
А. С. Чиркін, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Місцеве самоврядування Угорщини після конституційних змін 2011 року

У статті проаналізовано нову систему місцевого самоврядування в Угорщині, яка склалася після конституційних змін. Визначено, як саме інститут місцевого самоврядування закріплений у новій Конституції 2011 року. Досліджено, який адміністративно-територіальний устрій має країна, зосереджена увага й на організаційній основі діяльності місцевої влади. Крім того, здійснений аналіз нового перерозподілу повноважень між державою і місцевими органами управління.

Ключові слова: Угорщина, муніципалітет, округ, місцеве самоврядування, повноваження, децентралізація.

В умовах державотворення в Україні цілком правомірним є звернення до досвіду зарубіжних країн, зокрема країн, які мають великий досвід в організації місцевого самоврядування. Провідними українськими вченими приділялось чимало уваги використанню іноземного досвіду задля ефективної побудови системи місцевого управління, зокрема С. Г. Серьогіна акцентувала увагу на вивченні досвіду муніципальних реформ країн Європейського Союзу, зазначала, що «пошук дієвої системи місцевого управління виступає характерною рисою сучасного етапу політико-правового розвитку переважної більшості країн світу». Проте дослідження вчених, головним чином, стосували-

ся країн Західної Європи, Польщі, країн Балтії. На нашу думку, актуальним питанням є вивчення нової системи місцевого самоврядування Угорщини, оскільки це єдина країна Східної Європи, в якій до 2012 р. діяла комуністична Конституція 1949 р., де в 90-ті рр. ХХ ст. була створена демократична і децентралізована система місцевої влади.

16 грудня 2014 р. Президент України провів зустріч з делегацією Вишеградської групи, в ході якої обговорювалися зокрема питання міжнародної підтримки й особливо допомоги найближчих сусідів України, якими є країни Вишеградської четвірки, що є надзвичайно важливим на шляху європейської інтеграції України [4]. З огляду на це, вважаємо за доцільне проаналізувати досвід конституційних змін в Угорщині, оскільки саме в цій країні за останні чотири роки відбулися найбільші зміни правової системи. Особливо зосередимо нашу увагу на реформуванні системи місцевого самоврядування вказаної країни.

Навесні 2010 р. в Угорщині відбулися парламентські вибори, за підсумком яких ультранационалістична та популістська партія Фідес отримала дві третини голосів більшості парламенту. Частина її поглядів полягала в тому, що мирний перехід 1989–1990 рр. призвів до спадкоємності влади старої еліти, а отже, «істинних» змін системи не відбулося. Одним із головних заходів для підкреслення волі до радикальних змін стало прийняття нової Конституції з відповідними реформами системи місцевого самоврядування і прийняття нового Закону «Про місцеве самоврядування», який набув чинності 1 січня 2012 р. [1; 3].

З наукової точки зору місцеве самоврядування у постсоціалістичному світі Європи одним із перших почав вивчати М. Ілнер, під співредагуванням якого у 1996 р. було оприлюднене перше порівняльне дослідження трансформації інститутів на локальному рівні [12]. На зламі 1990–2000-х рр. були здійснені й інші спроби вивчення організації місцевої влади на теренах Центрально-Східної Європи. Зокрема цим питанням займалися Г. Петері, В. Зентаї, К. Довлі, А. Кембел, А. Коулсон, Тамаш М. Хорват [7; 8; 9; 10; 15]. Безпосередньо дослідженням інституту місцевого самоврядування в Угорщині займався І. Те-

меші [14]. Проте, на жаль, усі ці дослідження стосувалися попередньої старої правової системи місцевого самоврядування Угорщини. Щодо нового устрою країни, то невеликий аналіз був здійснений Г. Кюппером, зокрема він проаналізував нову Конституцію країни [2]. Проте на сьогодні комплексного і глибокого дослідження саме нової системи місцевого самоврядування Угорщини не було здійснено.

Угорщина є парламентською республікою. В країні діє однопалатний Парламент – Національні збори. Главою держави є Президент Республіки, який обирається шляхом непрямого голосування на п'ятирічний термін і може бути переобраний один раз. Уряд очолюється прем'єр-міністром [3].

Угорщина є децентралізованою унітарною державою. Основний закон визнає місцеве самоврядування у статтях 31–35. Існує три рівні управління: центральний, регіональний (окружний) та місцевий.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий у 2011 р., привів до важливих змін у територіальній організації країни та розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Реформа публічного управління була повністю завершена в січні 2013 р.

Угорщина включає 19 округів (megye) і 3175 громад (Települések). Рівень місцевих громад складається з 2863 муніципалітетів, 265 міст, 23 міст з правами округу та столиці – міста Будапешт. Будапешт розділений на 23 міських райони [1; 3].

Категорія «міста з правами округу», встановлена Законом «Про місцеве самоврядування», включає такі міста, які надають громадські послуги не тільки для своїх жителів, але і для тих, хто живе на прилеглий до них території. Насправді такі міста є традиційно провінційними і мають кількість населення не менше 50 000 мешканців, тому до них до 2011 р. висувалися виключно формальні вимоги. На сьогодні існує тільки 23 муніципалітети, що відповідають таким вимогам [1]. Столиця Будапешт має спеціальну систему місцевого врядування, що складається з двох рівнів: крім управління як столиці держави, є також 23 районних управління. Усі вони є муніципальними органами влади та серед них немає ієрархічної підпорядкованості. З адміністративної

точки зору, двохрівнева система управління не є вигідною для міста, оскільки більшість районів існують як окремі муніципалітети, і така тенденція поширюється майже на все місто чи більшу його частину (статті 22, 23) [3].

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» статистичні регіони (створені відповідно до системи NUTS) зникли в січні 2013 р., а їх компетенцію, тобто регіональний розвиток і територіальне планування, перейняли на себе округи. Центральний уряд відповідає за функції, які виконувалися округами. Округи були позбавлені більшості своїх функцій у 2011 р., коли центральний уряд взяв на себе підтримання їх інституцій разом із борговими зобов'язаннями. У цілому, вся система може бути охарактеризована як фрагментована система малих муніципалітетів, котра заснована на принципі: один муніципалітет – один орган місцевого самоврядування.

В Основному законі Угорщини закріплено, що місцеві органи функціонують для вирішення місцевих громадських питань та управління державними справами (ст. 31) [3]. В Угорщині немає ієрархії між двома рівнями місцевого самоврядування (муніципальним і окружним). Відповідно до ст. 21 Закону «Про місцеве самоврядування» округи виконують повноваження, які муніципалітети не в змозі забезпечити. Округи і муніципалітети мають обов'язкові і делеговані повноваження. Вони не володіють законодавчими повноваженнями (ст. 10).

Рівень фрагментації не був зменшений новим Законом «Про місцеве самоврядування» 2011 р., хоча певні нові інструменти (наприклад, обов'язок спільного призначення керівників для невеликих муніципалітетів) були введені для того, щоб урівноважити недоліки системи малого муніципалітету. Нове законодавство не внесло глибоких змін в організаційну систему місцевих органів влади. Так, внутрішня структура муніципалітетів і округів залишається суттєво схожою з системою 1990 р. Стаття 32 Основного закону закріплює основні повноваження місцевих органів влади. Детальніше коло обов'язків місцевих органів визначено у главі II Закону «Про місцеве самоврядування». Глава III зазначеного Закону регулює питання організаційної будови та компетенції муніципалітетів. Відповідно до ст. 33

Основного закону і ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування», основним нормотворчим органом та органом, що наділений повноваженнями приймати рішення на місцевому рівні, є представницький орган (рада). Рада має право самостійно вирішувати так звані «місцеві суспільні справи (ст. 20) [1; 3]. Рішення ради можуть бути переглянуті тільки судом на законних підставах. Представницький орган здійснює управління власністю муніципалітету; отримує у межах, визначених законом, власні доходи та встановлює місцеві податки. Рада визначає річний бюджет муніципалітету, має право брати кредити та видавати позики, приймає рішення про організаційну структуру муніципалітету, може створювати органи місцевого управління та об'єднуватися з іншими місцевими органами влади [1; 3].

Усі ради обираються прямим голосуванням з використанням різних систем голосування. У випадку, якщо у муніципалітеті проживає 10 000 чи менше жителів, діє так звана система «коротких списків», в якій весь муніципалітет являє собою один виборчий округ. Усі кандидати вносяться у список, і кандидат, який отримує найбільшу кількість голосів, вважається обраним. Кількість кандидатів залежить від кількості членів місцевої ради. У тих муніципалітетах, де чисельність населення більша за 10 000 громадян (наприклад, райони столиці), використовується змішана система: 60% обираються простою більшістю (обирається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів), а 40% представників місцевих рад обираються за пропорційною системою серед кандидатів від партій (53 члени загальних зборів столиці будуть обиратися пропорційною системою, в якій виборці голосуватимуть за партійні списки). Місцеві вибори проводяться кожні чотири роки, через півроку після останніх парламентських виборів.

Слід зауважити, що новий коаліційний уряд Фідес та підтримуюча їх Християнсько-Демократична народна партія після отримання двох третин місць у парламенті зробили жорсткішими процедуру місцевих виборів, що робить більш складним для дрібних партій завдання отримати представництво в муніципальному управлінні [5].

Розмір представницького органу залежить від кількості місцевих жителів – найменші ради отримують тільки трьох

представників, у той час як найбільший за кількістю орган представництва існує в Дебрецені (друге за розміром місто в державі), в якому Рада складається з 34 членів та мера. Закон «Про місцеве самоврядування» встановлює, що представницький орган повинен проводити свої сесії за необхідністю, але повинен робити це щонайменше шість разів на рік. Як правило, такі засідання є відкритими для громадськості. Кожний представницький орган повинен кожного року проводити відкрите засідання, на якому вони інформують місцеве населення безпосередньо про політику місцевого управління. Рада може створювати комітети (ч. 3 ст. 33 Основного закону). Місцева влада може вільно визначати кількість і типи власних комітетів, муніципалітети з населенням більш ніж 2000 жителів зобов'язані створити комітет з фінансового контролю. Склад місцевих комітетів повинен бути пропорційним складу партій у раді. У цих органах також присутні безпартійні члени, але обрані представники повинні бути в більшості комітетів. У деяких випадках комітети можуть відігравати важливу роль, тому що на підставі делегованих повноважень від ради вони можуть мати право приймати рішення в деяких локальних громадських питаннях (статті 57–61) [1].

Мер, який обирається безпосередньо на місцевих виборах, є головою ради (ч. 2 ст. 33 Основного закону). Хоча мер є фігурою місцевої виконавчої влади, він політично не підзвітний представницькому органу. Факт того, що мер обирається шляхом прямих виборів, робить його сильною фігурою, навіть у тих випадках, коли наявне «співжиття» між головою ради та головами партій. Єдина сила ради в тому, що вона може домогтися відсторонення мера від посади шляхом подання заяви до суду (ст. 68 Закону «Про місцеве самоврядування»). Рада може вимагати, щоб суд тимчасово відсторонив мера від займаної ним посади, якщо вона вважає, що діяльність мера явно незаконна, або коли він не виконав свій обов'язок задекларувати власні доходи.

Мер представляє муніципалітет, головує на засіданнях ради і управляє через головного адміністратора мерією. Мерія очолюється головним адміністратором, який призначається мером (до 2011 р. призначався радою). Головний адміністратор є стар-

шим державним службовцем у кожному муніципалітеті і повинен відповідати професійним вимогам, закладеним у законі. Він несе відповідальність за підготовку та виконання рішень ради і виконує державні адміністративні завдання та функції, які покладуються на нього законодавством. Досі головний адміністратор місцевих органів влади мав значну кількість повноважень, але більшість із них були передані з 2013 р. новоствореним державним адміністративним районним підрозділам, які безпосередньо підпорядковуються уряду. Головний адміністратор є законним «сторожовим псом» [14] усіх органів місцевого самоврядування, тому що він повинен попередити раду, її комітети і мера, якщо вважає, що їх рішення потенційно можуть порушити або порушили закон (статті 81–83 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Мерія створена для виконання адміністративних повноважень місцевої влади. Основні функції мерії – підготовка та реалізація рішень представницького органу. Крім того, вони виконують деякі державні адміністративні завдання (видача ліцензій, реєстрація тощо), які передані від центрального уряду до мера. Слід зазначити, що останні функції були значно урізані з 2013 р., коли було знову створено районні органи центрального уряду, які взяли на себе більшість їх повноважень. Розмір мерії варіюється від трьох до декількох сотень службовців (статті 84–86 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Внутрішня організація окружних органів управління багато в чому аналогічна муніципалітетам, але з невеликими відмінностями. Представницький орган округів називається окружні збори. Він очолюється головою, який обирається членами зборів. Особливість членства окружних зборів полягає в тому, що виборці міст з правами округу (як правило, мова йде про великі міста) не можуть голосувати за представників окружних зборів, а можуть за власним бажанням тільки за членів муніципальної ради. Але оскільки округи втратили свої основні функції у наданні громадських послуг, це питання стало трохи недоречним (ст. 21) [1].

Закон «Про місцеве самоврядування» 1990 р. закликав невеликі муніципалітети (менш ніж 1000 жителів) створювати або

об'єднуватися в так звані місцеві адміністративні офіси, які б виконували роль колегіального виконавчого органу об'єднаних муніципалітетів, залишаючи місцевій владі право діяти самостійно або самостійно обирати свого мера [13]. На початку 1990-х рр. приблизно половина муніципалітетів (1548) заснували окремі мерії, в той час як інша половина (1526) заснувала 529 місцевих адміністративних офісів. До кінця 2000-х рр. кількість цих офісів зросла до 762, охопивши 63,6% всіх муніципалітетів Угорщини. Проте, починаючи з 2013 р., муніципалітети, що мали менше 2000 жителів, були зобов'язані створити колегіальні виконавчі органи. Ці об'єднані мерії служать у прилеглих муніципалітетах (які належать до одного і того ж адміністративного району) і фінансуються пропорційно. У деяких випадках більші муніципалітети зобов'язані бути резиденцією колегіального виконавчого органу, а значить, певною мірою їх організаційна свобода також обмежена [6].

Ще одне обмеження організаційної свободи місцевої влади виходить з того, що робота офісів мера фінансується безпосередньо з центрального бюджету. Таким чином, центральний уряд може керувати доступними для місцевих органів влади (наприклад, кількість персоналу) людськими ресурсами.

Коли новий Закон «Про місцеве самоврядування» перебував на стадії підготовки, передбачалося, що нові місцеві органи влади матимуть власні повноваження на місцевому рівні, і лише у виняткових випадках вирішення місцевого питання може бути покладено на інший орган, а не на органи муніципальної влади [1].

В останні два десятиліття обсяг обов'язків місцевих органів влади повільно, але впевнено збільшується, часто накопичуючи скарги від муніципалітетів, що вони отримують все більше і більше обов'язкових завдань без належних фінансових ресурсів. Ця тенденція скоротилася останнім часом через втрату муніципалітетом своїх основних повноважень. З 2013 р. центральний уряд узяв під свій контроль управління школами, за винятком підтримки шкільних будівель у муніципалітетах з населенням більш ніж 3000 жителів, стаціонарними та амбулаторними лікарнями та поліклініками, які повинні бути поступово націоналізовані.

Тим не менш, місцева влада має достатньо широке коло повноважень, які можуть бути власними або делегованими (добробільними). Що стосується перших, то тільки закон може визначати, що є власною компетенцією місцевого самоврядування. Коли місцевій владі надаються делеговані повноваження, останні повинні бути забезпечені відповідними фінансовими коштами, необхідними для їх виконання. Хоча закон не уточнює, в якій формі має бути надана ця фінансова підтримка, державний бюджет забезпечує ці повноваження в першу чергу за допомогою грантів, таким чином, простежується певна невідповідність принципу адекватного фінансування органів місцевого самоврядування з боку центрального уряду [6].

Після 2010 р. в Угорщині відбулися широкі зміни організації діяльності системи органів публічної влади. Місцеве самоврядування не стало винятком. Проте, якщо впродовж 1990–2000-х рр. Угорщина представляла собою зразок організації місцевого самоврядування, зокрема завдяки впровадженню принципу децентралізації в діяльність органів місцевого самоврядування, то після зазначених змін наявним є факт централізації влади, перерозподілу кола повноважень в бік держави. Не дивлячись, що докорінно структурна будова органів місцевого самоврядування не змінилася, уряд наразі має набагато ширший вплив на місцеві справи, що, однозначно, не є позитивом і не відповідає європейським стандартам.

Досвід Угорщини, безперечно, є корисним для України, оскільки через призму дослідження організації місцевих органів влади в Угорщині можна проаналізувати шляхи реформування місцевого самоврядування, при цьому немає підстав стверджувати, що місцеве самоврядування Угорщини відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. Вивчення системи муніципальної влади в Угорщині вважаємо за доцільне продовжити в наступних роботах, зокрема, зосередити увагу на процесах реформування і становлення нової системи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» від 28.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/download/b/1e/60000/%C3%B6tv.pdf>.

2. Кюппер, Г. Конституція Угорщини 2011 року [Текст] / Г. Кюппер // Публічне право. – 2011. – № 4. – С. 23–36.
3. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarian-constitution/>.
4. Президент України провів зустріч з делегацією Вишеградської групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/news/31926.html>.
5. A collective work of Dexia Crédit Local Research Department, Sub-national governments in the European Union – Organisation, responsibilities and finance [Текст]. – Dexia Ed., La Défense, 2008. – 98 p.
6. Böhm, Antal (2012): Lokális és regionális identitás. [Local and regional identity] [Текст] // Comitatus. – No. 4. – pp. 29–33.
7. Campbell, A. Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe [Текст] / A. Campbell, A. Coulson // Local Government Studies. – 2006. – Vol. 32. – № 5. – P. 543–561.
8. Coulson, A. Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots [Текст] / A. Coulson. – Brookfield : Edward Elgar, 1995. – 291 p.
9. Decentralization: Experiments and Reforms [Текст] / [Ed. T. Horvath]. – Budapest : OSI/LGI, 2000. – 424 p.
10. Dowley, K. Local Government Transparency in Eastern Central Europe [Текст] / Katherine Dowley // Local Government Studies. – 2006. – Vol. 32. – No 5. – P. 563–583.
11. Enyedi, Zsolt and Fernando Casal-Bértoa (2011): Patterns of Party Competition 1990–2009 [Текст] // Paul Lewis – Radoslaw Markowski (eds): Europeanising Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe after Enlargement. – Manchester, MUP. – P. 147–168.
12. Ilner, M. Sociological Problems of Local Governments [Текст] / M. Ilner // Czech Journal of Sociology. – 1992. – Vol. 4. – P. 480–492.
13. Law No. LXV of 1990 on local self government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.urban.org/PDF/hgy_locgov.pdf.
14. Local Government in Hungary [Електронний ресурс] / István Temesi // Local authorities in Central and Eastern Europe. – P. 19–69. – Режим доступу: <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Hungary/Pages/5-Bibliography.aspx>.
15. Petery, G. Lessons on Successful Reform Management [Текст] / G. Petery, V. Zentai // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / [ed. G. Petery]. – OSI/LGI, 2002. – P. 13–30.

Стаття надійшла 20 січня 2015 р.

А. С. Чиркин

**Местное самоуправление Венгрии после конституционных изменений
2011 года**

В статье проанализирована новая система местного самоуправления Венгрии, которая сложилась после конституционных изменений. Определено, как институт местного самоуправления закреплен в новой Конституции 2011 года. Изучено, какое административно-территориальное устройство имеет страна, сосредоточено внимание и на организационной основе деятельности местных властей. Кроме того, осуществлен анализ нового перераспределения полномочий между государством и местными органами управления.

Ключевые слова: Венгрия, муниципалитет, округ, местное самоуправление, полномочия, децентрализация.

A. S. Chyrkin

Local self-government in Hungary after the constitutional changes in 2011

The article analyzes the new system of local government in Hungary, which began to form after the entry into force of the new Constitution of 2012, after the adoption of the new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government, but some of its provisions will come into force over the next 2012–2014. In particular article focuses primarily on what scientists have conducted research in Hungary in general and local governments separately. Draws attention that the study of international experience in the organization of local government among the leading Ukrainian scientists involved S. Seregina oriented research and European scientists. Article explores all constitutional system exists of Hungary, immediately drew attention to the adoption of a new constitution and a new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government and accordingly what happened after the effects of the adoption of these laws.

The article also examines the administrative-territorial structure of the country, states how the area of the state is divided, what number of municipalities, counties it contains. Showed the legal status of administrative-territorial units, their functions, powers. Article discloses the legal framework of local government, how the certain rules govern relations in the sphere of local self-government, on which grounds the local authorities act.

In addition to the regulatory framework the article analyzes also the organizational framework of the activities of local and regional authorities. What

tasks the local authorities have and how they perform their own or delegated powers. Directly article reveals the structural organization of local self-government, notes the legal status of bodies or officials of municipalities and counties.

The article draws attention to issues related to local elections, namely the legal basis on which they occur and how they are held, compared with the old system of local elections. Information about local government associations, public association is also found in the article.

In the second part of the article are analyzed the specific changes that have occurred since the adoption of a new constitution and a new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government, reveals what provisions were retained and what have been slightly modified. In particular, it analyzes the redistribution of powers between the state, counties and municipalities, new organs which were created to represent local authorities and counties.

Conclusion of the article contains a provision on the experience that Ukraine can take advantage of implementing the municipal reform. In particular, on the example of Hungary we can trace changes in the principles of local self-government.

Keywords: *Hungary, municipality, county, local government, authority, decentralization.*