

УДК 342.4

А.С. ЧИРКІН, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

АНАЛІЗ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УГОРЩИНИ В СВІТЛІ ПОЛОЖЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: Конституція Угорщини, муніципалітет, Європейська Хартія місцевого самоврядування, децентралізація, реформа

Удосконалення та зміна органів публічної влади – це складники процесу створення демократичної, правової, соціальної держави в Україні й реалізації її курсу на євроінтеграцію. У той же час реформування системи місцевого самоврядування в транзитивному суспільстві, у тому числі, й в українському, є досить складним й суперечливим завданням. Щоб оптимізувати цей процес, потрібно уважно досліджувати й активно використовувати досвід зарубіжних країн з удосконалення системи публічної влади на місцях, перш за все, європейських, які мають багато спільного з Україною.

Найефективнішим і корисним для України є досвід країн Вишеградської четвірки, зокрема, Угорщини. І хоча організація системи місцевого самоврядування у цій країні ще далека від завершення, накопичений нею досвід щодо реформування місцевого управління має велику практичну цінність для України, дає можливість простежити динаміку перетворень органів місцевої влади, особливо в контексті обрання нової влади і запровадження конституційних змін, які відбулися в останні роки в Угорщині.

Організація публічної влади в зарубіжних країнах була предметом досліджень багатьох українських вчених. Зокрема, вивченням дос-

віду муніципальних реформ зарубіжних країн у структурно-функціональному аспекті займалася С.Г. Серьогіна [1].

Стосовно безпосередньо Угорщини, то цим питанням займалися Р. Агранофф, Т. Браун, А. Головач, А. Ткачук, однак предметом їх дослідження була попередня система самоврядування Угорщини [2, 3]. Саме з цих причин вважаємо актуальним дослідити нову систему місцевого самоврядування Угорщини і її відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування, що і є метою статті.

Партія ФІДЕС завдяки перемозі на парламентських виборах і, відповідно, своїй значній кількісній перевазі зробила все, щоб парламент прийняв нову Конституцію, яка вступила в силу з 01.01.2012 року. Нова більшість у парламенті забезпечила прийняття близько 50 законів, зокрема, прийняття й нового Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування» від 21.12.2011 р. (далі – Закону «Про місцеве самоврядування») [4].

Економічний план Села Кальмана, представлений в березні 2010 року, призвів до початку реформаційного процесу в Угорщині на період 2011–2014 роки, який включав і сектор місцевої влади. Йдеться про те, що розмір місцевого бюджету має вирішальне значення для відновлення угорської фінансової політики. Борг місцевої влади виріс в два рази з 2006 по 2009 рік, і склав 3,9 % ВВП [5].

Багато із запроваджених реформ знаходяться ще на стадії реалізації, особливо у сфері відносин між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, Закон «Про Місцеве самоврядування» вніс великі зміни в організацію влади в Угорщині на місцевому рівні та на сьогодні потребує перевірки і застосування на практиці [4].

Попередня система місцевого самоврядування Угорщини, починаючи з 1990 року, будувалася на основі принципів субсидіарності, децентралізації та вирішення місцевих справ громадами. Нова Конституція і Закон «Про місцеве самоврядування», були прийняті нещодавно, при цьому деякі положення спеціа-

льного закону почали застосовуватися з 01.01.2012 року, інші набули чинності з 2013 року, а деякі після місцевих виборів восени 2014 р. [4, 6].

Нова Конституція Угорщини має дуже дуалістичний підхід: як зазначила Венеціанська комісія (далі – Комісія), вона не містить посилення на міжнародні правові тексти, включаючи міжнародні документи щодо захисту прав людини. Вона не робить ніяких посилань на Європейську хартію місцевого самоврядування (далі – Хартія), незважаючи на факт, що Угорщина її ратифікувала.

При перевірці Основного Закону Угорщини, Комісія вказала на невеликий об'єм норм, які би регулювали місцеве самоврядування у новому тексті Конституції (ст.ст.31–35):

Ст.31 нової Конституції передбачає, що «в Угорщині місцеве самоврядування встановлюється для управління громадськими справами і здійснення публічної влади на місцевому рівні». Проте, немає ніякої згадки про принцип місцевого самоврядування. Венеціанська комісія нагадує, що Хартія місцевого самоврядування, яка є обов'язковою для Угорщини, вимагає відповідності мінімальній кількості принципів, які формують європейську основу місцевої демократії, включаючи, як відправну точку, принцип місцевого самоврядування.

Згідно ст.2 Хартії, «принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції» [7]. У пояснювальній записці до Кардинального Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування» автори Закону безпосередньо посилаються на Хартію (проводячи паралель з традиціями місцевого самоврядування в Угорщині), але Закон не згадує принцип місцевого самоврядування.

Головним принципом реформи місцевого самоврядування в Угорщині (окрім збереження коштів) було те, що органи місцевого управління повинні вирішувати лише місцеві питання та надавати послуги місцевого значення, а все інше повинно відбуватися лише під наглядом центрального уряду. На додаток

цього, уряд запровадив нову адміністративну структуру mezzo-рівня, а саме інституцію районів («járás»). В Угорщині існує 175 районів в округах та 23 в столиці. В територіальній системі Європейського Союзу райони – це LAU-1, одиниці в межах окружного рівня (NUTS 3). Райони є адміністративними одиницями, завдання яких – представництво центрального управління (державної адміністрації) на локальному рівні. До реформи це було повноваження нотаріусів місцевого самоврядування, які виконували подвійну роль: вони були головами місцевих адміністрацій (керівниками канцелярії мера), а також представниками держави.

Головною метою законодавства Угорщини є скорочення боргу. Уряд підкреслив, що ця мета повинна бути досягнута шляхом «раціоналізації» місцевого управління. Представники Комісії вважають, що для забезпечення принципу місцевого самоврядування не прийнятна подібна форма «раціоналізації». Більшість делегованих повноважень були відібрані центральним урядом у місцевих посадових осіб. З 01.01.2013 року, майже всі делеговані повноваження і функції були передані до 198 «районних управлінь», які підпорядковані окружним підрозділам центральної влади. Внаслідок реформи муніципалітети втратили більшу частину персоналу і велику кількість фінансових ресурсів. За існуючим розподіленням повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування не виконуються положення ст.3 Хартії, відповідно до якого, місцеві органи влади мають «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Значні скорочення повноважень муніципалітетів і округів пояснюються прагненням до скорочення державних витрат [7].

Місцеве самоврядування не передбачене як основоположна засада конституційного ладу Угорщини. Угорська система була дворівнева, проте в даний час рухається до фак-

тичної монополії державної влади, ця зміна ще не настала повністю, адже місцева влада ще залишається темою політичних дебатів. Фінансова автономія місцевих органів влади сильно знижується протягом останніх двох років, відбувається посилення контролю центрального уряду над місцевими фінансами. Крім того, численні повноваження, досі здійснювані місцевими органами влади, зокрема, охорона здоров'я, освіта і соціальне забезпечення значно знизилися. Всі три сектори, що становили 86 % від місцевих видатків, які були раніше предметом компетенції муніципалітетів і округів, були передані центральній владі. Місцева влада втратила свої повноваження без реальної компенсації, в той час як за Хартією, передбачається фінансування місцевого самоврядування та безпосереднє функціонування місцевих органів влади. Тепер, сфери охорони здоров'я та освіти підпорядковані державним органам, а не так, як раніше, виборним органам місцевого самоврядування.

Представники комісії занепокоєні, зокрема, застосуванням п.6 ст.4 Хартії, у якій передбачено, що «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевої влади, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином» [7].

Є сім асоціацій місцевих органів влади :

- Група Національних Інтересів Місцевого Самоврядування Маленьких Міст;
- Національна Федерація Місцевого Управління Сіл, Маленьких Муніципалітетів і Мікрорегіонів;
- Угорська Сільська Федерація;
- Альянс Округів;
- Національний Альянс Урядів Округів;
- Національний Альянс Муніципальних Урядів;
- Національний Альянс Місцевих Управлінь;

Така кількість асоціацій є особливістю Угорщини, і породжує певну складність системи, оскільки різноманітність інтересів суб'єктів асоціацій відображається у великій кількості об'єднань місцевих та окружних ор-

ганів влади. При цьому Уряд однаково не прагне до консультації з місцевими органами влади. Приклади інших країн показують, що єдина асоціація місцевих влад має реальний вплив на консультаціях. Очевидно, що зазначені положення угорського законодавства не відповідають Хартії, процедура консультацій між органами місцевого самоврядування і державою формальна.

В Угорщині існує чимало муніципальних фрагментацій (3175 громад). Це означає, що великі муніципалітети мають у своєму складі більш малі муніципалітети. Зберігаючи принцип, закладений ще в 1990 році, згідно з яким кожна місцева громада може мати власні органи місцевого самоврядування, ст.85 Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування» встановила, що для створення місцевих органів у муніципалітеті, повинно проживати мінімум 2000 жителів. Муніципалітети нижче цієї кількості жителів, починаючи з 2013 року, утворюють місцеві органи управління в «районі» або «мікрорегіоні». Кожен муніципалітет буде мати свого мера і муніципальну раду, але адміністративні структури і повноваження доведеться передати до об'єднаної адміністрації. Міністерство з муніципальних справ підкреслило у своїх письмових коментарях, що «консолідація адміністративної структури населених пунктів, в яких проживає менше 2000 жителів є обмеженням повноважень, здійснюваних місцевим самоврядуванням. Ця стратегія покликана заощадити кошти і переконатися, що основні послуги надаються громадянам, незважаючи на економічну кризу». Проте, на думку експертів Комісії, така форма об'єднання муніципалітетів з кількістю жителів менш 2000 у міжмуніципальні структури серйозно порушує положення ст.6 Хартії. Вони зазначають, що така модель міжмуніципальної співпраці потрібна в Угорщині, адже вона спрямована на більш ефективне виконання завдань, але ефективність такої моделі можна оцінити лише на практиці. Вважаємо, що існує реальна небезпека того, що обрані ради у невеликих муніципалітетах будуть позбавлені своєї організаційної основи діяльності [8].

Фінансова автономія є однією з найголовніших умов самостійності місцевого самоврядування. Незважаючи, що Конституція передбачає у ч.1 ст.32, що місцеві органи можуть «встановлювати свій власний бюджет і незалежно їм управляти» фінансова автономія місцевих органів влади різко зменшилася протягом останніх двох років.

Власні доходи округів залишилися стабільними (83 млрд. форинтів у 2007 році і 82 млрд. форинтів у 2011 р.). Однак, через скорочення державних субсидій (мінус 39 млрд. форинтів з 2007 до 2011 року) та зниження на 35 млрд. форинтів фінансування охорони здоров'я з 2007 по 2011, чистий дохід округів скоротився з мінус 1814 млн. форинтів у 2007 році до мінус 30751 млн. угорських форинтів у 2011 році. Крім того, система центральних дотацій стала більш жорсткою, так як місцеві органи влади втратили можливість вільно витрачати центральні фінансові надходження на місцеві потреби. Колишня фінансова система «на основі ресурсів» була змінена на більш жорстку – «на основі завдань» [9].

Міністерством муніципальних справ інформувало, що борг місцевого самоврядування досяг 1247,5 млрд. форинтів к кінцю 2011 р., і в кінці 2011 року, уряд прийняв на себе відповідальність за сплату боргів округів, що «походять з кредитів і облігацій»; в кінці 2012 року, уряд також взяв на себе борги муніципалітетів, чисельністю 5000 жителів і менше. Ці рішення призвели до зниження державного боргу. На жаль, ці дії одночасно створили сильний негативний вплив на місцеве самоврядування і регіональну демократію. Децентралізація в Угорщині не обмежилася зниженням тільки обсягів повноважень й фінансових ресурсів. Значно знизилися фінансові дотації та частка деяких податків, за рахунок яких фінансувалися муніципалітети.

Закон «Про місцеве самоврядування», у розділі VI «Економічні основи місцевого самоврядування», підкреслює необхідність контролю над місцевими бюджетами.

Муніципалітети можуть встановити:

- земельний податок;

- муніципальні податки;
- місцеві корпоративні податки.

Вони можуть також отримувати доходи з операцій з нерухомістю та зборів за комунальні послуги. Мають право на державні дотації, які визначаються парламентом щороку.

Округам не дозволяється стягувати місцеві податки. В окрузі Чонград, наприклад, 86,5 % бюджетних коштів у 2012 році склалися з державних субсидій. В умовах економічної кризи, доходи місцевої влади стали особливо вразливими. 70 % бюджетних ресурсів місцевого самоврядування збираються у містах і виокремлюються з їхнього бюджету, в той час як у сільських районах муніципалітети швидко стають бідними. За відсутності достатніх коштів, муніципалітети повинні просити державного фінансування, яке проводиться тільки два рази на рік. 93 % кредитів надаються містам або округам, а це означає, що запозичення є неможливим для маленьких муніципалітетів [10]. Таким чином, складається враження, що місцеве самоврядування, на жаль, є фінансовим тягарем для держави. Очевидно з вищенаведеного, що норми законодавства не відповідають ст.9 Хартії.

Право місцевих і регіональних влад на звернення до суду для захисту своїх прав, згідно з Конституцією Угорщини, не гарантується. Місцева влада не має ніякого ефективного судового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень або можливості захищати свої права, як це передбачено у ст.11 Хартії. Існують лише можливості судового вирішення суперечок між місцевою владою.

Згідно ст.5 Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування», здійснення конституційних повноважень місцевих органів влади захищається Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Місцеві влади можуть звернутися до Конституційного Суду тільки у разі конфлікту з іншим органом влади.

Стаття 16 згаданого вище закону передбачає можливість (місцевими органами влади) звернення до суду щодо дій, які порушують їх інтереси. Наприклад, коли уряд не пропускає проект розвитку, який представляє інтерес

для муніципалітету. Це приводить до висновку, що можливості органів місцевого самоврядування для захисту своїх інтересів дуже обмежені, правовий захист місцевих органів не є ефективним у світлі відповідних положень Хартії.

Резюмуючи наше дослідження, можна зробити декілька висновків. В Угорщині парламентська перемога однієї політичної сили призвела до змін в системі місцевого самоврядування. Можна з упевненістю стверджувати, що з 2010 року політична система стала більш централізованою. Норми, що регулюють місцеве самоврядування Угорщини не відповідають основним принципам Хартії. Система місцевого самоврядування Угорщини, починаючи з 1990 року, забезпечувала принципи децентралізації, субсидіарності та місцевого самоврядування на високому рівні. Сьогодні угорська система місцевого самоврядування рухається в бік централізації. Однозначно, що принципи, закладені в Хартії повинні гарантуватися і застосовуватися, їх не слід інтерпретувати по-різному в залежності від економічної ситуації. Велика кількість асоціацій місцевих та регіональних органів влади в Угорщині є показником відповідності ст.10 Хартії. Асоціації функціонують добре. Тим не менш, підкреслюємо на відсутності розвитку в аспекті консультацій центральної державної влади з місцевими органами управління. Комісія рекомендує владі Угорщини запровадити ефективну процедуру консультацій, забезпечити діалог між органами місцевого самоврядування та центральною владою. Процедура консультацій буде простіше, якщо кількість асоціацій, що представляють місцеві органи влади, буде меншою. Угорщині необхідна модель міжмуніципальної структури, але вона не повинна бути побудована на невиборних адміністративних органах. Виборні ради невеликих муніципалітетів явно втратили політичну вагу.

На нашу думку, держави, які підписали Хартію, зобов'язані поважати не лише її положення, але і дух Хартії, який вимагає від місцевої влади знаходитись як можна ближче

до населення і задовольняти потреби людей. Угорський уряд має зменшити державний борг. Тим не менш, принципи, викладені в Хартії, не повинні ігноруватися і обмежуватися, їх слід використовувати в якості фундаменту у побудові партнерських відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування в цілях подолання національних труднощів та економічної стагнації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зарубіжний досвід муніципальних реформ: структурно-функціональний аспект / С. Г. Серьогіна // Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України : зб. тез Форуму (27-28 верес. 2011 р.). – Х. : Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2012. – С. 208–211
2. Головач А. Угорщина. Специфіка органів місцевого самоврядування / А. Головач // Віче. – 2003. – № 12. – С. 62–68
3. Агранофф Р. Місцеве самоврядування: Світовий та український досвід / Р. Агранофф, Т. Браун, А. Ткачук. – К. : Заповіт, 1997. – 187с.
4. Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» від 28.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/download/b/1e/60000/%C3%B6tv.pdf>.
5. National Reform Programme of Hungary // Based on the Szell Kalman Plan / April 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_hungary_en.pdf.
6. Основний Закон Угорщини : від 25.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarian-constitution>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург : від 15.10.1985 р. / Хартія ратифікована : від 15.07.1997 р., № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. The Congress of Local and Regional Authorities 5th SESSION // Strasbourg (29-31 October 2013). – CG (25) 7 FINAL 31 October

2013. – Local and regional democracy in Hungary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2122295&Site=CM>.

9. Benchmarking of public services provided by municipalities in the V 4 countries // Balazova Eva. – P. 29-41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://is.uniag.sk/dok_server/

slozka.pl?id=8315;download=6365.

10. Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities. – P. 419-455 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf.

Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування / А.С. Чиркін // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 350–355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_57.pdf

Аналізується нова система місцевого самоврядування Угорщини, а саме її відповідність Європейській Хартії місцевого самоврядування. Досліджуються висновки представників Венеціанської комісії з приводу прийняття нової Конституції Угорщини і нового Закону «Про місцеве самоврядування». Зроблений висновок, що більшість норм угорського законодавства в сфері місцевого самоврядування не відповідають європейським стандартам.

Чиркин А.С. Анализ системы местного самоуправления Венгрии в свете положений Европейской Хартии местного самоуправления

Анализируется новая система местного самоуправления Венгрии, а именно ее соответствие Европейской Хартии местного самоуправления. Исследуются выводы представителей Венецианской комиссии по поводу принятия новой Конституции Венгрии и нового Закона «О местном самоуправлении». Сделан вывод, что большинство норм венгерского законодательства в сфере местного самоуправления не соответствуют европейским стандартам.

Chyrkin A.S. Analysis of Local Government in Hungary in the Context of the European Charter of Local Self-Government

The article analyzes the new system of local government in Hungary, namely its compliance with the European Charter of Local Self-Government. The author explores conclusions' of representatives of the Venice Commission on the adoption of the new Constitution of Hungary and the new Law «On Local Self-Government». The conclusion is that most of the rules of the Hungarian legislation on local self-government do not comply with European standards.