzne príčiny ktoré sa líšia z dôvodu nerovnakých základov verejnej správy každého štátu.

---

[29] HAMALOVÁ M. a kol. 2014. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. Wolters Kluwer s. r. o., 2014. 454 s. ISBN 978-80-8168-140-0

[30] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*. Praha : C.H. BECK, 2002, 278 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.

[31] ŽÁRSKA, ELENA a kol. *Verejná správa*. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2016, 354 s. ISBN 978-80-225-4228-9.

1.3. Historický vývoj verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine od stanovenia nezávislosti do obdobia hlavých reforiem

Cieľom v tejto časti našej práce je uvedenie základných informácii o skúmaných štátoch, aby čitateľ mal predstavu o východiskovom stave pred reformami. Následne popísať historický vývoj verejnej správy Slovenskej republiky od roku 1991 až po rok 2004, zistiť ako sa zmenilo organizačné usporiadanie verejnej správy na Slovensku a popísať hlavné zmeny. Ďalším bodom je načrtnúť historický vývoj verejnej správy na Ukrajine od roku 1991 až po rok 2014, tak isto zistiť ako sa zmenilo organizačné usporiadanie verejnej správy na Ukrajine a popísať hlavné zmeny.

1.3.1. Systém verejnej správy Slovenskej republiky

Dňa 1. januára 1993 vznikla Slovenská republika zánikom Česko-Slovenská. Vtedy žilo na území štátu 5 338 816 obyvateľov[32] a rozlohou 49 035 m^2. Susedí s Českou republikou, Poľskom, Maďarskom, Rakúskom a Ukrajinou.

Od roku 1990 keď na Slovensku boli zrušene kraje, Slovenská republika sa členila priamo na okresy (38), ďalej členené na obvody pôsobnosti 121 obvodných úradov ako prvostupňových orgánov štátnej správy. Po prijatí ústavy Slovenskej republiky v roku 1992 a jej osamostatnení rozdelením česko-slovenskej federácie sa v roku 1996 územie Slovenská rozčlenilo na osem krajov a 79 okresov ako celkov miestnej štátnej správy. [33]

V Slovenskej republike je od roku 1990 duálny systém miestnej verejnej správy pozostávajúci z orgánov miestnej štátnej správy a z orgánov územnej samosprávy na úrovni obcí, ako aj na úrovni regiónov – samosprávnych krajov (Volko, 2007, s. 10).

Stanovenie verejnej správy sa na Slovensku začalo realizovať ešte pred získaním nezávislosti, základ bol položený ešte keď územie Slovenská bolo súčasťou Česko – Slovenská. Vtedy boli prijaté posledné zákony (hlavne od roku 1990), s ktorými Slovenská republika prišla k nezávislosti.

---

[32] Štatistický úrad Slovenskej Republiky. [online] [cit. 2020-01-28] Dostupne na internete <http://datacube.statistics.sk>

[33] VOLKO, V. a kol. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava : MV SR sekcia verejnej správy odbor koordinácie a modernizácie verejnej správy. 2007. s. 10 [online] [cit. 2020-01-28] Dostupne na internete < https://www.minv.sk/?strucny-prehlad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>

Ako uvádza Žárska a kol. (2016), vo verejnej správe Slovenskej republiky možno ohraničiť tri etapy vývoja:

I. etapa:1991-1996,

II. etapa: 1996-2001,

III. etapa 2002- doteraz.

v tabuľke číslo 1 vidíme vývoj legislatívy ktorá tvorila verejnú správu v každej etape.

Tabuľka č.1: Vývoj legislatívy tvoriaci verejnú správu na Slovensku, 1990-2001

Číslo	Názov
ÚZč. 294/1990 Sb.	Ústavní zákon
Opatření č. 249/1990 Sb.	Zákonné opatření předsednictva České národní rady, kterým se mění zákon České národní rady č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady
Zákon č. 346/1990 Sb.	Zákon Slovenskej národnej rady o voľbách do orgánov samosprávy obcí
Zákon č. 367/1990 Sb.	Zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení)
Zákon č. 369/1990 Zb.	Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení
Zákon č. 472/1990 Zb.	Zákon Slovenskej národnej rady o organizácii miestnej štátnej správy
Zákon č. 518/1990 Zb.	Zákon Slovenskej národnej rady o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy
ÚZč. 460/1992 Sb	Ústava Slovenskej republiky
Zákon č. 222/1996 Z. z.	Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Uznesenie vlády SR č. 695/1999	Uznesenie vlády Slovenskej republiky k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike
Uznesenie vlády SR č. 230/2000	Uznesenie vlády Slovenskej republiky ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy
Ústavný Zákon č. 90/2001 Z.z.	Ústavný Zákon ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky
Zákon č. 302/2001 Z. z.	Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)
Zákon č. 303/2001 Z. z.	Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov
Zákon č. 416/2001 Z. z.	Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
Zákon č. 453/2001 Z.z.	Zákon ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR o obecnom zriadení
Zákon č. 575/2001 Z. z	Zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Zdroj**:** Vlastné spracovanie

Z tabuľky číslo 1 vidíme, že hlavné zákony boli prijaté v roku 1990-92, následne až po roku 1996 (najviac zákonov za rok 2001).

Prvá etapa reformy verejnej správy začala v roku 1990. V tomto období boli položené základy nového, demokratického modelu verejnej správy. Ich cieľom bolo odstrániť nedostatky centralizovaného riadenia štátnej správy, ktorá bola vykonávaná prostredníctvom národných výborov.[34]

Ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia č. 294/1990 Zb. boli zrušené príslušné ustanovenia o národných výboroch, a miestna samospráva bola kreovaná na úrovni obcí. Z uvedenej ústavnoprávnej novely vzišli zákony o obecnom zriadení, zákon SNR č. 369/1990 Zb. a zákon ČNR č. 367/1990 Sb., a teda už v roku 1990 v Slovenskej a Českej republike vznikol základ nového usporiadania verejnej správy.[35]

Ďalej zákonom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy Národná rada Slovenskej republiky rozdelila kompetencie bývalých národných výborov, časť kompetencii prešla na obvodne úrady a časť na okresne úrady a medzi niektoré ministerstvá. Nastali zmeny aj v územnej organizácií štátu, zanikli kraje (bývalý Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský kraj a Bratislava ako samostatný kraj) a krajské úrady.

Od 1.1.1991 vzniklo 38 (v pôvodných hraniciach okresov) a 121 obvodných úradov všeobecnej a špeciálnej štátnej správy, čim sa prešlo na dezintegrovaný model rezortne riadených úradov miestnej štátnej správy (Žárska a kol., 2016, s. 150-151).

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., prijatý Slovenskou národnou radou dňa 1. septembra 1992, sa stal základom pre právne konštituovanie Slovenskej republiky. K 1. januáru 1993 bola vyhlásená samostatnosť Slovenskej republiky. Systém inštitúcií zákonodarnej, súdnej a výkonnej moci Slovenskej republiky bol vytvorený v súlade s Ústavou Slovenská. [36]

Neriešením problémom zostalo výrazne rozdrobene územia Slovenská a bola otvorená otázka financovania územnej samosprávy (Žárska a kol., 2016, s. 152).

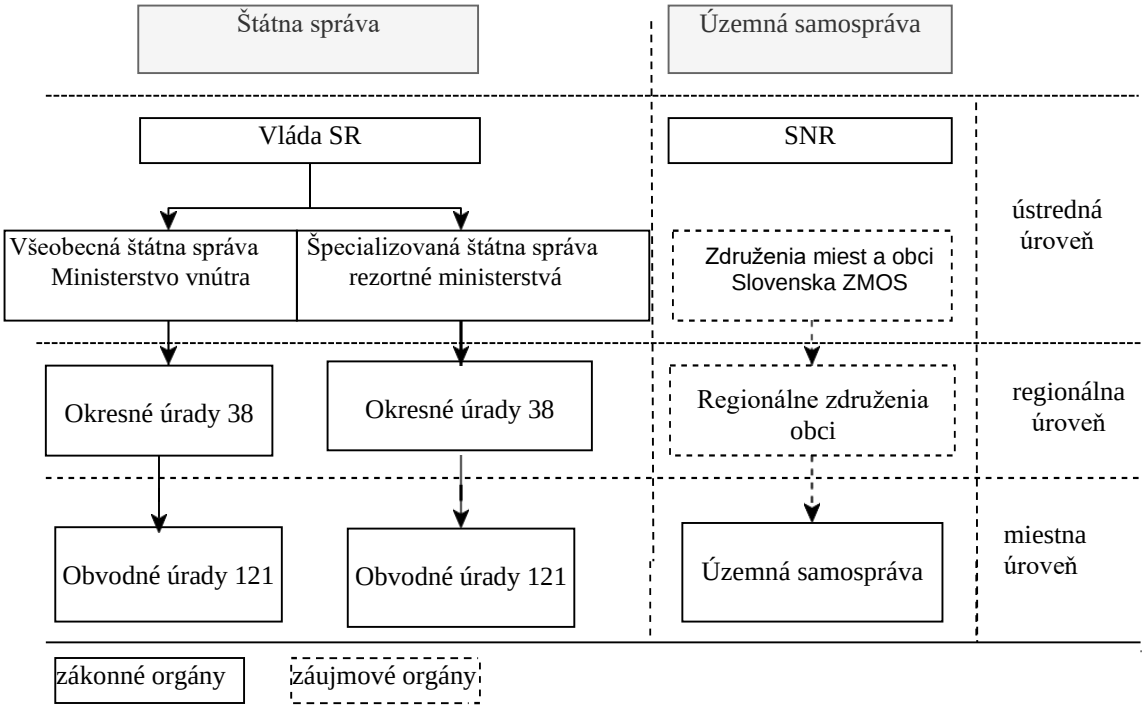
---

[34] KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2010. 239 s. ISBN 978-80-557-0101-1.

[35] FARKAŠOVÁ K. *Reforma verejnej správy na Slovensku (priebeh reformy v rokoch 1990 – 2005*). In : 9. študentská vedecká konferencia, Prešov 2014, s. 226- 220, ISBN 978-80-555-1064-4.

[36] KOVÁČOVÁ, ELEONÓRA. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. In:* Acta FF ZČU, 2015, roč. 7, č. 3. S.101. 10 [online] [cit. 2020-02-02] Dostupne na internete <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/17063/1/Kovacova.pdf >

Obrázok č.1: organizačné usporiadanie verejnej správy od roku 1991 do roku 1996



Zdroj: Žárska, a kol. *Verejná správa*, 2016.

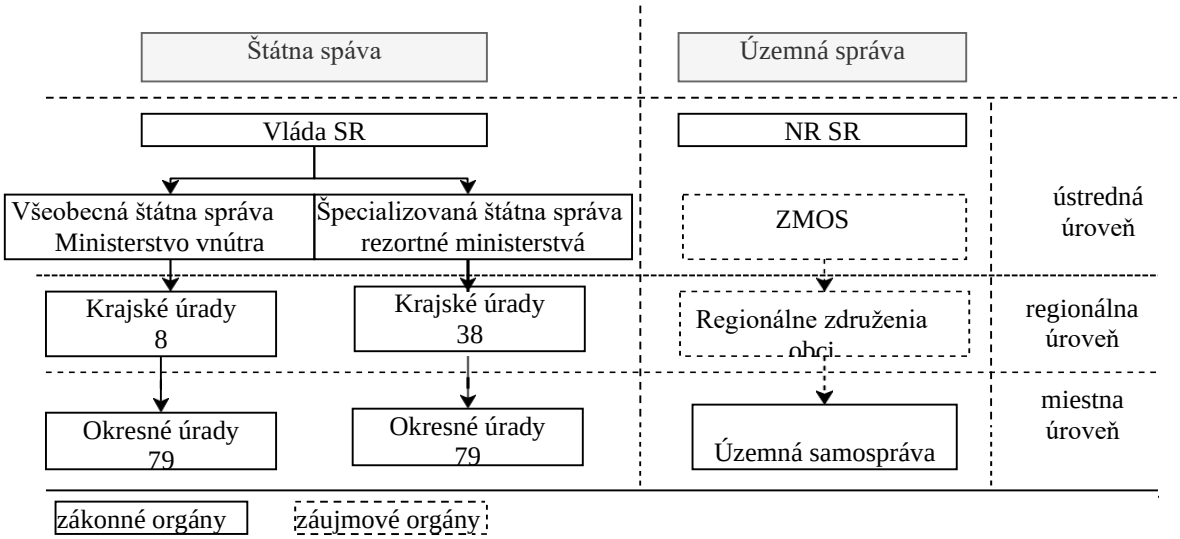
Ďalší významný krok sa v rámci reformy uskutočnil v roku 1996 (II etapa). Vytvorilo sa 8 krajských úradov v postavení štátnej správy druhého stupňa, zvýšil sa počet okresných úradov (79, 38 pred tým) v postavení základného stupňa územnej štátnej správy, zrušená sústava 121 obvodných úradov, vznikli stále pracoviská okresných úradov (43).

Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 695/1999 k stratégii reformy schválila inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a výkonu územnej samosprávy a pokračovanie v procese decentralizácie zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb zo štátnej správy na územnú samosprávu.[37]

Podľa tejto stratégie by mala Slovenská republika fungovať ako unitárny decentralizovaný štát s konkrétne stanovenou štruktúrou, so samostatnými orgánmi územnej samosprávy (Žárska a kol., 2016, s. 153).

[37] NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Decentralizácia na Slovensku bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005.* Úrad vlády Slovenskej republiky. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. In : Považská tlačiareň. 2005 S. 85. ISBN-10: 80-969447-1-1

Obrázok č.2: Organizačné usporiadanie verejnej správy od roku 1996 do roku 2004



Zdroj*: Žárska, a kol. Verejná správa, 2016.*

Podľa Viktora Nižňanského (2005, s. 40), v rokoch 1990 – 1999 sa uskutočňovali zmeny, ktoré mali mnohokrát protichodný charakter. Vôbec sa nepokračovalo v nastúpenom procese decentralizácie z roku 1990 a napriek reálnej existencii oddeleného modelu verejnej správy, zmeny sa realizovali výhradne v štátnej správe:

– po roku 1990 prechod z trojstupňového na dvojstupňové riadenie (zrušenie krajov) a prechod z tzv. integrovaného na rezortné riadenie miestnej štátnej správy (špecializované úrady miestnej štátnej správy);

– po roku 1996 prechod z dvojstupňového na trojstupňové riadenie (ústredné orgány – kraj – okres) a prechod z rezortného na integrované riadenie miestnej štátnej správy na stupni kraj a okres;

– po roku 1998 snaha o zachovanie trojstupňového riadenia, ale zároveň snahy o opätovný prechod na rezortné riadenie vo forme špecializovaných sietí.

Ďalším dokumentom bola Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Vláda ho schválila uznesením č. 230 v roku 2000 „ako východisko a podklad pre uskutočňovanie ďalších prác“ (Uznesenie vlády Slovenskej republiky 230/2000).

V roku 2001 Vláda Slovenskej republiky schválila tzv. „kompetenčný zákon“, č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

Na samosprávne kraje, obce a mestá sa prenieslo vyše 400 kompetencií zo štátu spolu s majetkom či záväzkami. Kompetencie uvedené v zákone č. 416/2001 Z. z. sú podľa Ústavy rozdelené na originálne kompetencie a prenesený výkon štátnej správy.[38]

1.3.2. Stanovenie systému verejnej správy na Ukrajine

Ako pokračovanie tisícročnej tradície budovania Ukrajinského štátu, dňa 24. augusta 1991 bolo vyhlásenie nezávislosti Ukrajiny, a bol vytvorený nezávislý štát – Ukrajina. Vtedy žilo na území štátu 52 224,1 tisíc obyvateľov.[39] Štát ma územie s rozlohu 603,7 tisíc km^2.

Ukrajina má 27 administratívnych jednotiek: 24 oblasti (kraje), 2 mestá národného významu (Kyjev - hlavné mesto Ukrajiny a Sevastopoľ) a 1 autonómna republika Krym. Každá z oblastí je rozdelená na administratívne rajóny (okresy) (481 v roku 1991, 490 od roku 1996 až po dnes)[40], v priemere 19 na oblasť. Susedí štát so Slovenskom, Maďarskom, Rumunskom, Moldavskom, Ruskom, Bieloruskom a Poľskom.

Na Ukrajine formy činnosti a funkcie verejnej správy sú určené ústavou, príslušnými legislatívnymi aktmi.

Proces zmien sa začal hneď po vyhláseniu nezávislosti. Boli prijaté rôzne zákony, nariadenia a Ústava – základný zákon štátu, podľa ktorého bol tvorený systém verejnej správy na Ukrajine.

Môžeme rozdeliť proces tvorby VS na niekoľko etáp, ktoré budú totožne s procesom prijatie nových zákonov a snahou vlády zavadzania takých zmien, ktoré by vyhovovali ich politickému režimu. Však nepovažujeme tieto procesy ako snahu vlády na budovanie silného demokratického štátu (do určitého obdobia).

Podľa nášho názoru, je vhodné rozlišovať tieto etapy tvorby systému verejnej správy na Ukrajine:

I. etapa:1991-1996,

II. etapa: 1996-2004,

III. etapa: 2004-2010,

---

[38] CIRNER, Michal. *Cezhraničná spolupráca v európe a verejná správa naprieč hranicou (Slovensko – Ukrajina),* Pracovný zošit VI. Prešov : Výskumné centrum SFPA (RC SFPA, n.o.,), 2017, 63 s. ISBN 978-80-89540-91-4

[39] State statistics service of Ukraine. *Населення*. [online] [cit. 2020-02-05] Dostupne na internete <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html>

[40] State statistics service of Ukraine. *Кількість адміністративно-територіальних одиниць*. [online] [cit. 2020-02-05] Dostupne na internete <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html>

IV. etapa: 2010-doteraz.

I. etapa.

Proces zmien sa začal prijatím Aktu a uznesenia Verchovnou radou Ukrajiny „O vyhlásení nezávislosti Ukrajiny“[41]. Po vyhlásení nezávislosti na Ukrajine postál problém organizovania verejnej správy v súlade s vyhláseným princípom demokratického štátu. Podľa nášho názoru aktuálny problém pre Ukrajinu v tomto období spočíval v tom, že stále boli súčasťou vlády ľudia, ktorí začínali politickú kariéru pri sovietskej vláde a nevedeli ako by sa mal budovať demokratický štát.

V roku 1994 bol prijatý zákon „O formovaní miestnych orgánov a samosprávy“[42] podľa ktorého orgánmi miestnej samosprávy sú rady na úrovne dediny, sídliská mestského typu, mesta, rajóny a oblasti. Pričom rada mesta Kyjev a Sevastopoľ, rajonne rady a oblastné rady zároveň sú orgánmi štátnej správy na miestnej úrovne. Tieto rady podľa zákona konali nezávisle a v rámci stanovených kompetencií.

V roku 1995 bola prijatá Ústavná dohoda[43] medzi Verchovnou Radou Ukrajiny[44] a prezidentom Ukrajiny Leonidom Kučmom „O základných zásadách organizácie a fungovania štátnej správy a miestnej samosprávy na Ukrajine na obdobie pred prijatím novej Ústavy“. Podľa danej dohody miestna samospráva na Ukrajine sa vykonávala prostredníctvom orgánov miestnej samosprávy. Všetky orgány verejnej správy na Ukrajine by mali konať na základe priority ľudských práv a slobôd.

Považujeme obdobie od začiatku vzniku štátu až po rok 1996 za prvú etapu „boja o moc“ medzi parlamentom a prezidentom.

II. etapa.

V roku 1996 nastala nová etapa v reformovaní verejnej správy na Ukrajine. Dňa 28. júna 1996 bola prijatá prvá Ústava Ukrajiny podľa ktorej sa Ukrajina stala prezidentsko-parlamentnou republikou. Prezident skutočne získal kontrolu nad vládou a možnosť realizovať svoj vlastný program.

---

[41] Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України, — 1991 р., № 38, Ст. 502. [online] [cit. 2020-02-06] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>

[42] Закон України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування“ від 03.02.1994 № 3917-XII Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – ст. 145. [online] [cit. 2020-02-16] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>

[43] Конституційний Договір від 03.05.1995 — 1995 р., № 18, ст.133 . [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/ed19950608>

[44] Verchovna Rada Ukrajiny

Proces prípravy a prijatia Ústavy bol zdĺhavý a bolestný, pre demokratické spoločenstvo sa stalo pokusom o priblíženie k európskej demokratickej spoločnosti. Avšak, väčšina obyvateľstva a politickej elity v tom čase žila v paradigme sovietskych mýtov a komunistického pohľadu na svet a vo všetkých smeroch sa bránila novým trendom.[45]

Politické škandály spojené s vraždou novinára Heorhija Gongadze[46] (2000-2001) a obvinenia v spoluúčasti prezidenta Kučmy a ďalšie korupčne škandály viedli k masovým protestom (tzn. protest „Ukrajina bez Kučmy"[47]). Toto bol prvý masový protest spoločnosti proti vtedajšej vláde. Stále sa štát neposúval smerom k demokratizácie spoločnosti.

V snahe znížiť autoritu budúceho prezidenta, L. Kučma sa v rokoch 2003-2004 snažil propagovať zmenu Ústavy tak, aby sa Ukrajina zmenila na parlamentno-prezidentskú republiku. Snahy prezidenta boli neúspešne.

Jasným príkladom toho, ako si vláda predstavovala demokratickú spoločnosť boli prezidentské voľby v roku 2004 (hlavne falzifikácie pri počítaní hlasov a priebeh volebnej kampane). Vtedy sa spoločnosť vzbúrila druhýkrát (tzn. „Pomarančova revolúcia"[48] október - december 2004).

Kompromisom bolo zrušenie výsledkov volieb a bolo vyhlásené tretie kolo volieb. Pri novom prezidentovi Verchovna rada Ukrajiny prijala zmeny Ústavy o transformácii na parlamentno-prezidentskú republiku, čim významne obmedzila moc prezidenta a vyvolala neustály boj o moc medzi mocenskými inštitúciami. Tak sa začína III. etapa vývoja verejnej správy na Ukrajine.

III. etapa.

Zmeny a doplnenia Ústavy Ukrajiny nadobudli účinnosť 1. januára 2006. Napriek nádejam jej iniciátorov ústavná reforma viedla k nerovnováhe systému verejnej správy, zintenzívnila konfrontáciu medzi Verchovnou radou, prezidentom Ukrajiny, a výrazne skomplikovala činnosť miestnej samosprávy. Okrem toho nedošlo k logickému záveru ústavnej reformy, konkrétne k reforme základov činnosti orgánov miestnej samosprávy. (Ковбасюк Ю. a kol., 2012, s. 195).

---

[45] UKRINFORM. Ukrainian multimedia platform for broadcasting. [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2039167-vsi-hto-pricetnij-cu-nic-maut-provoditi-svoeridno-ak-prijmalasa-konstitucia.html>

[46] Vražda novinára. Bližšie informácie na internete [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://www.noveslovo.sk/c/26294/Bezhlave_telo_a_Kucmagate>

[47] Ukrajina bez Kučmy - Ukraine without Kuchma [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://cs.qwe.wiki/wiki/Ukraine_without_Kuchma>

[48] Pomarančova revolúcia. Bližšie informácie na internete [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete < https://www.sme.sk/c/1837877/pomarancova-revolucia.html>

Žiadne významne zmeny v systéme verejnej správy sa neuskutočňovali v nasledujúcich rokoch až kým neprišla nová vláda.

IV. etapa.

V roku 2010 vyhral voľby Viktor Janukovyč. Dané obdobie môžeme charakterizovať ako začiatok formovania autoritatívneho režimu podobného post-sovietskemu obdobiu.

V 2010 roku z dôvodu porušenia ústavného postupu pri posudzovaní a prijímaní bola ústavná reforma (od roku 2004) zrušená. Vrátili naspäť Ústavu v znení od 28 júna 1996. Ukrajina sa vrátila k prezidentsko-parlamentnej forme republikánskeho systému, tým pádom nový prezident Janukovyč získal silnú moc. Daný krok sa ťažko považuje za reformovanie verejnej správy, keďže sa štát vrátil úplné k pôvodnému stavu.

Proruská politika prezidenta (2013) zapríčinila nové protesty na Námestí Nezávislosti (ukr. Майдан Незалежності, Majdan Nezaležnosti) tzn. „Euromajdan“ od 21. novembra 2013, ako protest po tom, keď ukrajinská vláda zastavila prípravy na podpísanie asociačnej dohody s Európskou úniou.

Hlavné tieto udalosti sa stali nezvratným bodom pre ukrajinskú spoločnosť a viedli k zásadným zmenám. Začalo sa obdobie reforiem v rôznych oblastiach a prvýkrát začíname hovoriť o decentralizácie vlády na Ukrajine.

1.4. Decentralizácia verejnej správy

Decentralizovaný model usporiadania verejnej správy sa predstavuje ako uznávaný model spomedzi európskych štátov, zároveň ukazuje na demokratický systém správania štátu. Podľa Európskej charty miestnej samosprávy:[49]

– miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému;

– právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy;

– toto právo možno priamo uplatňovať práve na miestnej úrovni.

L.D. Smith definuje pojem decentralizácia ako „presun zodpovednosti za plánovanie, riadenie, získavanie a prideľovanie zdrojov z ústrednej vlády na: [50]

[49] Európska charta miestnej samosprávy. 1985. [online] [cit. 2020-03-02] Dostupne na internete <http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=4397>

[50] LAWRENCE D SMITH. *Reform and decentralization of agricultural services : a policy framework.* Rome : Food and Agriculture Organization, 2001, 239 p., ISBN: 9251046441.

a) regionálne jednotky ministerstva alebo agentúr ústrednej vlády;

b) podriadené jednotky alebo úrovne vlády;

d) regionálne alebo funkčné orgány pre celú oblasť, alebo

e) organizácie súkromného a dobrovoľného sektora “.

(L.D. Smith, 2001, s.10) Decentralizačné reformy sa zameriavajú na vzťahy medzi tromi hlavnými sektormi správy vecí verejných, konkrétne verejným sektorom, súkromným sektorom a dobrovoľným sektorom. V rámci verejného sektora sa decentralizácia zameriava na štruktúru a procesy rozhodovania a na rozdelenie zdrojov a zodpovednosti medzi rôzne úrovne riadenia.

Pri definovaní decentralizácie sa vo veľkej miere používa pojem „úroveň“. Smith identifikuje 5 úrovní riadenia, a to:

1. Medzinárodná úroveň, zložená z medzinárodných organizácií, ktoré sa riadia dohodami medzi štátmi.
2. Národná úroveň, to znamená ústredná vláda jednotných štátov alebo federálna vláda vo federálnych systémoch.
3. Regionálna úroveň, to znamená štáty vo federálnom systéme, regióny alebo provincie unitárneho štátu, v závislosti od rozsahu decentralizácie, ktorá upravuje ich vzťahy s národnou úrovňou podľa ústavy.
4. Okresná úroveň (the district level).
5. Obecná úroveň (the sub-district levels).

Tri faktory pomáhajúce vysvetliť rozdiel medzi formami decentralizácie vzhľadom na ciele ktoré chce politika dosiahnuť: kvalita poskytovaných služieb, alokačná efektívnosť a „kto poskytuje“ vs. „kto platí“ za služby, ktoré by sa mali poskytovať.[51]

Pre lepšie pochopenie podstaty decentralizácie, musíme rozlišovať jej rôzne formy (tabuľka č.2), ktoré kladú rôzne dôrazy na uvedené tri faktory (L.D. Smith, 2001, s.14).

Podľa Johnson – Minis, je decentralizácia „primárnou stratégiou na prenos kompetencie z ústrednej vlády na vlády nižšieho stupňa. Ide o zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa robia politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia“.[52]

---

[51] Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. *Rethinking decentralization at the World Bank*. Draft Discussion Paper. Washington, DC, World Bank. 1998, [online] [cit. 2020-03-06] Dostupne na internete <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>

[52] JOHNSON, R. W.- MINIS, H. P.: *K demokratickej decentralizácii, prístupy k podpore dobrého spôsobu vládnutia, pracovný materiál*. Research Triangle Institute, júl 1996. [online] [cit. 2020-03-08] Dostupne na internete <https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward_demo_decen.pdf>

Tabuľka č.2: Formy decentralizácie vlády

Forma	Prejav
Dekoncentrácia (Deconcentration)	Cieľ - zlepšenie produkčnej efektívnosti VS so zlepšením poskytovaných služieb. Možnosť- dá sa to dosiahnuť zavedením administratívnych a kultúrnych zmien v rámci existujúcich jednotkových štruktúr, presunutím zodpovednosti, rozhodovacej právomoci a zdrojov na operácie front-line iba na manažérov miestnych jednotiek.
Delegácia (Delegation)	Ciele týkajúce sa výroby a alokačnej efektívnosti možno dosiahnuť oddelením výroby alebo dodávky od financovania konkrétnej verejnej služby, zavedením úpravy existujúcej štruktúry verejnej správy. Pomocou prenesenia zodpovednosti na verejnú agentúru, štátny podnik, súkromný podnik alebo mimovládnu organizáciu na základe zmluvy.
Prenesenie moci (Devolution)	Cieľ - zlepšenie alokačnej efektívnosti. To sa dá dosiahnuť otvorením systému vplyvu na príjemcov poskytovaných služieb. Primárny cieľ vyžaduje, aby sa príjemcovia, obvykle prostredníctvom zástupcov zvolených do miestnej vlády, podieľali na plánovaní poskytovania služieb a hodnotení poskytovaných služieb. Prenesenie moci na nižšiu úroveň, najmä prostredníctvom ústrednej vlády na miestnu alebo regionálnu správu.
Partnerstva Partnership	Vyšší stupeň decentralizácie možno dosiahnuť presunom zodpovednosti za plánovanie a poskytovanie služieb na organizáciu občianskej spoločnosti. Zatiaľ čo decentralizácia na miestne vlády prináša poskytovanie verejných služieb o jeden významný krok bližšie k ľuďom, vzdialenosť medzi dedinou a samosprávou je z pohľadu občanov stále značná. Niektoré služby sú často lepšie plánované a poskytované organizáciami inými ako miestne samosprávy.
Privatizácia (Privatization)	Decentralizácia má formu privatizácie keď je štát pripravený dosiahnuť ciele výroby a alokačnej efektívnosti prevodom vlastníctva alebo kontroly aktív verejnej služby na súkromný sektor.

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe knihy LAWRENCE D SMITH. *Reform and decentralization of agricultural services : a policy framework*, 2001.

Pojem decentralizácia v sebe zahŕňa prinajmenšom štyri neoddeliteľné aspekty (Žárska a kol., 2016, s. 71):

– vymedzenie územných jednotiek, s ktorými sa zaobchádza nielen ako s časťami štátneho územia, ale aj ako s územím spravovaným miestnou vládou;

– určenie, ktoré záujmy reprezentované miestnou vládou budú rešpektované štátnym centrom;

– vytvorenie predpokladov na to, aby miestne orgány mohli byť vytvorené a obsadzované z dodržiavaním demokratických procedúr, ktoré miestnej komunite najlepšie vyhovuje;

– zaručenie právnej integrity miestnych vlád, zvlášť modernizácia tzv. komunálneho práva a prevádzania záruk práv jednotlivcov a práv miestnych komunít s účinnou súdnou ochranou.

Decentralizácia môže priniesť požadovaný efekt a prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční decentralizácia kompetencií, decentralizácia financií a politická decentralizácia. Realizácia iba jednej z nich, napr. decentralizácia kompetencií bez decentralizácie financií, spôsobí opačný efekt[53].

Podľa Transparency International Slovensko (2004, s. 17) decentralizácia predstavuje nielen proces presunu politickej moci z centrálnej úrovne na nižšie politické jednotky, ale hlavne tvorbu demokratických rozhodovacích inštitúcií aj na nižšej ako štátnej úrovni. A decentralizácia je nevyhnutnou podmienkou, ktorá posúva celé politické usporiadanie bližšie k ideálu demokracie.[54]

[53] *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. Bratislava, 2001. [online] [cit. 2020-03-13] Dostupne na internete <https://www.komunal.eu/images/pdf/Koncepcia_NR_SR_2001.pdf>
[54] PIROŠIK, V. a kol., *Decentralizácia a korupcia*, Transparency International Slovensko, Bratislava. 2004. ISBN 80-89041-77-9

2. Cieľ práce

Hlavným cieľom záverečnej práce je na základe nadobudnutých teoretických vedomosti a deskripcii systémov verejnej správy porovnať procesy reforiem verejnej správy na Ukrajine a na Slovensku, so zreteľom na časovú a obsahovú stránku pri špecifikácii spoločných znakov, rozdielov a problémov.

Na dosiahnutie hlavného cieľa sme si stanovili nasledujúce parciálne ciele:

Prvým parciálnym cieľom je vysvetlenie teoretického základu fungovania systému verejnej správy vo všeobecnosti. V tejto fáze sa snažíme vysvetliť rozdiely v princípoch fungovania a základných úlohách samosprávy a štátnej správy ako súčasti verejnej správy. Ďalej identifikujeme základne príčiny reforiem vo verejnej správe.

Druhým čiastkovým cieľom je opis historického vývoja verejnej správy Slovenskej republiky od roku 1993 až do obdobia najvýraznejších zmien, teda počiatočný stav až prechodne obdobie. Tiež opis historického vývoja verejnej správy na Ukrajine od roku 1991 až do hlavnej reformy.

Ďalším čiastočným cieľom je popis procesu decentralizácie v porovnávaných krajinách zistenie súčasných modelov usporiadania verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine.

V nadväznosti na tretí čiastočný cieľ sme stanovili štvrtý parciálny cieľ, ktorý spočíva v komparácii reforiem verejnej správy hlavne od začiatku procesu decentralizácie. Komparácia spočíva hlavne v porovnaní obsahovej a časovej stránke reforiem, určenie rozdielných a spoločných čŕt. Súčasťou je porovnanie zložiek verejnej správy v skúmaných krajinách, zistenie problémov, ktoré sa nepodarilo doposiaľ riešiť. Na základe súčasného stavu verejnej správy porovnávaných štátov identifikovať možnosti vzájomného využitia „best practices“ .

Výskumná otázka práce je: „Ktoré sú spoločné a rozdielne črty procesu decentralizácie na Slovensku a na Ukrajine?“

3. Metodika práce a metódy skúmania

Objektom skúmania v danej práce je systém verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine.

Základom napísania danej práce bolo najprv získavanie relevantných zdrojov ktoré sa tykajú danej problematiky. Hľadali sme hlavne práce ktoré súvisia s charakteristikou verejnej správy Slovenskej republiky a Ukrajiny. Bola naštudovaná literatúra slovenských autorov a tiež práce s ukrajinských zdrojov tak isto sme sa venovali aj zahraničným prácam. Tieto informácie boli sumarizovane pre nasledujúce spracovanie.

Prvá kapitola, teoretická základňa našej práce, napísaná prevažne z kníh a rôznych článkov slovenských autorov a autorov zo zahraničia. Boli vysvetlene základne koncepty v oblasti verejnej správy. Naštudovali sme problematiku reforiem verejnej správy, a na základe pripravenej literatúry sme popísali prvé etapy reforiem na Slovensku a na Ukrajine.

Osobitnú pozornosť sme dávali na popis pojmu „decentralizácia“ hlavne ako to vnímajú výskumníci v zahraničí a na Slovensku. Informácie sme získali z kníh a článkov.

V rámci štvrtej kapitoly práce sme analyzovali reformy verejnej správy Slovenskej republiky a Ukrajiny, ktoré sme následne prostredníctvom **metódy komparácie** porovnávali. Zameriavali sme sa na spoločné črty procesov reforiem ktoré prebehali na Ukrajine a na Slovensku, rozdielne črty v týchto procesoch. Porovnali sme časový priebeh a naplnenie tých reforiem. Tak isto sme porovnali systémy verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine, zistili spoločné a rozdielne organizačné črty, zistili aktuálne problémy vo verejnej správe Slovenskej republiky a Ukrajiny.

Na porovnávanie medzi jednotlivými krajinami sme používali tabuľky a obrázky pomocou ktorých sme kvantitatívne charakterizovali základne črty. Detailne popísané systémy jednotlivých krajín sme na konci podkapitol sumárne charakterizovali, na čo sme použili **metódu syntézy**, prostredníctvom ktorej sme spojili jednotlivé prvky do celkov.

Výsledkom komparácií procesov reforiem vo verejnej správy boli súčasne modely fungovania VS na Slovensku a na Ukrajine a následne návrhy možnosti využívania „best practices“

Zdrojom informácií na charakteristiku systémov verejnej správy vo vybraných krajinách boli najmä domáce a zahraničné, tlačové a internetové publikácie z verejnej správy. Okrem týchto zdrojov sme používali aj dostupné informácie o decentralizácie v jednotlivých

krajinách, ktoré boli dostupné na webovej stránke jednotlivých krajín, dôležitými zdrojmi informácií boli aj zákony. Informácie slúžiace na charakteristiku jednotlivých systémov a procesov reforiem sme čerpali z viacerých zdrojov, so zámerom uviesť taxatívny pohľad na skúmanú problematiku.

4. Výsledky práce

4.1. Charakteristika reformy verejnej správy na Slovensku od roku 2002 (etapa decentralizácie)

Nevyhnutnosť zavŕšenia transformácií verejnej správy na Slovensku bola podmienená rôznymi faktormi, bol urobený na to inštitucionálny základ, pripravene dokumenty, možno aj zohrali dôležitú rolu požiadavky kladene na štát pre vstup do EÚ. Nova vláda mala za cieľ ukončiť decentralizáciu VS, aj občianska spoločnosť bola pripravená na novú etapu zmien.

Pokračujúca tendencia vo vývoje verejnej správy na Slovensku (III etapa – etapa decentralizácie) po roku 2002 priniesla ďalšie zmeny, hlavne vytvorenie regionálnej úrovne samosprávy (vyššie územné celky).

Z pohľadu decentralizácie alokačnej funkcie nie je podstatný počet vytvorených samosprávnych krajov a obci, ale dôležite je spektrum právomoci, ktoré sú decentralizované a spôsob financovania nižších vládnych úrovní. Počas rokov 2002-2004 došlo k značnému transferu kompetencií na obce a samosprávne kraje, čo vyvolávalo aj zvýšenie výdavkov samospráv.[55]

Zákony na realizáciu decentralizácie boli prijaté v roku 2001 a vlastný proces sa uskutočnil v období 2002 až 2004 (Žárska a kol., 2016, s. 155).

Nižňanský a Hamalová uvádzajú nasledujúce nedostatky, ktorý boli spojene s prevodom kompetencií: nedostatočne spracované delimitačné protokoly, chýbajúce doklady, podklady, nedostatočné ocenenie presúvaných kompetencií, v mnohých prípadoch nedostatočná spolupráca predstaviteľov štátnej správy a územnej samosprávy, nepresunutie zodpovedajúceho počtu funkčných miest zo štátnej správy na územnú samosprávu.[56]

Ďalší autori hovoria, že všetky obce mali podľa nového zákona rovnaké postavenia, čo znamenalo, že bez ohľadu na ich veľkosť mali rovnaký počet kompetencií. To spôsobilo vyššiu mieru medziobecnej spolupráce. Tento problém bol vyriešený pomocou vytvorenia spoločných obecných úradov (Žárska a kol., 2016, s. 156).

---

[55] Lukas Cíbik. *Slovensko a fiškálna decentralizácia.* In : Academia.edu, [online] [cit. 2020-03-12] Dostupne na internete <https://www.academia.edu/29983776/SLOVAKIA_AND_FISCAL_DECENTRALIZATION.doc>

[56] NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava : Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2013, 82 s. ISBN: 978-80-89600-18-2.

Od roku 2004 do 2013 bolo realizovane nove organizačné usporiadanie verejnej správy. Na ústrednej úrovne štátnu správu tvorili vláda Slovenskej republiky a Ministerstva, územná úroveň bola tvorená Národnou radou Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenská. Štátna správa na regionálnej úrovne predstavená krajskými úradmi, územná samospráva – samosprávou VÚC. Miestna štátna správa vykonávali obvodné úrady, stále a dočasne pracoviska špecializovanej štátnej správy. Miestna úroveň bola predstavená územnou samosprávou (samospráva obcí) (Žárska a kol., 2016, s. 158).

Od roku 2003 sa Slovensko vrátilo k modelu špecializovanej štátnej správy, aj keď nie k celkom rovnakému modelu. V januári 2003 prešli zo štátu na územnú samosprávu aj posledné kompetencie na základe tzv. kompetenčného zákona č. 416/2001 Z. z. (Nižňanský, 2005, s. 333).

Celkovo bolo prenesených vyššie 400 kompetencii na územnú samosprávu. Presun sa uskutočnil v piatich termínoch: k 1. 1. 2002, k 1.4. 2002, k 1.7.2002, k 1.1.2003 a k 1.1.2004 (originálne a prenesene kompetencie). Nevyhnutným krokom v procese reformovania verejnej správy po decentralizácie kompetencií stala fiškálna decentralizácia.

Ku kompetenčnej a politickej decentralizácii došlo v zmysle zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 416/2001 Z. z., v zmysle ktorého boli na jednotky územnej samosprávy presunuté kompetencie z centrálnej úrovne štátu. Fiškálna decentralizácia bola legislatívne upravená až neskôr, konkrétne v roku 2004.[57]

Reforma financovania mala za ciele:[58]

- Samostatnosť pre orgány územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití vlastných príjmov;
- Zodpovednosť pri použití verejných zdrojov;
- Spravodlivosť pri rozhodovaní o smerovaní verejných prostriedkov;
- Transparentnosť pri rozdeľovaní finančných prostriedkov prostredníctvom objektívnych štatistických ukazovateľov.

Novy spôsob financovania kompetencií územnej samosprávy prijali takým smerom, že prenesený výkon štátnej správy financovaný príslušnými kapitolami štátneho rozpočtu, originálne kompetencie financovane daňovými príjmami obci a vyšších územných celkov.

---

[57]KOVÁČOVÁ, ELEONÓRA. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*, 2015

[58] Ministerstvo financií Slovenskej Republiky. *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy.* [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete <http://www1.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=3513>

Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Ďalšiu významnú časť príjmov získavajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať[59]. Nie je tento systém podielových daní najdokonalejší. Vláda každoročne nariadením určuje tento výnos, čo prináša neistotu (Cirner, 2017, s. 56).

K ďalším zmenám došlo v roku 2007, keď zanikli krajské úrady, čo posilnilo postavenie obvodných úradov.

Ďalším pokračujúcim krokom v reformovaní verejnej správy na Slovensku bolo vypracovanie „Koncepcie modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike“, 2009. Dokument obsahoval kľúčové oblasti modernizácie územnej samosprávy: ekonomizácia územnej samosprávy, informatizácia územnej samosprávy, rozvoj ľudských zdrojov, monitoring územnej samosprávy, centrá efektívneho administratívneho výkonu kompetencií a agend, sociálne zabezpečenie volených predstaviteľov miestnej samosprávy po ukončení výkonu funkcie. Pričom vláda Slovenskej republiky považovala informatizáciu verejnej správy za hlavný pilier modernizácie územnej samosprávy na Slovensku.[60]

4.1.1. Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa – reforma štátnej správy na Slovensku

V roku 2012 sa cieľom vlády Slovenskej republiky stalo vybudovanie novej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy prostredníctvom integrácie pôsobností špecializovaných orgánov miestnej štátnej správy do jedného orgánu. K dosiahnutiu tohto cieľa bol vypracovaný dokument „Program ESO“.[61]

Podľa Ministerstva vnútra Slovenskej republiky najväčšou plánovanou reformou štátnej správy od roku 1989 je program ESO[62] (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná

---

[59] SEDLÁKOVÁ, S. 2008. *Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu*. Ekf.tuke.sk [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/fi les/prispevky/sedlakova.pdf>.

[60] *Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, 2009.* [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: < http://ns.inprost.sk/koncepcia-modernizacie-uzemnej-samospravy-v-slovenskej-republike>

[61] MV SR. *OP Efektivna verejna správa. Príloha č. 4*. [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2017/11/Opis-projektu-5.pdf>

[62] MV SR, *ESO - Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa.* 2013, [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: < https://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>

správa) a jej ambíciou je zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana.

Program ESO bol prijatý 24.04.2012, na obdobie 2013-2016, pri tom jednotlivé opatrenia budú implementované až do roku 2020, za realizáciu programu zodpovedá Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Predpokladalo sa, že implementovaním opatrení programu ESO sa dosiahne zníženie a optimalizácia nákladov na fungovanie verejnej správy. Malo by sa zjednodušiť vybavovania vecí fyzických a právnických osôb na úradoch miestnej štátnej správy. Štátna správa by sa mala priblížiť k občanom tak, že občan kompletne vybaví agendu štátnej správy na jednom úrade v mieste jeho bydliska a v neposlednej miere dôjde k zvýšeniu transparentnosti fungovania štátnej správy (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky).

Reforma ESO bola pre svoju komplexnosť a náročnosť rozdelená do viacerých etáp[63].

I etapa, k 1.1.13.

Zrušenie špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni s cieľom integrácie špecializovaných pôsobností štátnej správy.

II etapa, k 1.10.13.

Vytvorenie jednotnej a prehľadnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sústredením pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu na miestnej úrovni, ktorý vykonáva pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov štátnej správy.

K 1.10.2013 vzniklo 72 okresných úradov v sídlach, ktoré kopírujú územnosprávne členenie SR. Z pôvodného počtu 50 obvodných úradov sa okresnými stalo 49 úradov, zároveň bolo vytvorených 23 nových okresných úradov pre integrovanú agendu štátnej správy a ako zázemie (back-office) na dostupnejšie služby pre občanov, ktoré budú poskytované na pripravovaných klientskych centrách (front-office).

III etapa

Začali vznikať v okresných mestách klientske centrá, ktoré poskytujú občanovi možnosť vybaviť takmer všetky svoje záležitosti na jednom úradnom mieste.

Klientske centra predstavujú aktívny bod kontaktu občana a štátu, kde môžu získať výpisy z relevantných registrov a zároveň realizovať zmeny, podania či žiadosti v príslušných

[63] MV SR. *OPERAČNÝ PROGRAM EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA 2.0. Programové obdobie 2014 – 2020.* Bratislava, 2018, [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2018/10/Operačný-program-Efektívna-verejná-správa-2.0.pdf>

agendách (Žárska a kol., 2016, s. 163). K 07.11.2019 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky otvorilo 58 klientskych centier v rámci celého štátu.

4.2. Charakteristika reformy verejnej správy na Ukrajine (etapa decentralizácie)

Dlhodobo systém verejnej správy na Ukrajine bol neúčinný a neprehľadný, poskytované verejné služby sú nízko kvalitne. Z cieľom zlepšiť tuto situáciu a zaviesť účinný systém riadenia, vláda Ukrajiny pracuje v nasledujúcich smeroch[64]:

1. vytvoriť efektívny systém verejnej správy;
2. vytvoriť moderný systém miestnej správy;
3. zmeniť prístup k riadeniu verejných financií;
4. zaviesť prvky e-governmentu.

V rámci bodu 1 pre implementáciu reformy verejnej správy vláda v roku 2016 vypracovala a schválila Stratégiu reformy verejnej správy do roku 2021 a Akčný plán na jej implementáciu, ktorý spĺňa európske normy dobrej správy vecí verejných. Ukrajina má silnú podporu EÚ pre realizáciu tejto reformy. Hlavným cieľom reformy je vytvoriť efektívny systém VS, ktorý je schopný vyvinúť a implementovať koherentnú verejnú politiku zameranú na trvalo udržateľný sociálny rozvoj a primeranú reakciu na interné a externé výzvy. Reforma sa zameriava iba na Kabinet Ministrov Ukrajiny, Ministerstva a iné výkonne orgány.

Napriek tomu, že Ukrajina má podľa zákonov rozdelenú verejnú správu na štátnu správu a miestnu samosprávu, do roku 2014 nemôžeme hovoriť o fungujúcej samospráve na miestnej úrovne, ale iba o samospráve na regionálnej úrovne (v mestách oblastného významu). Keďže väčšina obce nemohla kvôli nadmernej fragmentácii územia a extrémne slabým finančným zdrojom splniť všetky právomoci miestnych samospráv. Rozhodovalo viac hlavné mesto ako občania miestnej samosprávy.

Podľa Ústavy Ukrajiny, územná štruktúra krajiny je založená na zásadách jednoty a integrity štátneho územia, kombinácie centralizácie a decentralizácie pri výkone štátnej moci.[65] Hlavne spôsobene tým, že Krymu bol udelený štatút autonómnej republiky v rámci ukrajinského štátu s jeho vlastným parlamentom a vládou.

---

[64] Government portal, *Good governance*, 2020, [online] [cit. 2020-04-27] Dostupne na internete: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya>
[65] Znenie k 18.03.2020

V rámci bodu 2, tvorba legislatívy pre úplne reformovanie systému miestnej správy na Ukrajine sa začala uskutočňovať prvýkrát v roku 2014. Dňa 1. apríla 2014 vláda schválila koncepciu reformovania miestnej samosprávy a územnej organizácie vlády[66] - východiskový dokument pre decentralizáciu na Ukrajine. V ten istý čas sa začína problém pre implementáciu reformy, dňa 12. apríla 2014 sa začína Ruska vojenská agresia voči Ukrajine (pred tým aj anexia Krymu 10.2.2014). Čo bráni normálnej implementácie a neumožňuje ukončenie decentralizácie pokiaľ nebude ukončená vojna na území Donbasu.

Na implementáciu koncepcie bolo potrebné najprv zmeniť a doplniť Ústavu Ukrajiny. Zámerom týchto zmien a doplnení bolo najmä vytvorenie výkonných orgánov oblastných a rajonných rád, reorganizácia miestnej štátnej správy na orgány dohľadu a kontroly a jasná definícia územnosprávnej jednotky – spoločenstvo (ukr. громада – hromada). Politická situácia neumožnila prijatie zmien a doplnení, preto sa reforma 2014 začala pri platnej Ústave bez zmien.[67]

Decentralizácia na Ukrajine má aktuálnych dve etapy:

I etapa, 2014-2018

II etapa, 2019-2021

I etapa sa začala prijatím Koncepcie decentralizácie a Akčného plánu.

Základom decentralizácie stalo vytvorenie spoločenstiev obci (hromád). Tak by vláda mala možnosť vytvoriť z 11.5 tisíc obce cca 1.5 tisíc. Od roku 2015 až 2019 bolo vytvorených 1029 združenie obcí (združenia hromád).[68] Na vyriešenie rôznych problém v súčasnosti hromady môžu spolupracovať, napríklad pri riešeniu infraštruktúry, odpadového hospodárstvo atď.

Bol vytvorený nový orgán - starosta v hromadách. „Je to nový úradník miestnej samosprávy, nová inštitúcia vytvorená s cieľom zabezpečiť, aby boli záujmy všetkých obyvateľov v zjednotených územných spoločenstvách správne zastúpené.“[69]

---

[66] „*Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*“, від 01.04.2014. № 333-р, 333-2014-р. [online] [cit. 2020-03-16] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

[67] Minregion. Decentralization. , About Reform *State Policy, Legislative Groundwork, and Provisional Results of the First Stage of Decentralisation of Power in Ukraine,* 2020. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/about>

[68] 44,2% z celkovej rozlohy Ukrajiny. V perspektívnych plánoch 1441 spoločenstvá, alebo 90,3% z celkovej rozlohy Ukrajiny.
Monitoring procesu decentralizácie na Ukrajine,2020 [online] [cit. 2020-03-18]
Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

[69] Decentralization. *Starosta.* 2020. [online] [cit. 2020-03-18]
Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/starosta>

Počas tejto etapy bola realizovaná aj finančná decentralizácia. Keďže ešte v roku 2014 bolo vyše 95 % miestnych rozpočtov závislých na štátnych dotáciách. Väčšine územných spoločenstiev chýbali aj ľudské zdroje, aby boli finančne udržateľné. V tomto období bolo na Ukrajine 11 518 obcí z toho 10 278 boli dediny. Vyše 90 % z nich mali menej ako 3000 obyvateľov a 47 % mali menej ako 1000 obyvateľov. Okrem iných skutočností je teda problémom aj nedostatok produktívneho obyvateľstva žijúceho v malých obciach, ktoré by generovalo príjmy prostredníctvom daní pre tieto obce (Cirner, 2017, s. 41).

Podľa Rozpočtového kódexu Ukrajiny novy model financovania miestnej samosprávy založený na princípe prerozdeľovania dane:[70]

- 60% daň z príjmov fyzických osôb, pri tom zvyšok 40% dostáva štát. (Najvyššia čiastka príjmu samospráv);
- 100% majetková daň;
- 100% daň zo zisku verejnoprospešných spoločností;
- 100% jednotná daň (daň z príjmu fyzických osôb ktorí nevyužívajú prácu najatých osôb);
- 25% environmentálna daň;
- 5% spotrebná daň;
- + poplatky;
- + vlastné príjmy.

Ďalej boli prijaté rôzne zákony na rozšírenie právomocí miestnych samospráv a zefektívnenie administratívnych služieb. Toto umožnilo delegovať na miestnu samosprávu príslušnú úroveň právomocí na poskytovanie základných administratívnych služieb: registrácia pobytu, vydávanie pasových dokladov, registrácia právnických a fyzických osôb, podnikateľov, združenia občanov, registrácia civilných sobášov, záležitosti týkajúce sa pôdy (Decentralization, About Reform).

Súčasťou prvej etapy môžeme považovať aj vytvorenie Centier poskytovania administratívnej pomoci v združeniach obce je jediný priestor, kde sa občanom poskytujú rôzne služby v súčasných priestoroch. V období 2015-2018 bolo vytvorených takých 778 Centier, k 1.10.2019 – 806 Centier. [71]

---

[70] Verchovna Rada of Ukraine. *Бюджетний кодекс України*, 2010, № 50-51, ст.572. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

[71] Mapa siete CNAP na Ukrajine, 2020 [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <http://map.cnap.in.ua>

II etapa

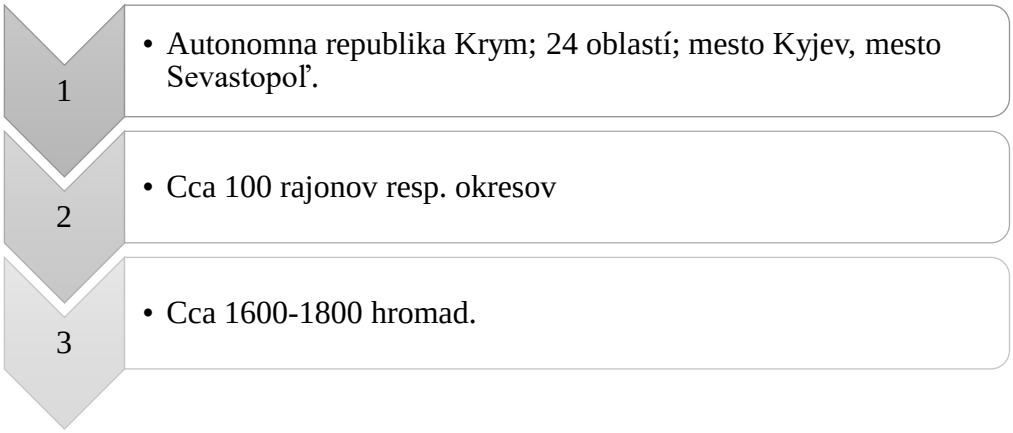
Nova etapa decentralizácie sa začala v roku 2019, ktorá predpokladá konsolidáciu už dosiahnutých úspechov a formovanie schopných hromád, zmenu územnej štruktúry na úrovni rajónov a hromád, jasné vymedzenie právomocí a funkcií kontroly na rôznych úrovniach verejnej správy, ako aj rozvoj demokracie (Decentralization, About Reform).

Tato etapa obsahuje sedem prioritných cieľov, ktoré by mali byť splnené k roku 2021, sú to:[72]

1. Schváliť nový územný rámec pre činnosť miestnych orgánov na úrovne hromád[73] a rajónov.

- Dať Kabinetu Ministrov Ukrajiny kompetenciu schvaľovať územné vymedzenie hromád.

Obrázok č.3: Navrhnute vládou nove územné usporiadanie štátu



Zdroj: Vlastné spracovanie, *Decentralisation: New stage*

Podľa jedného z návrhov územie Ukrajiny by mohlo byť podelené na oblasti (ako aj pred tým), zanikli staré rajóny a vznikli väčšie, najnižšiu úroveň by tvorili hromady.

2. Uskutočniť decentralizáciu kompetencií na orgány miestnej samosprávy.

- Rozdeliť kompetencie medzi orgány miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy.

---

[72] Decentralisation*: New stage MAIN OBJECTIVES FOR THE PERIOD UP TO 2020*. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/344/decentral_ENG.pdf>

[73] Hromada je administratívno-územná jednotka základnej úrovne, do ktorej patrí jedno alebo viac sídiel.
In : Decentralization. Glossary, 2020, [online] [cit. 2020-03-18]
Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/glossary?letter=H>

- Delegovať právomoci na miestne samosprávy na základe subsidiarity.

3. Vytvoriť zdrojovú základňu pre výkon delegovaných úloh.

- Zabezpečiť súlad medzi kompetenciami a finančnými zdrojmi;
- Schváliť štandardizáciu kompetencií samospráv;
- Prevod poľnohospodárskej pôdy zo štátneho na komunálne vlastníctvo.

4. Zaviesť efektívny systém práce v orgánoch miestnej samosprávy.
5. Vytvoriť orgán štátneho dohľadu nad činnosťou samospráv.
6. Vývoj foriem priamej demokracie: voľby, referendum.
7. Zlepšiť koordinácii medzi ústrednou a miestnou úrovňami.

Stále prebehá diskusia okolo orgánu štátneho dozoru nad miestnou samosprávou. Jednou z navrhovaných možnosti je zavedenie inštitútu prefektov. Nova Koncepcia decentralizácie[74] Ministerstva rozvoja hromád na 2020 rok obsahuje návrh preformovať orgány miestnej štátnej správy[75] na prefektúrne orgány. Tento návrh obsahovala aj prvá koncepcia z roku 2014, na implementáciu tohto cieľa treba bolo doplniť a zmeniť Ústavu, čo nebolo urobené.

Vláda predpokladá, že do konca 2020 roku cele územie Ukrajiny prejde decentralizáciou, budú vytvorené schopne spoločenstva hromád, budú poskytovane kvalitné služby v každom spoločenstve, a za 5 rokov sa zníži počet hromád, ktoré potrebujú štátnu podporu (minimálne do 30%).

Plánuje sa, že celé územie Ukrajiny bude rozdelene podľa noriem územného členenia krajín Európskej únie - NUTS-3.

Vláda považuje zavedenie a rozvoj elektronických verejných služieb za jednu z priorít a je to jednou z dôležitých zložiek reformy verejnej správy, čo by pomohlo zefektívniť systém verejnej správy na Ukrajine.

V súčasnosti je občanom a podnikateľom k dispozícii 119 elektronických služieb. Najprv štát prekladá do elektronického formátu služby, ktoré sú najviac požadované v spoločnostiach, tým sa výrazne znížila byrokracia a možnosť výskytu korupcie. Medzi služby, ktoré sú už dostupné online, patria: sociálne služby, služby v oblasti stavebníctva, bezpečnostné služby, služby pre majiteľov automobilov, v odvetví dopravy.

---

[74] Minregion. Концепція Державної Політики (Koncepcia Verejnej Politiky v oblasti decentralizácie). 2020. [online] [cit. 2020-03-22] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/516/Концепція_політики___ціль_10.3.pdf>

[75] „ukr. місцева державна адміністрація - misceva deržavna administracia“ - miestna štátna administrácia

4.3. Aktuálny model usporiadania VS na Slovensku

Podľa Ústavy Slovenskej republiky štátna moc na Slovensku pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov. Moc v štáte je rozdelená na tri nezávislé zložky: zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Tieto sa navzájom dopĺňajú a kontrolujú. Najvyššími orgánmi moci a predstaviteľmi politického systému Slovenskej republiky sú: [76]

– Národná rada Slovenskej republiky (parlament) je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Skladá sa zo 150 poslancov, ktorých volia občania SR.

– Vláda Slovenskej republiky je najvyšším orgánom výkonnej moci. Skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov. Vládu vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh predsedu vlády. Za výkon svojej funkcie vláda zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky.

– Prezident Slovenskej republiky je hlavou štátu. Prezidenta volia občania Slovenskej republiky v priamych voľbách tajným hlasovaním na päť rokov. Prezident reprezentuje štát navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov.

Výkon troch druhov moci nie je na Slovensku od seba striktne oddelený.

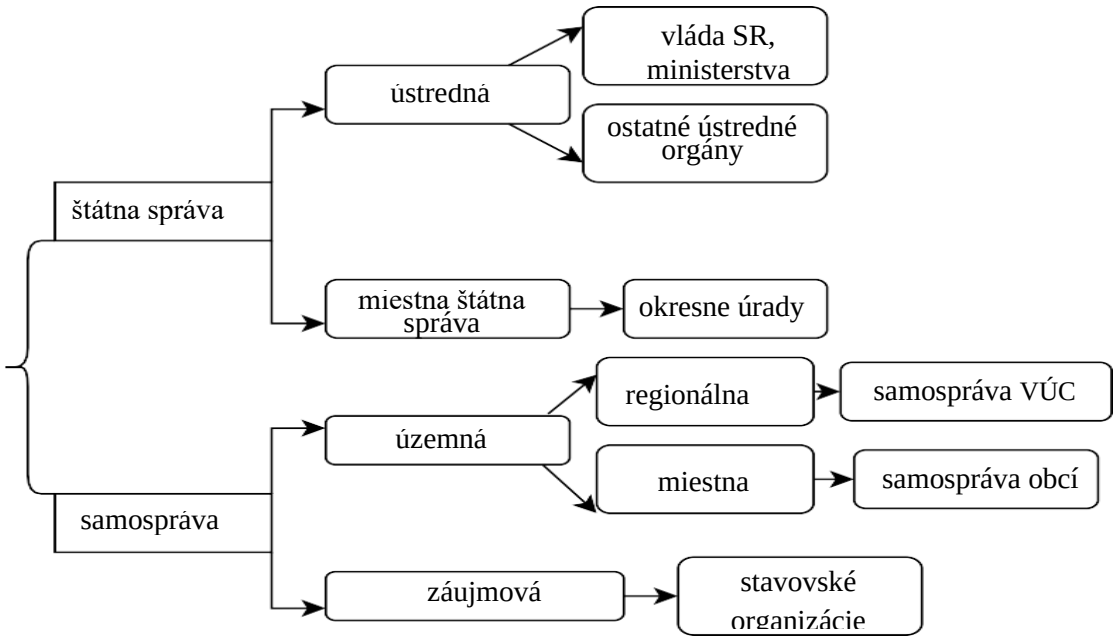
Slovenská republika má duálny (oddelený) model usporiadania verejnej správy. Aktuálne delenie verejnej správy je nasledovné (obrázok číslo 4)

Prvou zložkou štátnej správy[77] je ústredná štátna správa, tvoria ju vláda Slovenskej republiky a ministerstva. Činnosť vlády riadi predseda vlády, ktorý zvoláva a vedie jej schôdze. Zástupcom predsedu vlády je podpredseda, ktorého stanovuje predseda. Úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečovaním činnosti vlády plní Úrad vlády Slovenskej republiky. Na plnenie konkrétnych úloh môže vláda vymenovať a odvolávať svojich splnomocnencov.

[76] European Commission. *Slovensko, Hlavné výkonné a legislatívne orgány. 2019,* [online] [cit. 2020-03-23] Dostupne na internete: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-72_sk>

[77] Zákon NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Obrázok č.4: Aktuálne delenie verejnej správy na Slovensku



Zdroj: Vlastné spracovanie

V súčasnosti má Slovenská republika 13 ministerstiev:

1. Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky,
2. Ministerstvo financií Slovenskej republiky,
3. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky,
4. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky,
5. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
6. Ministerstvo obrany Slovenskej republiky,
7. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky,
8. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky,
9. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky,
10. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,
11. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,
12. Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky,
13. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky.

Ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister. Ministerstvo sa člení na sekcie a odbory, prípadne iné organizačné útvary.

Ďalšou zložkou štátnej správy je miestna štátna správa a tvorí nižšiu úroveň ústrednej štátnej správy. Tvoria ju 72 okresne úrady[78] v sídlach kopírujúcich územnosprávne členenie

[78] Zákon NR SR č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy

SR. Je to preddavková organizácia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky. Úrady sú rozdielne do 3 skupín.

Okresný úrad I typu (8)- v sídle kraja. OÚ v sídle kraja sú členené na najväčší počet odborov – 12 a to: organizačný odbor, odbor všeobecnej vnútornej správy, odbor živnostenského podnikania, odbor krízového riadenia, majetkovoprávny odbor, odbor školstva, odbor výstavby a bytovej politiky, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, odbor starostlivosti o životné prostredie, pozemkový a lesný odbor, katastrálny odbor, osobitný organizačný útvar, ktorým je odbor opravných prostriedkov.

Okresný úrad II typu (41) – prebral na seba kompetencie pôvodných obvodných úradov. OÚ druhého typu sú členené na 8 odborov, sú to: organizačný odbor, odbor všeobecnej vnútornej správy, odbor živnostenského podnikania, odbor krízového riadenia, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, odbor starostlivosti o životné prostredie, pozemkový a lesný odbor, katastrálny odbor.

Okresný úrad III typu (23) – pôsobí leň na vymedzených úsekoch štátnej správy. OÚ tretieho typu sú členené na 4 odbory: organizačný odbor, odbor krízového riadenia, odbor starostlivosti o životné prostredie, katastrálny odbor.

Druhou zložkou verejnej správy je samospráva. Samospráva môže byť územná a záujmová. Územná samospráva na Slovensku sa skladá z samosprávy na regionálnej úrovni a miestnej úrovni. Tieto dve úrovne sú konštituované ako samostatné s vlastným výkonom kompetencií, vlastným financovaním a vlastným organizačným usporiadaním (Žárska a kol., 2016, s. 170).

Regionálna samospráva tvorí vyššiu úroveň miestnej samosprávy – ide o samospráve vyšších územných. Podľa zákona č. 302/2001 je na území Slovenská konštituovaných 8 vyšších územných celkov.

Samosprávny kraj pri výkone samosprávy sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Pritom zo zákona má nesledujúce zodpovednosti (§ 4):

– zabezpečuje tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja na území kraja;
– obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov;
– účelne využíva miestne ľudské, prírodné a iné zdroje;

– vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov;

– zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie;

– podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia;

– utvára predpoklady na optimálne usporiadanie vzájomných vzťahov sídelných útvarov a ostatných prvkov svojho územia;

– obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupracuje s obcami v oblasti sociálnych služieb;

– utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva;

– utvára podmienky na rozvoj výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách;

– utvára podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a stará sa o ochranu pamiatkového fondu;

– utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj;

– koordinuje rozvoj telesnej kultúry a športu a starostlivosť o deti a mládež;

– spolupracuje s obcami pri tvorbe programov sociálneho a ekonomického rozvoja;

– podieľa sa na riešení problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja;

– rozvíja spoluprácu s územnými celkami a s orgánmi iných štátov;

– vykonáva ďalšie pôsobnosti ustanovené zákonmi.

Regionálna samospráva financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

Priamo volenými orgánmi samosprávneho kraja sú zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predseda samosprávneho kraja (§ 9).

Zastupiteľstvo (§11) je zbor zložený z poslancov samosprávneho kraja zvolených v priamych voľbách. Zastupiteľstvo určí počet poslancov na celé volebné obdobie v pomere 12 000 až 15 000 obyvateľov na jedného poslanca. Rozhoduje o základných otázkach rozvoja kraja.

Predsedu volia obyvatelia samosprávneho kraja, v priamych voľbách a predstavuje najvyšší výkonný orgán kraja. Predseda zastupuje samosprávny kraj navonok. Predsedu zastupujú podpredsedovia.

Ďalším orgánom je hlavný kontrolór (§19), ktorý kontroluje zákonnosť, účinnosť, hospodárnosť a efektívnosť pri hospodárení a nakladaní s majetkom kraja tak isto aj s príjmami a výdavkami.

Výkonnými orgánmi sú komisie a úrad. Administratívne a organizačné veci zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje úrad (§21), ktorý tvoria zamestnanci samosprávneho kraja. Prácu úradu riadi a organizuje riaditeľ úradu. Komisie (§20) zastupiteľstvo zriaďuje mandátovú komisiu, finančnú komisiu a ďalšie komisie.

Miestna samospráva (samospráva obcí) tvorí nižšiu úroveň, upravuje ju zákon č.369/2001[79] v znení zákona 453/2001[80]. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.

Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné prostriedky.

Miestna samospráva podľa zákona vykonáva nasledujúce právomoci a zodpovednosti (§ 4):

- hospodári s hnuteľným a nehnuteľným majetkom obce;
- zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce;
- rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov;
- usmerňuje ekonomickú činnosť v obci;
- zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecných zariadení, a kultúrnych pamiatok;
- zabezpečuje verejnoprospešné služby, (nakladanie s komunálnym odpadom, udržiavanie čistoty v obci, verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, miestnu verejnú dopravu);
- chráni životné prostredie, utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport;
- plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce;
- obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu, koncepciu rozvoja, programy rozvoja bývania;
- vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť;

[79] Zákon SNR č. 369/2001 Z. z. o obecnom zriadení
[80] Zákon NR SR č. 453/2001 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

- zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie;
- organizuje hlasovanie o dôležitých otázkach;
- zabezpečuje verejný poriadok;
- plní úlohy na úseku sociálnej pomoci;
- vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách;
- vedie obecnú kroniku.

Základnými volenými orgánmi miestnej samosprávy sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo (§ 11) je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených na štyri roky. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, schvaľovať rozpočet, územný plán, rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane, vyhlasovať referendum, voliť a odvolávať hlavného kontrolóra obce, schvaľovať štatút a iné.

Predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta. Starosta (§ 13) vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, vydáva pracovný poriadok obecného úradu a rozhoduje vo všetkých veciach správy obce.

Sú aj ďalšie orgány obce, ku ktorým patria: obecná rada, komisie, obecný úrad, prednosta obecného úradu, hlavný kontrolór a obecná polícia.

Miestna samospráva je konštituovaná ako územná a ekonomická jednotka, znamená ta, že má katastrálne vymedzené územia, na ktorom pôsobí a za rozvoj ktorého zodpovedá. Má vlastný majetok a finančne prostriedky, finančným plánom obce je rozpočet a premietajú sa v ňom všetky aktivity obce.

Záujmová samospráva je druhou zložkou samosprávy, patria sem inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva a zároveň tie, ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Osobitnou kategóriou záujmovej samosprávy sú profesijné združenia – komory, ktoré sa viažu na výkon určitých povolaní.

Verejnoprávne korporácie na Slovensku možno zariadiť ako tretiu zložku systému verejnej správy. Verejnoprávne korporácie rozširujú vnútro - systémové vzťahy vo verejnej správe. Typickými príkladmi verejnoprávnej korporácie v podmienkach Slovenskej republiky sú Národná banka Slovenska, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Slovenská televízia, Slovenská akadémia vied, účelové fondy, Najvyšší kontrolný úrad.

4.4. Aktuálny model usporiadania VS na Ukrajine

Ukrajina je republikou. Štátna moc na Ukrajine sa uplatňuje na základe jej rozdelenia na zákonodarnú, výkonnú a súdnu, občania sú jediným zdrojom moci. Ľudia uplatňujú svoju moc priamo a prostredníctvom orgánov štátnej a miestnej samosprávy.

Najvyššími orgánmi moci a predstaviteľmi politického systému na Ukrajine sú:

– Verchovna rada Ukrajiny (VRU). Jediným orgánom zákonodarnej moci na Ukrajine je parlament – VRU. Skladá sa zo 450 poslancov, ktorí sú volený tajným hlasovaním na obdobie 5 rokov.

– Prezident Ukrajiny je hlavou štátu a koná v jeho mene. Ukrajinského prezidenta volia občania Ukrajiny v priamych voľbách tajným hlasovaním na 5 rokov.

– Kabinet ministrov Ukrajiny (KMU) je najvyšším orgánom výkonnej moci. Do KMU patria predseda vlády Ukrajiny, prvý podpredseda vlády, podpredsedovia vlády a ministri. Kabinet Ministrov Ukrajiny je zodpovedný pred prezidentom a Verchovnou Radou Ukrajiny.

Aktuálne delenie verejnej správy na Ukrajine vidíme na obrázku číslo 4.

Prvou zložkou štátnej správy na Ukrajine je ústredná štátna správa, tvoria ju Kabinet Ministrov Ukrajiny, ministerstva a ostatné ústredné výkonne orgány. Podľa Ústavy, KMU plní nasledujúce funkcie (č.116): zabezpečuje štátnu suverenitu, vykonáva vnútorne a zahranične politiky, usmerňuje a koordinuje prácu ministerstiev, zabezpečuje vykonávanie politik (finančnej, investičnej, cenovej, v oblasti práce a zamestnanosti, sociálnej ochrany, vzdelávania, vedy a kultúry, ochrany prírody).

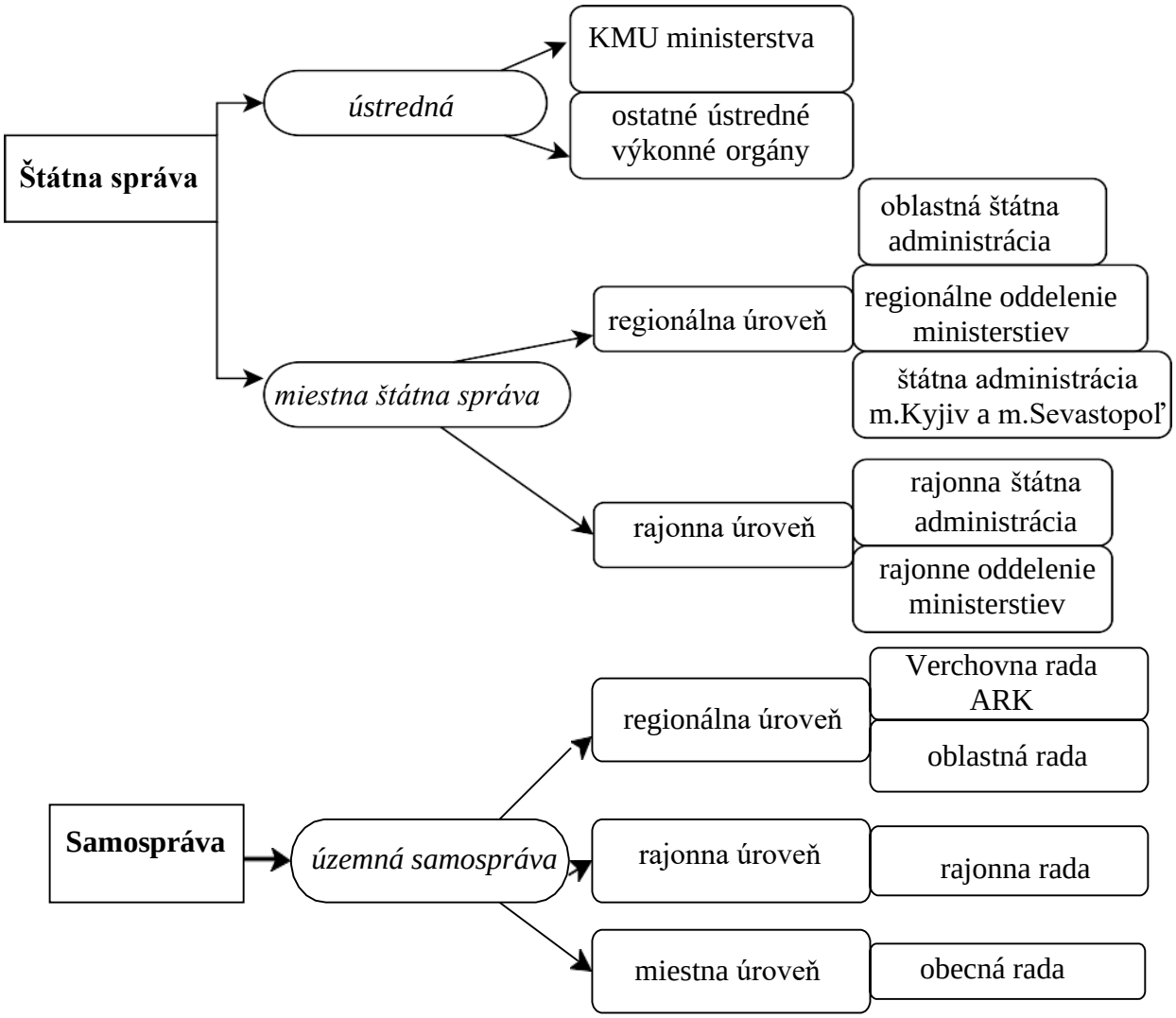
V súčasnosti Ukrajina má nasledujúce ministerstva:[81]

1. Ministerstvo reintegrácie dočasne okupovaných území
2. Ministerstvo mládeže a športu Ukrajiny
3. Ministerstvo digitálnej transformácie Ukrajiny
4. Ministerstvo hospodárskeho rozvoja, obchodu a poľnohospodárstva Ukrajiny
5. Ministerstvo vnútra Ukrajiny
6. Ministerstvo energetiky a ochrany životného prostredia Ukrajiny
7. Ministerstvo zahraničných vecí Ukrajiny
8. Ministerstvo infraštruktúry Ukrajiny

[81] Government portal, *Catalog*, 2020. [online] [cit. 2020-04-30] Dostupne na internete: <https://www.kmu.gov.ua/catalog >

9. Ministerstvo kultúry a informačnej politiky Ukrajiny
10. Ministerstvo obrany Ukrajiny
11. Ministerstvo školstva a vedy Ukrajiny
12. Ministerstvo zdravotníctva Ukrajiny
13. Ministerstvo rozvoja hromád na území Ukrajiny
14. Ministerstvo sociálnej politiky Ukrajiny
15. Ministerstvo pre záležitosti veteránov Ukrajiny
16. Ministerstvo financií Ukrajiny
17. Ministerstvo spravodlivosti Ukrajiny

Obrázok č.5: Usporiadanie verejnej správy na Ukrajine



Zdroj: Vlastné spracovanie

Ministerstva a iné ústredné výkonné orgány sú verejnoprávnou právnickou inštitúciou. Vo všeobecnosti ministerstva plnia nasledujúce úlohy: zabezpečujú regulačný rámec, určujú

prioritné oblasti rozvoja, poskytujú informácie o vykonávaní politiky. Na čele ministerstiev sú ministri.

Štátnu správu na miestnej úrovni vykonávajú miestne štátne administrácie. Na regionálnej úrovni – 24 oblastné štátne administrácie, štátna administrácia v meste Kyjev a meste Sevastopoľ, regionálne oddelenia ministerstiev. Na nižšej úrovne – rajonna štátna administrácia[82] - 352 a teritoriálne oddelenia ministerstiev[83].

Podľa Ústavy (č.119), miestna štátna správa na príslušnom území zabezpečuje vykonávanie ústavy a zákonov Ukrajiny, aktov prezidenta Ukrajiny, kabinetu ministrov Ukrajiny a iných orgánov výkonnej moci.

Na čele administrácií stoji predseda. Jeho vymenúva do funkcie a odvoláva prezident Ukrajiny po predložení Kabinetu ministrov Ukrajiny.

Druhou súčasťou verejnej správy je územná samospráva. Jej vznik, pôsobnosť s štruktúru orgánov upravuje zákon o miestnej samospráve na Ukrajine[84]. Primárnym subjektom miestnej samosprávy, hlavným nositeľom jej funkcií a právomocí je teritoriálne spoločenstvo (hromada - administratívno-územná jednotka základnej úrovne, do ktorej patrí jedno alebo viac sídiel.).

Miestna samospráva zahŕňa (č.5):

- územné spoločenstvo (hromada);
- obecná, selyščna, mestská rada;
- obecný, selyščny, mestsky primátor;
- výkonné orgány rad;
- starosta;
- rajóne a oblastné rady;
- orgány samoorganizácie obyvateľstva.

Miestna samospráva na Ukrajine funguje na regionálnej (oblasť), rajonnej (rajón) a miestnej úrovne (obec, selyšče, mesto, rajón v meste). Rady sú zastupiteľskými orgánmi miestnej samosprávy na rôznej úrovne. Rada sa skladá z poslancov, ktorých volia obyvatelia tajným hlasovaním na päť rokov.

Výhradne kompetencie rad na miestnej úrovne (č.26): na plenárnych zasadnutiach rada rieši rôzne organizačné otázky (schvaľovanie predpisov, zakladanie a likvidácia výborov,

---

[82] President of Ukraine, official website, 2020. [online] [cit. 2020-04-30] Dostupne na internete: <https://www.president.gov.ua/lustration/lustr-list/lustr-local-adm/lustr-rda>

[83] ЗУ Про центральні органи виконавчої влади, ВРУ, № 3166-VI, від 17.03.2011

[84] ЗУ Про місцеве самоврядування в Україні, від 21.05.1997. № 280/97-ВР, ст. 5 online] [cit. 2020-05-01] Dostupne na internete: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print>

schválenie štruktúry výkonných orgánov rady, rozhodovanie o miestnom referende schvaľovanie programov sociálno-ekonomického a kultúrneho rozvoja, stanovovanie miestnych daní a poplatkov, schválenie štatútu územného spoločenstva).

Občania územného spoločenstva volia primátora, ktorý stoji na čele výkonného orgánu (5 rokov). Výkonným orgánom (č.11) obecných, selyščných a mestských rad sú ich výkonné výbory a odbory.

Primátor (č.42) zabezpečuje vykonávanie právnych predpisov radou na príslušným území, organizuje prácu rady a jej výkonného výboru, riadi aparát rady a jej výkonného výboru, zabezpečuje prípravu projektov programov sociálno-ekonomického a kultúrneho rozvoja, zabezpečuje vykonávanie rozhodnutí miestneho referenda.

Rada v oblasti a rajóne vykonáva funkcie určené zákonom o miestnej samospráve (Kapitola 4, č.43). Napríklad schvaľuje predpisy, schvaľuje pracovný plán rady, schvaľuje programy sociálno-ekonomického a kultúrneho rozvoja regiónu alebo rajónu, rozhoduje o využívaní prírodných zdrojov na príslušnom území.

Starosta (č.14) je voleným úradníkom miestnej samosprávy a je členom výkonného výboru samosprávy. Starosta môže byť odvolaný z úradu na základe iniciatívy občanov.

Rada môže delegovať niektoré svoje právomoci na orgány samoorganizácie obyvateľstva, poskytovať finančne a iné zdroje na výkon týchto kompetencií a kontrolovať ich činnosť.

4.5. Komparácia systémov verejnej správy

V tejto časti našej práce sa budeme venovať komparácií procesu reforiem na Ukrajine a na Slovensku na základne nadobudnutých poznatkov z predchádzajúcich kapitol. Poukážeme na rovnaké a odlišné črty systémov verejnej správy. Zameriavame sa hlavne na časovú a obsahovú stránku reforiem pri špecifikácií spoločných znakov, rozdielov a vyskytnutých problémov pri implementácií reforiem. Zistime rovnaké a odlišné črty vyplývajúce z organizácie verejnej správy, rovnaké a odlišné črty v štátnej správe a samospráve.

4.5.1. Spoločné a rozdielne črty reforiem VS, organizačné črty

V oboch skúmaných krajinách boli uskutočnené reformy verejnej správy, zároveň považujeme za dôležite zdôrazniť, že počas napísania danej práce stále prebiehalo reformovanie verejnej správy na Ukrajine. Môžeme ju hodnotiť iba na základe priebežných výsledkov. Tak isto bola reforma v aktívnej fáze aj na Slovensku. Pri komparácii kladieme dôraz na proces decentralizácie verejnej správy ako hlavnej oblasti reforiem.

Dve susedne krajiny Slovensko a Ukrajina na prvý pohľad sú úplne odlišne krajiny. Najmä pretože Slovenská republika je členom Európskej únie a nachádza sa v eurozóne. Tak isto Slovensko je pomerne mála krajina s oveľa menším počtom obyvateľov, vyššími príjmami na obyvateľa, vyššou úrovňou demokracie a oveľa nižšou mierou korupcie v porovnaní s Ukrajinou. Tieto dve krajiny získali nezávislosť približne v rovnakom období (1993 a 1991), sú to unitárne štáty, podľa ústavy Ukrajina – republika, Slovensko – republika, majú parlamentnú demokraciu. Štátnu moc tvoria: zákonodarná, výkonná a súdna moc z podobnou sústavou orgánov.

Výrazní rozdiel tvorí územnosprávne členenie Ukrajiny a Slovenská. Nepretržito je na Ukrajine zachovane „sovietske“ členenie územia, aj napriek snahe vlády zaviesť nové územnosprávne členenie podľa európskych noriem. Má cele územie viacero úrovni a s tým spojený neprehľadný systém výkonných orgánov. Podrobnejšie informácie v tabuľke číslo 3.

Tabuľka č.3: Základne informácie pre komparáciu

	Ukrajina	**Slovensko**
Oficiálny názov:	Ukrajina	Slovenská republika
Dátum vzniku:	24. august 1991	1. január 1993
Rozloha:	603 628 km^2	49 035 km^2
Počet obyvateľov:	41 902,4 tisíc (k 1.1.2020)	5 457 873 osôb k (31.12.2019)
Územnosprávne členenie:	24 oblasti, Autonómna republika Krym, m. Kyjev, m. Sevastopoľ	8 krajov
	490 rajónov	79 okresov
	29 720 obcí (dediny, mestá, selyščia)	2 927 obcí (vidiecke obce, mestá, mestské časti spolu)
Politický systém:	Parlamentná demokracia	Parlamentná demokracia
Štátne zriadenie:	Republika	Republika
Štátna moc:	Zákonodarná moc: VRU	Zákonodarná moc: NR SR
	Výkonná moc: prezident a Kabinet Ministrov Ukrajiny	Výkonná moc: prezident SR a vláda SR
	Súdna moc: Ústavný súd a súdy	Súdna moc: Ústavný súd a súdy

Zdroj: Vlastné spracovanie

Ukrajina a Slovenská republika majú dosť fragmentové územie. Na Ukrajine sa podarilo vyriešiť tento problém, teda znížiť počet malých hromád, pomocou pričlenenia malej hromady k väčšej susediacej. Hromada tvorí základ miestnej samosprávy na Ukrajine. Z pôvodných cca 11.5 tisíc hromád už vzniklo cca 1 tisíc takých zväčšených hromád, na konci reformy by ich malo byť cca 1,5 tisíc. Na rozdiel od Ukrajiny, Slovenská republika má 2,9 tisíc obcí, obec tvorí základ samosprávy na Slovensku.

Začiatkom stanovenia verejnej správy na Slovensku tak isto aj na Ukrajine môžeme považovať obdobie vzniku krajiny, vtedy bol položený základ pre fungovanie štátu a rôznych štátnych orgánov.

Pre ľahšie porovnanie reforiem, hlavné ich výsledky dáme do základných obsahových bodov. Reforma verejnej správy na Slovensku:[85]

I. Etapa 1991-1996

– Zrušená sústava národných výborov.

– Vytvorená obecná samospráva (1990).

– Vytvorená sústavy orgánov miestnej štátnej správy (1990).

– Prijatá Ústava (1992) a zakotvenie územnej samosprávy.

– Zrušene krajské úrady (1990), vznik 38 okresných a 121 obvodných úradov (1991).

II. Etapa 1996-2001

– Nové územné a správne členenie krajiny.

– Ustanovili sa krajské úrady (8), zvýšil sa počet okresných na 79, zanikli obvodné úrady.

– Okresy rozdelene do 3 úrovni, podľa počtu obyvateľov.

– Prijaté: Stratégia reformy verejnej správy (1999), Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2000).

III. Etapa 2002 - doteraz

– Vytvorenie regionálnej samosprávy (VÚC) na úrovni ôsmich krajov (2001)

– Decentralizácia, z miestnej správy prenesených na územnú samosprávu viac ako 400 kompetencií (2002-2004).

– Vznik spoločných obecných úradov (na úrovne obce).

– Nový model financovania územných samospráv (2005).

[85] Žárska a kol., 2016

– Prijatý dokument Koncepcia modernizácie územnej samosprávy (2009).

V rámci reformy ESO (2013):

- Zánik špecializovaných krajských úradov.
- Vznik 72 integrovaných okresných úradov.
- Vznik Klientskych centier.

Hlavné výsledku reformy verejnej správy na Ukrajine:

1. Etapa 1991-1996

– Legislatívne vymedzenie orgánov samosprávy a miestnej štátnej správy (1994).

– Vytvorenie základných zásad organizácie a fungovania štátnej správy a miestnej samosprávy pred prijatím Ústavy (1995).

2. Etapa 1996-2004

– Prijatá Ústava Ukrajiny (1996).

– Samostatné zákony o miestnej samospráve (obecne rady) (1997), o orgánoch miestnej štátnej správy (1999) (miestna štátna administrácia).

3. Etapa 2004-2010

– Ústavná reforma (2004).

4. Etapa 2010-doteraz

– Vrátili naspäť Ústavu v znení od 28. júna 1996 (2010), výraznú moc získal prezident.

– Ústavná reforma (2014)väčšiu moc tak získal parlament.

– Decentralizácia vlády (2014 – doteraz).

– Vypracovaná a schválená: Koncepcia reformovania miestnej samosprávy (2014).

– Vypracovaná a schválená: Stratégia reformy verejnej správy (2016).

– Vznik združenia hromád (2014 - doteraz), (pričlenenie malých hromád k väčším) .

– Vytvorený nový orgán v samospráve – starosta.

– Finančná decentralizácia.

– Delegované základne kompetencie na miestnu samosprávu.

– Vytvorené Centra poskytovania administratívnej pomoci.

– Rozvoj e-governance.

Proces reforiem v oboch krajinách sa začína približne v rovnakom období, začiatok deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia. Ešte pred získaním nezávislosti v krajinách boli prijaté zákony, ako základ pre organizáciu verejnej správy.

Reforma verejnej správy na Slovensku má aktuálnych tri etapy, reforma verejnej správy na Ukrajine má štyri etapy. Pričom prvá etapa časovo je totožná pre obe krajiny (1991-1996).

Slovensko prijalo Ústavu v roku 1992, a získalo nezávislosť v roku 1993. Ukrajina prijala Ústavu v roku 1996, o päť rokov neskôr ako vznikol samostatný štát. Z toho uhla pohľadu môžeme považovať Slovensko ako viac legislatívne pripravenú vzniknutú krajinu.

Spoločným pre dane krajiny je skutočnosť, že napriek tomu, že od začiatku vzniku štáty mali legislatívne rozdelenú štátnu správu a samosprávu, nefungovalo to úplne tak. Orgány miestnej samosprávy nemali dostatočnú samostatnosť, kompetencií ani financií.

Spoločným negatívnym bodom môžeme ukázať aj fakt, že v oboch krajinách sa uskutočňovali zmeny, ktoré mali mnohokrát protichodný charakter. Na Ukrajine tak považujeme Ústavne zmeny, (išlo skôr o moc medzi vládou a prezidentom). Na Slovensku sa zmeny realizovali výhradne v štátnej správe (dvojstupňové alebo trojstupňové úrovne riadenia). Vývoj správy a územného členenia Slovenská sú výrazné ovplyvnene širším európskym vývojom. Vývoj Ukrajiny viac ovplyvnený Ruskom.

Hlavnou spoločnou črtou pri reformovaní verejnej správy na Ukrajine a na Slovensku je decentralizácia vlády.

Podľa zistených údajov vidíme, že tento proces sa začal v porovnávaných krajinných v rôznom období. Na Slovensku sa celý proces decentralizácie začal už v roku 2002, Ukrajina na to prišla iba v roku 2014. Taký rozdiel je spôsobený hlavne historickým, ekonomickým a politickým vývojom skúmaných krajín, tento vývoj považujeme ako jeden z kľúčových determinantov začiatku decentralizácie.

Priebeh decentralizácie na Slovensku a na Ukrajine nepovažujeme za úplne identicky. Proces bol obsahovo odlišný, keďže neprichádzalo k vytvoreniu nového modelu ale k zmene existujúceho, napriek tomu, môžeme identifikovať aj podobne črty.

Aby sa dosiahol prvotný cieľ decentralizácie na Ukrajine – prenesenie časti právomoci na územnú samosprávu, najprv boli vytvorené podmienky na vznik silnej a schopnej samosprávy vykonávať na ňu kladené úlohy na vysokej úrovni. Začali vznikať združenia hromád, (základ miestnej samosprávy). Obyvatelia hromady (obce) na základe vlastných preferencií rozhodnú ku ktorej susednej hromade (obci) sa chcú pripojiť. Predpokladá sa, že

do roku 2021 cele územie štátu prejde tuto fázu. A tak budú vytvorené miestne samosprávy s väčším počtom obyvateľov,

Na rozdiel od Ukrajiny Slovensko začalo proces decentralizácie s dosť rozdrobeným územím, niektoré samosprávy majú menej ako 1000 obyvateľov, sú pomerne malé a preto slabé.

Slovenská republika začala svoju cestu decentralizácie vytvorením novej regionálnej úrovne samosprávy, nebol realizovaný model prirodzených regiónov, ale 8 samosprávnych krajov. Je to v súčasnosti jednou z otvorených otázok a spojená s tým prebiehajúca diskusia o pokračovaní reformy verejnej správy. Tak isto aj vhodná nová štruktúra miestnych samospráv na Slovensku.

Podobnou črtou pre skúmané krajiny je vzniknutá možnosť spolupráce miestnych samospráv, však daný problém štáty riešili rôznymi cestami. Na Ukrajine hromady môžu spolupracovať na základe dohody o spolupráci. Pomocou delegovania výkonu konkrétnych úloh na inú hromadu. Na Slovenskú vznikli spoločné obecne úrady pre výkon kompetencií na úrovni obcí.

Porovnávane krajiny prešli cestou fiškálnej decentralizácie a získali nový model financovania samospráv. Hlavným zdrojom financií pre samosprávu na Slovensku je daň z príjmu fyzických osôb, (podielová daň), menšiu časť tvoria miestne dane, cudzie návratne a nenávratne zdroje. Nový model financovania miestnej samosprávy na Ukrajine priniesol zmeny v rozpočtovom procese a daniach, je založený na princípe prerozdeľovania viacerých daní. Najväčšiu časť príjmov samospráv tvorí výnos dane z príjmu fyzických osôb. Celkovo príjmy samospráv tvoria 6 daní, 15 poplatkov, iné návratne a nenávratne príjmy.

Na Slovensku od roku 2016 je daň z príjmu fyzických osôb nariadením vlády rozdelená v pomere 70 % z výnosu dane miestnej úrovne, 30 % výnosu dane samosprávnym krajom (tab. číslo 4).

Tabuľka č.4: Rozdelenie dani z príjmu fyzických osôb (DPFO) medzi rozpočtami (Slovensko, v %)

Rok	Centrálna úroveň	Regionálna úroveň	Miestna úroveň
	Štát	VÚC	obce
2020	0%	30%	70%

Zdroj: Vlastné spracovanie, na základe *zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov*

V tabuľke číslo 5 vidíme legislatívne rozdelenie výnosu dane z príjmu fyzických osôb na Ukrajine za rok 2020. Od roku 2015 na Ukrajine je daň z príjmu fyzických osôb rozdelená

v pomere 60 % z výnosu dane miestnej úrovne, 15 % výnosu dane regiónu (oblasť), 25 % výnosu dane štátu. Mesta Kyjev a Sevastopoľ majú iný podiel financií. Daň ktorá sa vyberá na území mesta Kyjev je rozdelená v pomere 40 % dane mestu, 60 % výnosu dane štátu. Daň ktorá sa vyberá na území mesta Sevastopoľ - 100 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb meste Sevastopoľ.

Tabuľka č.5: Rozdelenie dani z príjmu fyzických osôb (DPFO) medzi rozpočtami (Ukrajina, v %)

Rok	**Centrálna úroveň**	**Regionálna úroveň**	**Miestna úroveň**
	Štát	Autonómna republika Krym, oblasť	Rajón, hromada, oblastné mesta
2020	25%	15%	60%
	daň na území mesta Kyjiv		
	Štát	-	Kyjiv
	60%	-	40%
	daň na území mesta Sevastopoľ		
	-	-	Sevastopoľ
	-	-	100%

Zdroj: Vlastné spracovanie, *Rozpočtový kódex Ukrajiny.*

Ako výsledok vidíme odlišné črty modelu financovania správy v skúmaných krajinách. Napríklad na Slovensku sa vyberá daň z príjmu fyzických osôb v prospech obci a samosprávnych krajov, nie štátu. Na Ukrajine štát má 25 % výnosu dane, čo znižuje finančnú samostatnosť samospráv na Ukrajine.

Na Slovensku model financovania miestnych samospráv zahŕňa iba jednu podielovú daň (od 2016), model financovania miestnych samospráv na Ukrajine prijal systém troch podielových daní (od 2015).

Ďalším podobným výsledkom reformy verejnej správy v skúmaných krajinách je vznik Klientskych centier na Slovensku a Centier poskytovania služieb (ukr. ЦНАП - CNAP) na Ukrajine. V oboch krajinách v súčasnosti prebehá vznik takých centier.

Klientské centrá na Slovensku poskytujú integrované služby rôznych subjektov verejnej správy, sú to kontaktné a administratívne miesta, kde prebieha prvý kontakt fyzických a právnických osôb so štátnou správou.

Centrá poskytovania administratívnych služieb – je orgánom miestnej štátnej správy, priestor kde občania môžu získať rôzne služby. Vyskytli sa aj problémy v súvislosti s vznikom takých stredísk na Ukrajine. Napríklad nedostatok personálu, vedomosti a zručnosti personálu, nedostatočná vybavenosť alebo malé priestory. V súvislosti s tým existuje v

súčasnosti určité množstvo projektov medzinárodnej technickej pomoci, ktorá poskytuje podporu pri zriaďovaní a zdokonaľovaní centier.

Existujú niektoré všeobecne princípy, ktoré by mali byť pri právnej úprave oblasti verejnej správy v Európe dodržiavané. Pre miestnu samosprávu takým dokumentom je Európska charta miestnej samosprávy. Vláda Ukrajiny ju kompletne ratifikovala v roku 1997, vláda Slovenskej republiky ju kompletne ratifikovala v roku 2007. Môžeme považovať reformovanie verejnej správy v porovnávaných krajinách v súlade s Európskymi štandardami.

Napriek uskutočnenej reformy na Ukrajine a dosiahnutých výsledkov, model verejnej správy nie je dokonalý a zostali niektoré neriešene problémy. Za neriešene problémy pri reformovaní verejnej správy na Ukrajine považujeme napríklad neuskutočnene legislatívne zmeny – Ústavná reforma. Týka sa to napríklad reorganizácie miestnej štátnej správy, mali by tak zaniknúť štátne administrácie a vzniknúť orgány dozoru nad miestnou samosprávou. Ďalej by sa malo zmeniť územnosprávne členenie štátu. Ako jeden z návrhov bola zmena na 1. oblasti, Autonómna republika Krym, 2. okruhy, 3. hromady. Do konca roku 2021 by mali vzniknúť združenie hromád na celom území štátu. Ďalším problémom je nedokonale financovanie delegovaných kompetencií na samosprávy.

Považujeme za najväčší problém, ktorý bráni implementácie reforiem – vojenská agresia Ruskej federácii na ukrajinskému území a anexia Krymu. Ide neleň o reforme verejnej správy ale aj o zhoršení ekonomického, sociálneho, kultúrneho stavu štátu ako aj celkovo zlý imidž krajiny.

Napriek dôležitým zmenám, ktoré sa uskutočnili po roku 1991 a potom po roku 2002 na Slovensku, existujú aktuálne problémy vo systéme verejnej správy aj na Slovensku. Napríklad, vytvorenie vhodnej štruktúry miestnych samospráv, 2/3 majú menej ako 1000 obyvateľov, preto sú pomerne malé a slabé. Ako dobrý príklad riešenia problémy malých samospráv na Slovensku môže byť cesta ukrajinskej reformy. Napríklad na Ukrajine najmenšia vzniknutá samospráva má 1,6 tisíc obyvateľov, najväčšia má 44,7 tisíc obyvateľov.

Na regionálnej úrovne samosprávy majú veľký balík kompetencii a nemajú dostatočne peňazí na výkon týchto kompetencii. Ale ak by sa štát rozhodol v pokračovaní reformy fiškálnej decentralizácií, mal by urobiť rozsiahlu analýzu, aby zistiť presne dáta, či sú peniaze postačujúce alebo nie, a mať tvrdé fakty predtým, ako sa rozhodne meniť model financovania či kompetencie samospráv.

4.5.2. *Spoločné a rozdielne črty v samospráve a v štátnej správe*

Systém verejnej správy v porovnávaných krajinách tvoria dve hlavne zložky, a to štátna spáva a samospráva.

Na Slovensku štátu správu tvoria ústredná štátna správa a miestna štátna správa, orgánmi ústrednej štátnej správy sú vláda SR, ministerstva aj ostatné orgány štátnej správy. Na čele vlády je predseda a na čele ministerstiev sú ministri.

Štátnu správu na Ukrajine, tak isto ako ja na Slovensku, tvoria ústredná štátna správa a miestna štátna správa, orgánmi ústrednej štátnej správy sú Kabinet Ministrov Ukrajiny, ministerstva a ostatné výkonne orgány štátnej správy. Na čele vlády je premiér a na čele ministerstiev sú ministri.

Na Slovensku tak isto ako aj na Ukrajine každé ministerstvo na čele má iba jedného ministra. Celkovo na Slovensku je 13 ministerstiev a na Ukrajine 17.

Napríklad k ostatným orgánom štátnej správy na Slovensku patri 11 úradov. Na Ukrajine k ostatným orgánom štátnej správy patri:[86] 25 štátnych služieb, 17 štátnych agentúr, 5 štátnych inšpektorátov, 4 kolegiátne orgány, 8 ústredných orgánov so špeciálnym postavením, 5 ostatných ústredných orgánov. Vyzerá organizácia orgánov ústrednej štátnej správy na Ukrajine dosť rozdrobene v porovnaní zo Slovenskom.

Miestnu štátnu správu na Slovensku tvorí sústava 72 okresných úradov. Na Ukrajine ju tvoria 27 oblastné administrácie, 352 rajonne štátne administrácie. Na rozdiel od Ukrajiny, kde miestna štátna správa existuje na úrovni oblasti a rajónu, na Slovensku boli v roku 2013 krajské úrady zrušene.

Pokračujeme v komparácii zložiek verejnej správy, pozrieme sa na samosprávy Slovenskej verejnej správy a Ukrajinskej verejnej správy.

Prvou zložkou miestnej samosprávy na Slovensku je územná samospráva, druhou záujmová samospráva. Územnú samosprávu tvoria dve úrovne – regionálna a miestna, sú to samostatne samosprávy s vlastnými úlohami a financiami. Obec je základnou jednotkou samosprávy na Slovensku.

Na Ukrajine existuje iba územná samospráva a tvoria ju tri úrovne – oblastná, rajonna a miestna. Územná hromada je základnou jednotkou samosprávy na miestnej úrovni na Ukrajine. V tabuľke číslo 6 vidíme zloženie orgánov samospráv na Slovensku a na Ukrajine.

---

[86] Government portal, *Інші органи виконавчої влади*, 2020. [online] [cit. 2020-05-09] Dostupne na internete <https://www.kmu.gov.ua/catalog>

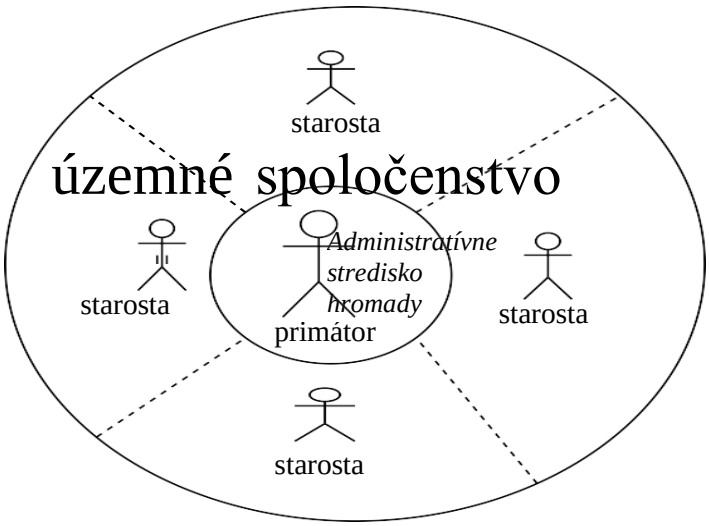
Tabuľka č.6: Orgány samospráv v porovnávaných krajinách

Slovensko	Ukrajina
volené orgány obce:	**volené orgány**
a) obecné zastupiteľstvo (zastupiteľsky zbor zložený z poslancov)	a)zastupiteľstvo miestnej samosprávy (poslanci v rade)
b) starosta obce	b) starosta
	c) primátor
ďalšie orgány obce	**ďalšie orgány**
obecná rada	obecná, selyščna, mestská rada
Komisie	výkonné orgány rad (výbory)
obecný úrad	rajóne a oblastné rady (zastupujú spoločné zaujmi hromád)
prednosta obecného úradu	orgány samoorganizácie obyvateľstva
hlavný kontrolór	obecný, selyščny, mestsky primátor
obecná polícia	starosta

Zdroj: Vlastné spracovanie, *zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákon Ukrajiny № 280/97-ВР Про місцеве самоврядування в Україні*

Rovnaké volené orgány samospráv v porovnávaných krajinách sú obecné zastupiteľstvo a starosta (na Ukrajine k voleným patri aj pozícia primátora). Pri analýze ďalších orgánov na miestnej úrovni, sme prišli k záveru, že obidve krajiny majú taký orgán ako obecná rada. Na obrázku č. 6 môžeme vidieť postavenia primátora a starostov v samospráve. Každé územné spoločenstvo volí jedného primátora, a starostu v každej hromade mimo administratívneho centra spoločenstva.

Obrázok č.6 Postavenie primátora a starostov v systéme miestnej samosprávy na Ukrajine



Zdroj: Vlastné spracovanie

Administratívne stredisko spoločenstva hromád predstavuje najväčšiu hromadu ku ktorej sa pričlenili iné menšie hromady.

Pri porovnaní samospráv vidíme, že v oboch krajinách miestna samospráva po decentralizácie získala viac kompetencií, v oboch krajinách samosprávy majú vlastné kompetencie a delegované kompetencie, a s tým aj delegované finančne prostriedky na plnenie prenesených úloh. V súvislosti so stále prebiehajúcim procesom decentralizácie na Ukrajine nemôžeme porovnať celkový počet a rozsah kompetencií daný samosprávam so Slovenskom. Do roku 2021 by mali byť rozšírene kompetencie samospráv a rozdelene medzi rôznymi úrovňami.

Odlišnou črtou v samosprávach je existencia záujmovej samosprávy vo verejnej správe Slovenskej republiky – má najčastejšie charakter profesijných, hospodárskych alebo záujmových združení.

Uskutočnené zmeny považujeme za veľmi dôležite pre rozvoj každého štátu. Tak ako vidíme nie je žiaden zo systémov dokonalý, preto sa stále uskutočňujú rôzne zmeny. Napriek tomu, že Ukrajina a Slovenská republika sú veľmi odlišné krajiny, sú viaceré spoločné znaky vo verejnej správe. Hlavne pri komparácii procesov reforiem sme zistili veľa podobných znakov. Stále verejná správa na Ukrajine neprešla celým procesom transformácie, preto v súčasnosti sa verejne správy veľmi líšia v organizačnej štruktúre.

Záver

Hlavným cieľom záverečnej práce bolo na základe nadobudnutých teoretických vedomosti a popisu systémov verejnej správy porovnať procesy reforiem verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine, so zreteľom na časovú a obsahovú stránku pri špecifikácii spoločných znakov, rozdielov a problémov.

Tento cieľ sme dosiahli pomocou metódy komparácie. Pomocou danej metódy sme porovnali priebeh reforiem verejnej správy v skúmaných krajinách. Zistili sme, že zmeny v systéme verejnej správy sa v oboch krajinách začali približne v rovnakom období (1991 a 1993). Najdôležitejšia reforma sa na Slovensku začala ešte v roku 2002, na Ukrajine iba v roku 2014. Priebeh reforiem nepovažujeme za identický, keďže každá krajina mala svoj dôvod začiatku procesu decentralizácie, v rôznom čase a odlišnými podmienkami. Však neznamená to, že reformy na Slovensku a na Ukrajine nemajú spoločné znaky. Podstatným spoločným znakom pre reformu verejnej správy je proces decentralizácie v skúmaných krajinách, teda decentralizácia právomoci a fiškálna decentralizácia. Podobným výsledkom decentralizácie v skúmaných štátoch je vznik možnosti spolupráce miestnych samospráv. Na Slovensku samosprávy môžu vytvárať spoločné obecne úrady. Na Ukrajine sa spolupráca uskutočňuje na základe dohody o spolupráci. Spoločnou črtou je aj vznik stredísk poskytovania služieb pre občanov a to sú klientske centrá na Slovensku a centra poskytovania služieb na Ukrajine.

Zistili sme aj odlišné črty procesov reforiem verejnej správy na Slovensku a na Ukrajine. Napríklad sa decentralizácia na Ukrajine začala vytvorením územných spoločenstiev, takým spôsobom bol vyriešený problém veľkého počtu malých miestnych samospráv. Na rozdiel od Ukrajiny, Slovenská republika začala proces decentralizácie z silne rozdrobeným územím, niektoré samosprávy aj teraz majú menej ako 1000 obyvateľov. V tomto prípade by mohla byť ukrajinská reforma príkladom pre Slovensko.

Výsledkom decentralizácie je odlišný model financovania samospráv v porovnávaných krajinách.

Zistili sme problémy, ktoré doposiaľ neboli riešene ani na Ukrajine ani na Slovensku. Najme na Ukrajine, patria sem neuskutočnená ústavná reforma, nedokonale financovanie delegovaných kompetencií na miestnu samosprávu, malý počet vlastných kompetencií, stále sa vytvarujú územné spoločenstva. Na Slovensku, ako sme už spomenuli, stále otvorenými otázkami sú vhodná štruktúra miestnych samospráv, veľký balík kompetencií na regionálnej úrovni a ich nedostatočne financovanie.

Pomocou metódy komparácie sme porovnali neleň procesy reforiem na Slovensku a na Ukrajine ale aj organizačné usporiadanie verejných správ. Zistili sme, že na Slovensku a na Ukrajine tvoria systém verejnej správy dve základne zložky, a to sú štátna správa a samospráva. Veľmi sa líši sústava štátnych organov v porovnávaných krajinách.

Reforma verejnej správy na Ukrajine ešte je v stave implementácie, preto je naše hodnotenie iba priebežne. Celkovo reforma môže byť vyhodnotená až po skončení celého procesu.

Zoznam použitej literatúry

Knižné zdroje

1. BOGGERO, G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance.* BRILL, 2017. 350 s. ISBN 9004347240, 9789004347243

2. CIRNER, Michal. *Cezhraničná spolupráca v európe a verejná správa naprieč hranicou (Slovensko – Ukrajina),* Pracovný zošit VI. Prešov : Výskumné centrum SFPA (RC SFPA, n.o.,), 2017, 63 s. ISBN 978-80-89540-91-4

3. DIMOCK EMARSHALL, „*The Study of Administration*“, *American Political Science Review*, Feb, 1937, pp. 31-32

4. FARKAŠOVÁ K. *Reforma verejnej správy na Slovensku (priebeh reformy v rokoch 1990 – 2005*). In : 9. študentská vedecká konferencia, Prešov 2014, s. 226- 220, ISBN 978-80-555-1064-4.

5. FELIX A NIGRO, *Modern Public Administration*, Harper and Row, New York, 1965, p. 12.

6. GAŠPAR, M. *Moderná verejná správa*. Bratislava: Procom, 1993, 128s. ISBN 80-85717-01-8.

7. GERALD E. CAIDEN. *The dynamics of public administration: guidelines to current transformations in theory and practice.* New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, p.25. ISBN 0030852323

8. GRÚŇ, Ľ., PAULIČKOVÁ, A., VYDROVÁ, V. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava : Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.

9. HAMALOVÁ M. a kol. 2014. Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. Wolters Kluwer s. r. o., 2014. 454 s. ISBN 978-80-8168-140-0

10. HAŠANOVÁ, J. *Správne právo*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9

11. HENDRYCH D. 2009. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1

12. KASANOVÁ, A. *Sprievodca sociálneho pracovníka II. Seniori a samospráva.* 1. Vydanie. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2008. 162 s. ISBN 978-80-8094-254-0.

13. KOSORIN, F. *Verejná správa (Koncepcia, Reformy, Organizácia*). Bratislava: Ekonóm. 2003. 168 s. ISBN 80-225-1696-1.

14. KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy.* Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2010. 239 s. ISBN 978-80-557-0101-1.

15. KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Bratislava : Bratia Sabovci, 2011. 194s. ISBN 978-80-557-0299-5

16. KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti.* Bratislava : Bratia Sabovci, 2011. 194s. ISBN 978-80-557-0299-5

17. LAWRENCE D SMITH. *Reform and decentralization of agricultural services : a policy framework.* Rome : Food and Agriculture Organization, 2001, 239 p., ISBN: 9251046441.

18. MACHAJOVÁ, J. *Všeobecné správne právo*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3

19. MACHAJOVÁ, Jozefína. *Občan a verejná správa*. Bratislava : Nadácia Občan a demokracia, 2000, 328 s. ISBN 80-968528-0-9.

20. NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava : Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2013, 82 s. ISBN: 978-80-89600-18-2.

21. NIŽŇANSKÝ, Viktor. *Decentralizácia na Slovensku bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005.* Úrad vlády Slovenskej republiky. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. In : Považská tlačiareň. 2005 S. 85. ISBN-10: 80-969447-1-1

22. PIROŠIK, V. a kol., *Decentralizácia a korupcia*, Transparency International Slovensko, Bratislava. 2004. ISBN 80-89041-77-9

23. PFIFFNER, PRESTHUS, Public Administration, The Ronald Press Co, New York, 1960, p. 3.

24. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O., Veřejná správa. Praha : C.H. BECK, 2002, 278 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.

25. RUMKI BASU. *Public Administration: Concepts And Theories.* In: Sterling Publishers Pvt. Ltd, 1994, p. 507, ISBN 8120727630, 9788120727632

26. ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

27. ŠKULTÉTY, P. *Základy miestnej správy*. - 1. vyd. - Bratislava : Univerzita Komenského, 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1.

28. ŠKULTÉTY, P. *Základy miestnej správy.* Bratislava : Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1. vyd., 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1.

29. VRABKO M. a kol.: *Správne právo hmotné.* Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

30. WHITE, LEONARD DUPEE, *Introduction to the study of public administration.* New York, Macmillan Co., 1955, 535 p.

31. ŽÁRSKA, ELENA a kol. Verejná správa. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2016, 354 s. ISBN 978-80-225-4228-9.

32. КОВБАСЮК Ю. В. а кол. *Державне управління* : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с. ISBN 978-966-619-336-3, ISBN 978-966-619-337-0 (Т. 1).

Zákony

1. ÚZč. 294/1990 Sb. Ústavní zákon

2. Zákon č. 346/1990 Sb. Zákon Slovenskej národnej rady o voľbách do orgánov samosprávy obcí

3. Zákon č. 367/1990 Sb. Zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení)

4. Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení

5. Zákon č. 472/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o organizácii miestnej štátnej správy

6. Zákon č. 518/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy

7. ÚZč. 460/1992 Sb Ústava Slovenskej republiky

8. Zákon č. 222/1996 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

9. Uznesenie vlády SR č. 695/1999 Uznesenie vlády Slovenskej republiky k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike

10. Uznesenie vlády SR č. 230/2000 Uznesenie vlády Slovenskej republiky ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy

11. Ústavný Zákon č. 90/2001 Z.z. Ústavný Zákon ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky

12. Zákon č. 416/2001 Z. z. Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

13. Zákon č. 302/2001 Z. z. Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)

14. Zákon č. 303/2001 Z. z. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov

15. Zákon č. 453/2001 Z.z. Zákon ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR o obecnom zriadení

16. Zákon č. 575/2001 Z. z Zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

17. Zákon NR SR č. 453/2001 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

18. Zákon NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

19. Zákon SNR č. 369/2001 Z. z. o obecnom zriadení

20. Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

21. Zákon NR SR č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy

22. Постанова ВРУ РСР Про проголошення незалежності України: від 24.08.1991 р. № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України, — 1991 р., № 38, Ст. 502. [online] [cit. 2020-02-06] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>

23. ЗУ „Про формування місцевих органів влади і самоврядування“ від 03.02.1994 № 3917-XII, ВРУ. – 1994. – № 22. – ст. 145

24. Конституційний Договір від 03.05.1995 — 1995 р., № 18, ст.133 . [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/ed19950608>

25. ЗУ Про місцеве самоврядування в Україні, від 21.05.1997. № 280/97-ВР, ст. 5 online] [cit. 2020-05-01] Dostupne na internete: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print>

26. ЗУ Про центральні органи виконавчої влади, ВРУ, № 3166-VI, від 17.03.2011

27. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*“, від 01.04.2014. № 333-р, 333-2014-р. [online] [cit. 2020-03-16] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

Internetové zdroje

1. Decentralisation*: New stage MAIN OBJECTIVES FOR THE PERIOD UP TO 2020.* [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/344/decentral_ENG.pdf>

2. Decentralization. Glossary, 2020, [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/glossary?letter=H>

3. Decentralization. *Starosta.* 2020. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/starosta>

4. Encyclopædia Britannica, Inc. Corporate Site. *Local government.* The Editors of Encyclopaedia Britannica.. [online] [cit. 2020-04-25] Dostupne na internete <https://www.britannica.com/topic/canton-European-government>

5. European Commission. *Slovensko, Hlavné výkonné a legislatívne orgány. 2019,* [online] [cit. 2020-03-23] Dostupne na internete: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-72_sk>

6. Európska charta miestnej samosprávy. 1985. [online] [cit. 2020-03-02] Dostupne na internete <http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=4397>

7. Government portal, *Catalog,* 2020. [online] [cit. 2020-04-30] Dostupne na internete: <https://www.kmu.gov.ua/catalog >

8. Government portal, *Good governance*, 2020, [online] [cit. 2020-04-27] Dostupne na internete: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya>

9. Government portal, Інші органи виконавчої влади, 2020. [online] [cit. 2020-05-09] Dostupne na internete <https://www.kmu.gov.ua/catalog>

10. JOHNSON, R. W.- MINIS, H. P.: *K demokratickej decentralizácii, prístupy k podpore dobrého spôsobu vládnutia, pracovný materiál*. Research Triangle Institute, júl

1996. [online] [cit. 2020-03-08] Dostupne na internete https://www.rti.org/sites/default/files/resources/Toward_demo_decen.pdf

11. *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.* Bratislava, 2001. [online] [cit. 2020-03-13] Dostupne na internete https://www.komunal.eu/images/pdf/Koncepcia_NR_SR_2001.pdf

12. *Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, 2009.* [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: < http://ns.inprost.sk/koncepcia-modernizacie-uzemnej-samospravy-v-slovenskej-republike>

13. KOVÁČOVÁ, ELEONÓRA. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. In:* Acta FF ZČU, 2015, roč. 7, č. 3. S.101. 10 [online] [cit. 2020-02-02] Dostupne na internete <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/17063/1/Kovacova.pdf>

14. Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. *Rethinking decentralization at the World Bank.* Draft Discussion Paper. Washington, DC, World Bank. 1998, [online] [cit. 2020-03-06] Dostupne na internete <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>

15. Lukas Cíbik. *Slovensko a fiškálna decentralizácia.* In : Academia.edu, [online] [cit. 2020-03-12] Dostupne na internete https://www.academia.edu/29983776/SLOVAKIA_AND_FISCAL_DECENTRALIZATION.doc

16. Mapa siete CNAP na Ukrajine, 2020 [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <http://map.cnap.in.ua>

17. Ministerstvo financií Slovenskej Republiky. *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy.* [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete <http://www1.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=3513>

18. Minregion. Decentralization. , About Reform *State Policy, Legislative Groundwork, and Provisional Results of the First Stage of Decentralisation of Power in Ukraine*, 2020. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/en/about>

19. Minregion. Концепція Державної Політики (Koncepcia Verejnej Politiky v oblasti decentralizácie). 2020. [online] [cit. 2020-03-22] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/516/Концепція_політики__ціль_10.3.pdf>

20. Monitoring procesu decentralizácie na Ukrajine,2020 [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

21. MV SR, *ESO - Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa.* 2013, [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: < https://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>

22. MV SR. *OP Efektivna verejna správa. Príloha č. 4*. [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2017/11/Opis-projektu-5.pdf>

23. MV SR. *OPERAČNÝ PROGRAM EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA 2.0*. 2018, [online] [cit. 2020-03-16] Dostupne na internete: < http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2018/10/Operačný-program-Efektívna-verejná-správa-2.0.pdf >

24. MV SR. *OPERAČNÝ PROGRAM EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA 2.0. Programové obdobie 2014 – 2020.* Bratislava, 2018, [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2018/10/Operačný-program-Efektívna-verejná-správa-2.0.pdf>

25. Pomarančova revolúcia. Bližšie informácie na internete [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete < https://www.sme.sk/c/1837877/pomarancova-revolucia.html>

26. President of Ukraine, official website, 2020. [online] [cit. 2020-04-30] Dostupne na internete: <https://www.president.gov.ua/lustration/lustr-list/lustr-local-adm/lustr-rda>

27. SEDLÁKOVÁ, S. 2008. *Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu*. Ekf.tuke.sk [online] [cit. 2020-03-14] Dostupne na internete: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/fi les/prispevky/sedlakova.pdf>

28. Slovník slovenského jazyka, *Správa,* 2020. [online] [cit. 2020-01-25] Dostupne na internete <https://slovnik.aktuality.sk/pravopis/slovnik-sj/?q=správa>

29. Slovník slovenského jazyka, *Verejný,* 2020 [online] [cit. 2020-01-25] Dostupne na internete <https://slovnik.aktuality.sk/pravopis/slovnik-sj/?q=verejný>

30. State statistics service of Ukraine. *Кількість адміністративно-територіальних одиниць*. [online] [cit. 2020-02-05] Dostupne na internete <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html>

31. State statistics service of Ukraine. *Населення*. [online] [cit. 2020-02-05] Dostupne na internete <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html >

32. Sveriges Kommuner och Regioner, *Local self-government.* [online] [cit. 2020-04-25] Dostupne na internete <https://skr.se/tjanster/englishpages/municipalitiesandregions/localselfgovernment.1305.html >

33. Štatistický úrad Slovenskej republiky. [online] [cit. 2020-01-28] Dostupne na internete <http://datacube.statistics.sk>

34. Ukrajina bez Kučmy - Ukraine without Kuchma [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://cs.qwe.wiki/wiki/Ukraine_without_Kuchma>

35. UKRINFORM. Ukrainian multimedia platform for broadcasting. [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2039167-vsi-hto-pricetnij-cu-nic-maut-provoditi-svoeridno-ak-prijmalasa-konstitucia.html>

36. Verchovna Rada of Ukraine. *Бюджетний кодекс України*, 2010, № 50-51, ст.572. [online] [cit. 2020-03-18] Dostupne na internete <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

37. VOLKO, V. a kol. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava : MV SR sekcia verejnej správy odbor koordinácie a modernizácie verejnej správy. 2007. s. 10 [online] [cit. 2020-01-28] Dostupne na internete < https://www.minv.sk/?strucny-prehlad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>

38. Vražda novinára. Bližšie informácie na internete [online] [cit. 2020-02-22] Dostupne na internete <https://www.noveslovo.sk/c/26294/Bezhlave_telo_a_Kucmagate>