

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УГОРЩИНІ 2011 – 2014 років

На сьогодні удосконалення системи місцевого самоврядування і децентралізаційні процеси в Україні знаходяться на першочергових позиціях як в політичній, так і в правовій площині. І не дивно, оскільки українські прагнення до Європейської інтеграції прямо залежать від належної організації влади на місцях. Більшість країн Європейського Союзу (ЄС) пройшли власний, інколи тернистий, шлях становлення місцевого самоврядування, яке б відповідало світовим стандартам. Угорщина впродовж 90-х, початку 2000-х років збудувала міцну ефективну систему місцевого самоврядування, однак останні 5 років перетворень у сфері місцевої публічної влади показують певний регресивний шлях.

У 2010 р. після парламентської перемоги партії Фідес відбулися суттєві зміни в системі місцевого самоврядування. Головними змінами безперечно було прийняття Основного Закону 2012 р. і нового закону "Про місцеве самоврядування" 2011 р. Однією з перших змін у системі місцевої влади була виборча перебудова. Задекларована мета виборчої реформи була збереження коштів зі зменшенням кількості представників в органах місцевого самоврядування. Основна структура виборчої системи залишилася практично недоторканою, але незначні зміни були ініційовані в кожному з аспектів виборчої системи. Кожна зміна була кроком від пропорційного представництва до мажоритарної системи. Цей напрям безсумнівно більш вигідний для великих політичних організацій з ширшою горизонтальною мережею. У результаті змін виграло становище дісталось великим національним партіям, які можуть домінувати в одномандатних округах.

Після зміни виборчої системи, наступний етап місцевої реформи стосувався середнього рівня. Першим кроком було відновлення управлінських органів окружного рівня восени 2010 р. Це було важливою фазою в організації органів місцевого самоврядування, адже за короткий період до 2010 р. (коли соціалістичний уряд прибрав ці органи та передав їх компетенцію на регіональний рівень) не було ніякого законного контролю над органами місцевого самоврядування. До реформи, окружні органи існували для контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування законодавству, але з 2011 р. контроль почав здійснюватися контролерами, які є більш могутніми засобами в руках

окружної влади, наприклад, вони можуть накласти штраф на органи місцевого самоврядування у випадку порушення норм права.

Наступний крок – з січня 2011 р. управлінські окружні органи стали урядовими органами. До того на середньому (регіональному) рівні існувало декілька державних органів (наприклад, щодо оподаткування, санітарного нагляду тощо), чиїм завданням було представлення центральної влади. Тепер більшість цих органів злилися в урядові органи. Голови цих органів стали державними (урядовими) делегатами, відповідальними перед урядом. У рамках цього кроку уряд зазначив, що напрям на посилення централізованого управління на середньому рівні є політичним рішенням. Помітним є те, що уряд побудував і зміцнив паралельну структуру управління, яка існує поза виборним окружним самоврядуванням, який був витіснений на задній план.

Останнім кроком реформи середнього рівня, який був запроваджений у січні 2012 р., було перейняття центральним урядом повноважень щодо управління власністю (разом з боргами) окружного самоврядування. Незважаючи на те, що окружне самоврядування залишилися єдиним виборним органам середнього рівня, проте їх попередній статус практично повністю був змінений. Їх майбутнє невизначене: відповідно до урядової концепції правлячої партії, вони можуть координувати планування та розвиток територій, але у той же час ці сфери міцно пов'язані з ресурсами ЄС, і, відповідно, підконтрольні регіональним/окружним радам (які знаходяться під впливом партій та центрального уряду).

Реформування системи місцевого самоврядування проводилося з метою збереження коштів та поділу місцевих та державних функцій. Реформа і відповідно новий закон “Про місцеве самоврядування в Угорщині” набував чинності в три етапи:

- окружні управління, законний нагляд, управління активами (з січня 2012 р.)
- фінансування та завдання місцевого самоврядування (з січня 2013 р.)
- несумісність політичних посад (з жовтня 2014 р.).

Реформа не залишила недоторканими й відносини між місцевими суб'єктами влади. До 2010 р. заступники мера обиралися депутатами з числа членів ради, тепер вони можуть бути призначені не лише з членів ради. Формально мер може запропонувати кандидатуру заступника мера не з числа депутатів ради тільки тоді, коли він вже має заступника з ради. Заступник, “аутсайдер” (не з числа депутатів) не має права голосу, але він/вона може брати участь та виступати на засіданнях ради. Оскільки угорське законодавство не надає точного переліку повноважень заступника мера, реальна влада та місце для маневрів заступників мерів

може варіюватися у кожному муніципалітеті відповідно до місцевих обставин. Завдяки цьому положенню правляча партія може додати ще одну посаду до своєї системи.

Насамкінець, реформа сприяла посиленню позиції мера: він набув права вето над рішеннями ради, якщо він вважав їх такими, що суперечать інтересам муніципалітету; мер може приймати рішення з питань, з яких рада не може прийти до консенсусу; більш того, в деяких (надзвичайних) ситуаціях мер може приймати рішення без залучення до цього процесу ради.

Слід відзначити, що угорський закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. був підданий певній критиці з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який навесні 2012 р. направив спеціальну комісію, покликану оцінити рівень місцевої й регіональної демократії в Угорщині. У доповіді комісії віталася ратифікація Угорщиною у червні 2010 р. Додаткового протоколу до Європейської хартії про місцеве самоврядування, що стосується права брати участь у справах місцевої влади. Однак водночас був висловлений жаль, що цей позитивний крок виявився зведений до мінімуму через наступні реформи місцевого самоврядування, котрі, на думку комісії, ведуть до руйнації правових рамок вирішення місцевих і регіональних проблем у країні. Зокрема, глибоку стурбованість викликала загальна тенденція до рецентралізації сфер компетенції та слабкий рівень захищеності принципу місцевого самоврядування на конституційному рівні. Підкреслювався той факт, що місцеві влади в Угорщині залишаються у сильній залежності від урядових грантів і що процес консультацій вимагає більш ретельного опрацювання й посилення для приведення у відповідність із вимогами Хартії про місцеве самоврядування. Нарешті, місцеві влади не мають ефективного судового захисту в тому, що стосується їхньої можливості звертатися до суду для гарантування своїх прав згідно з Хартією.

Як бачимо, місцеве самоврядування Угорщини, зокрема його інститути, за останні роки зазнали чималих перетворень. Вважаємо за доцільне зазначити, що наразі система місцевого самоврядування Угорщина являє собою достатньо неоднозначний приклад. Останні реформи інститутів місцевої влади Угорщини, на думку багатьох фахівців, дещо повернули країну на початок 90-х р. Очевидним є посилення централізації влади, перехід до мажоритарного типу голосування на місцях, перерозподіл повноважень на користь держави.