

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ДОСВІД УГОРЩИНИ

Чиркін Антон Сергійович

асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
e-mail: antonchirkin@yandex.ua

Ключові слова: Угорщина, місцеве самоврядування, регіональний рівень, адміністративно-територіальний устрій.

В Угорщині одразу після запровадження реформи місцевого самоврядування в 1990 р. почалася активна дискусія щодо відновлення самоврядування округів (комітетів). Пропозиції щодо створення нової ефективної системи адміністративно-територіального поділу розроблялися в Угорщині неодноразово; було розроблено безліч теоретичних і практичних планів. Найбільш реалістичні рішення завжди народжувалися у кризових ситуаціях, коли відбувалися чи очікувалися серйозні політичні чи соціальні зміни. Відповідна ситуація склалася в 1990 р. і, хоча округи були збережені, але їх функції і повноваження були серйозно обмежені.

Якщо у 1992 р. в урядовій резолюції про модернізацію державного управління Угорщини регіони ще не згадувалися, то через чотири роки, у зв'язку із прагненням інтегруватися у ЄС, уряд заявив про існування програми, яка передбачала вирішення питань регіоналізації за допомогою окружних органів влади [2, 16]. У цій програмі не містилося рекомендацій щодо створення менших за розмірами округів чи формування нового рівня державного управління між округами і центральним рівнем, які б функціонували як адміністративні органи з широким спектром повноважень. Тому питання регіоналізації обговорювалися лише в рамках існуючої структури округів та їх добровільних об'єднань, які пізніше стали б основою для формування нових регіонів.

Розвиток місцевої демократії і необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Угорщині були тісно пов'язані з процесом інтеграції країни до ЄС. Зважаючи на існуючу в ЄС "Номенклатуру статистичних територіальних одиниць" (NUTS), в Угорщині законами № XXII 1996 р. "Про регіональний розвиток і просторове планування" та Резолюцією Парламенту № 35 1998 р. "Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині" були створені відповідні територіальні одиниці для потреб планування і статистики.

Таким чином, Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу до ЄС, і після змін адміністративно-територіальний поділ до 2013 р. виглядав так:

NUTS I – 3 макрорегіони (неадміністративні одиниці);

NUTS II – 7 регіонів (неадміністративні одиниці);

NUTS III – 19 областей та столичне місто (адміністративні одиниці);

NUTS VI – 168 мікрорегіонів (неадміністративні одиниці);

NUTS V – 3 144 муніципалітети (адміністративні одиниці).

Відповідно до закону "Про регіональний розвиток і просторове планування" було виділено два типи регіональних установ: планово-статистичний регіон і регіон розвитку. Останні охоплюють територію одного (декількох) округів або столиці і формуються як вільні асоціації. Округи, що входили до складу асоціації, створювали спільний орган – раду розвитку регіону.

На 168 "мікрорегіонів" було покладено три важливі функції: надання послуг для задоволення місцевих потреб, виконання завдань центру, реалізація програм регіонального розвитку. На виконання всіх цих заходів уряд прийняв резолюцію, в якій були визначені функції і повноваження Канцелярії Прем'єр-міністра щодо державного управління і регіонального розвитку. Згідно з нею Прем'єр-міністр здійснював свої повноваження через державного секретаря, на якого покладено дане завдання. В округах були сформовані ради з національного розвитку, які стали ареною зіткнення місцевих, центральних, адміністративних, професійних та політичних інтересів.

У 1998 р. парламент Угорщини прийняв Концепцію національного регіонального розвитку. Проте, як і у Польщі, це були половинчасті кроки, – адже закон не прискорив створення регіонів з їх представницькими органами, а лише посилив вплив центрального уряду на ради регіонального розвитку.

Подальша децентралізація влади мала певний позитивний вплив на вирішення проблем, оскільки більшою підтримкою населення користувалися саме представники місцевих рівнів, а не центру, що сприяло процесу децентралізації. Таким чином, на цих етапах реформи регулювання було сфокусоване на стандартизації місцевих послуг і

вдосконаленні механізмів контролю та підзвітності органів місцевої влади, включаючи фінансовий аудит, накладення обмежень щодо розмірів їх боргів і умови визнання банкрутства. Це “оцінювалося” як рецентралізація обов’язків органів місцевого самоврядування. Проте ці кроки означали не згортання процесу послідовної децентралізації, який продовжував залишатися базовим принципом діяльності місцевого врядування, а зміщення акцентів у реформі державного управління з політичних аспектів на технологічні [3, 149]. Тепер вже йшлося не про політичну автономію і демократизацію, а про спроможність, ефективність, відкритість і підзвітність органів місцевого самоврядування.

Між двома рівнями не існувало ієрархічних відносин. Згідно із Конституцією Угорщини 1949 р. всі органи місцевого самоврядування мали рівні права. Окружні органи місцевого самоврядування не були вищестоящими щодо муніципальних і не контролювали їх рішення. Різниця між ними полягала в делегованих їм державних повноважень. Муніципалітети займалися питаннями місцевого значення в своїх населених пунктах; округи виконували допоміжну функцію, вирішуючи ті господарські питання, які поселення не можуть вирішити самостійно, а також відали справами регіонального характеру. В свою чергу, фрагментація та недостатнє фінансування органів самоврядування відкривали шлях для втручання правлячих партій чи держави.

Адміністративно-територіальна реформа в Угорщині в 90-ті роки підпорядковувалася досягненню стратегічної мети – набуттю членства в Європейському Союзі. Загальним завданням перетворень була побудова відкритої й ефективної системи публічного управління, здатної надавати якісні послуги, створення професійної, стабільної й нейтральної державної служби, формування чітких адміністративних процедур, що виконуються згідно з принципом верховенства права. Для вирішення цього завдання адміністративна реформа в Угорщині базувалася на таких основних принципах: наукова обґрунтованість; швидкість та всеохопність перетворень; “точне налагодження” нової адміністративної системи; послідовність та узгодженість [1, 56-58]

Як вже зазначалося вище після 2010 р. в Угорщині почалися широкомасштабні зміни, які, зокрема, торкнулися й адміністративно-територіального устрою. Основна теза останніх змін в Угорщині – це те, що адміністративні реформи між 2011 і 2014 р. змінили щоденне функціонування органів місцевого самоврядування: уряд Фідес змінив компетенцію і функції місцевого самоврядування, зміцнив роль державних органів та адміністративних інституцій, разом з тим обмеживши діяльність місцевих і регіональних органів влади щодо здійснення їх основних функцій.

Головним принципом реформи (окрім збереження коштів) було те, що місцеве самоврядування повинно вирішувати лише місцеві питання та надавати послуги місцевого значення, а все інше повинно відбуватися лише під наглядом центрального уряду. На довершення цього, уряд запровадив нову адміністративну структуру mezzo-рівня (середній рівень), 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). Коли в кінці 2012 р. були встановлені межі районів, опозиційні партії заявляли, що Фідес намагався маніпулювати місцевими справами через районну систему (наприклад, муніципалітети з керівною роллю партії Фідес стали районними центрами, у той час MSZP (опозиційна партія) мала перевагу в містах з більшою кількістю населення на відповідній території).

Райони стали 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. Існує декілька сфер, які не стосуються діяльності місцевого самоврядування, а є державними функціями (наприклад, соціальні послуги чи видача документів, тощо), проте, очевидно, що простіше та ефективніше виконувати ці завдання в децентралізованій структурі. До реформи нагляд за цими сферами здійснювали нотаріуси.

На жаль, впродовж останніх років адміністративно-територіальні реформи 1990-2000 рр. звелись нанівець. Хоча безпосередньо територіальний устрій держави докорінно не змінився, проте перерозподіл компетенції між рівнями управління був здійснений на користь центру. Посилення тиску держави на регіональний рівень привело до зменшення впливу округів, що призводить до посилення прірви між місцевим самоврядуванням і державною владою.

Науковий керівник: д.ю.н., проф. Серьогіна С.Г.

Література:

1. Андраш Б. Венгрия: поворот к социал-демократии / Б. Андраш // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. – 2002. – № 4. – С. 56–61.
2. Horcher N. Regional Development in Hungary. - Budapest: Ministry of Agriculture and Regional Development, 1998. – P. 16
3. Szegvari P. Methods and Techniques of Managing Reforms in Hungary Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. – Budapest: OSI/LGI 2002. – P. 149.

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Харківський
Національний Університет
Імені В.Н. Каразіна
ЮРИДИЧНИЙ
ФАКУЛЬТЕТ



VIVAT
JUS

ХІІІ МІЖНАРОДНА НАУКОВА КОНФЕРЕНЦІЯ СТУДЕНТІВ
ТА МОЛОДИХ ВЧЕНИХ

«Від громадянського суспільства –
до правової держави»

ЗБІРНИК ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ
Internet-конференції

27 квітня 2017 року, м. Харків



Харків - 2017

*Рекомендовано до друку на засіданні Вченої ради юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 10 від 11 квітня 2017 року*

ВЗ6 ВІД ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА – ДО ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ:
XIII Міжнародна наукова конференція молодих вчених та студентів, 27 квітня 2017 р.,
м. Харків: Збірник тез доповідей. – Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. – 370 с.

ISSN 2310-8665

Зважаючи на темпи життя, інформатизацію суспільства і дедалі зростаючу роль інформаційних технологій XIII Міжнародна конференція молодих вчених та студентів «Від громадянського суспільства – до правової держави», що ініційована юридичним факультетом Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна відбувається у рамках Internet-форуму. З огляду на важливість заходу, спрямованого на пропаганду освіти та науки серед молоді, а також актуальність заявленої загальної тематики, конференція сприятиме поглибленню досліджень проблем сучасної юридичної науки та становленню сучасного юриста з розвинутим самостійним мисленням, який здатен правильно аналізувати широке коло актуальних питань сьогоденного соціуму.

Усі учасники Internet-конференції та інші зацікавлені особи мають змогу безпосередньо спілкуватися з авторами розміщених публікацій за вказаними їх електронними адресами. До збірника увійшли тези студентів та молодих вчених, присвячених проблемам становлення громадянського суспільства і правової держави в Україні, які вміщують в себе наступні напрями: 1. Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права. 2. Конституційне та муніципальне право. 3. Міжнародне право та право європейського союзу. 4. Цивільне право та сімейне право. Цивільний процес. 5. Кримінальне право. Кримінальне процесуальне право. Криміналістика. Кримінологія. Кримінально-виконавче право. 6. Адміністративне право. Адміністративне процесуальне право. Митне та податкове право. 7. Трудове право та право соціального забезпечення. 8. Екологічне, земельне та аграрне право. 9. Фінансове право. Банківське право. 9. Господарське право та господарський процес. 11. Право інтелектуальної власності. Інформаційне право. 11 Проблеми протидії та стримування злочинності. Національна, регіональна та міжнародна безпека.

Редколегія: Т.Є. Кагановська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України (головний редактор); М.В. Даньшин, д.ю.н., професор (заступник головного редактора); І.В. Венедіктова, д.ю.н., професор; О.О. Житний, д.ю.н., професор; Д.М. Лук'янець, д.ю.н., професор; Т.Л. Сироїд, д.ю.н., професор, М.М. Воронов, к.ю.н., доцент..

Адреса редколегії: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Інститут соціології, психології і права, юридичний факультет, майдан Свободи, 6, м. Харків 61022, т.: (057) 707-53-81.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст. Тези друкуються в авторській редакції.