

УДК 342.25(439)

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-71

А. С. Чиркін, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УГОРЩИНИ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню концентрації і рецентралізації влади в Угорщині, як одній з останніх європейських тенденцій у сфері місцевого управління. Звернено увагу, що в Угорщині відповідні процеси розпочалися після 2011 р., і були закріплені у новому Законі CLXXXIX «Про місцеве самоврядування Угорщини». Проаналізовано, що одним із важливих інструментів концентрації місцевої влади стала міжмуніципальна співпраця. Висвітлюється проблема високої фрагментації територіальних одиниць і шляхи подолання відповідних проблем. Окремо проаналізовано питання перерозподілу повноважень у бік центральної влади з відповідним зменшенням обсягу компетенції місцевого самоврядування і одночасним послабленням фінансової автономії муніципальної влади в Угорщині.*

***Ключові слова:** місцеве самоврядування Угорщини, муніципальна реформа, рецентралізація влади, концентрація повноважень.*

Постановка проблеми. Останні десять років практика територіальної організації влади в Європі засвідчує, що чимала кількість країн запроваджує нові методи публічного управління. Якщо впродовж 1990–2000-х років активно застосовувалися принципи децентралізації, автономії місцевого самоврядування, розширення компетенції муніципальної влади, то після світової економічної кризи 2008–2009 рр. розвинуті країни стали змінювати свої погляди на засоби публічного управління, зокрема організацію публічної влади на місцях. Крім того, відповідні настрої почали посилюватися через міграційну кризу і протидію тероризму.

Однією із країн Європи, яка після 2010 р. започаткувала достатньо кардинальні реформи у сфері місцевого самоврядування, є Угорщина. Після розпаду соціалістичного табору система публічного управління у цій країні розбудовувалася на Європейських демократичних засадах організації муніципальної влади. Однак проблема роздробленості і недостатньої фінансової спроможності громад завжди залишалась актуальною.

Для України, яка проходить завершальні етапи реформи децентралізації, але при цьому ще потрібно докласти чимало зусиль для удосконалення системи місцевого самоврядування, вивчення досвіду країн, які вже пройшли шлях децентралізації і вибудовують свою муніципальну систему, виходячи з сучасних світових умов, на нашу думку, є достатньо корисним.

Метою цієї роботи є вивчення зарубіжного досвіду, зокрема угорського, щодо реформування територіальної організації влади на засадах рецентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правових аспектів організації й функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах у сучасній муніципальній науці приділялось чимало уваги. Зокрема, такі науковці, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, С. Г. Сєрьогіна, В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко аналізували і висвітлювали велику кількість актуальних питань конституційно-правового регулювання територіальної організації влади на місцях у контексті вивчення зарубіжного досвіду.

У цій роботі продовжуємо дослідження організації муніципальної влади на теренах Центрально-Східної Європи і конкретно звертаємо увагу на нові тенденції місцевого врядування в Угорській Республіці.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні правовий статус угорських муніципалітетів визначається новими конституційними законами щодо місцевого самоврядування. Так, правову основу становлять Основний Закон Угорщини 2012 р., і Муніципальний кодекс – Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» [1, 2].

Нова система публічного управління була закріплена вже у преамбулі Закону CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини», де зазначено, що органи місцевого самоврядування є «частиною державної системи», і їхнє головне завдання – «сприяти реалізації цілей держави, визначених Основним законом» [1, 2].

Зазначений Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» передбачає перелік основних завдань місцевого самоврядування, які стали значно вужчими. Були визначені нові критерії, головним чином економічні, і запроваджено більш суворий нагляд. Центральний уряд обрав модель скорочення компетенції місцевого самоврядування на користь органів державної виконавчої влади. Основними сферами, які перейшли до відання держави, стали освіта, стаціонарне лікування, соціальна допомога. Утримання державних шкіл відноситься до обов'язку Центру обслуговування Клеббельсберга, який є Центральним агентством з районними та повітовими органами. Інститути соціального забезпечення за місцем проживання та захисту дітей перебувають у віданні окружних установ Головного управління соціального захисту та захисту дітей. Стаціонарні медичні заклади обслуговуються Національним центром охорони здоров'я.

Органи місцевого самоврядування виконують свої повноваження щодо утримання дитячих садків, базової соціальної допомоги, захисту дітей та культурних послуг. Муніципалітети, в яких проживає понад 3000 осіб, реалізують свою компетенцію щодо підтримки інфраструктури навчальних закладів [4, с. 269–270].

Трансформацію ролі центральної адміністрації щодо вирішення місцевих питань можна спостерігати зі зміною загальних видатків із державного бюджету: 1, 536 370 млн фор. у 2011 р. і 3, 011 947 млн фор. у 2018 р.

Видатки на державну підтримку місцевого самоврядування у 2010 р. становили 12,8% ВВП, а у 2018 р. – 8,1%.

Не дивлячись на те, що посадові особи муніципалітетів відповідають за значну кількість завдань, делегованих центральним урядом, їх число радикально скорочується у результаті запровадження урядових представників (*járásí hivatalok*) і окружних урядових установ. Нове муніципальне законодавство намагалося зменшити фрагментацію невеликих муніципалітетів завдяки зміцненню міст (надаючи їм більших повноважень), які могли б відповідати за надання послуг приміським громадам. Таке рішення можна спостерігати у сфері культурних послуг: деякі установи, які раніше перебували у віданні округів (наприклад, повітові музеї та бібліотеки), були передані у відання окружних міст [5, с. 157–158].

Свобода формування муніципальних органів також була обмежена інституціоналізацією об'єднаних муніципалітетів. Основний Закон дозволяє законодавцю створювати обов'язкові міжмуніципальні об'єднання актом (парламенту). Таким чином, Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» встановлює нову обов'язкову форму міжмуніципального співробітництва: спільне муніципальне управління [3, с. 425–427]. Громади з населенням менше 2000 жителів, зобов'язані брати участь у таких об'єднаннях. Громади і міста, що мають понад 2000 жителів, можуть взяти участь у такому об'єднанні, якщо вони стануть центром міжмуніципального об'єднання.

Найбільших утрат від угорських муніципальних реформ зазнали окружні органи самоврядування, оскільки вони втратили свою роль постачальника послуг і значну частину своїх доходів. З 2012 року вони відповідали за ряд координаційних завдань, визначених Законом (наприклад, за координацію охорони навколишнього середовища), а також за деякі частини регіонального та сільського розвитку і планування [6, с. 29–30]. З 2014 року

було створено загальний напрямок підпорядкованості цих відомств і окружний рівень став головною ланкою центральної влади.

Фінансова автономія угорських муніципалітетів також була ослаблена. Цільові субсидії центрального уряду, зміна місцевого оподаткування зменшили економічну свободу місцевих органів влади. Доцільно зазначити, що опору муніципалітетів через обмеження їх автономії не спостерігалось. Муніципалітетам було зручніше, щоб їх повноваження були покладені на центральний уряд, ніж боротися за свої повноваження [9, с. 8–10]. Реформи були незначно розкритиковані міжнародними організаціями, у тому числі Радою Європи. Перша серйозна демонстрація проти централізованої системи державної служби відбулася у 2015–2016 рр.: централізоване державне утворення і дисфункції цієї системи піддалися критиці з боку широких груп освітньої і соціальної сфери.

Як ми вже згадували вище, найбільших втрат від реформ зазнало окружне самоврядування. У результаті реформ окружні органи управління втратили не тільки свою роль територіального постачальника послуг, але й практично могли ототожнюватись з державними органами із загальними повноваженнями. Хоча вони формально володіють широкими повноваженнями в сфері регіонального розвитку, насправді ж округи виконують чітко визначені завдання Уряду. Слід зазначити, що до 2011 р. компетенція регіонального розвитку належала округам, але вони мали лише дуже обмежені засоби розвитку.

У континентальній Європі міжмуніципальні асоціації відіграють значну роль у розвитку територій. Як ми вже зазначали раніше, об'єднання були важливими інструментами розвитку місцевого самоврядування, але добровільна співпраця мала слабку традицію, і ця форма не була дуже популярною серед угорських муніципалітетів. Ці асоціації були добровільними, але центральний уряд підтримував їх створення за рахунок додаткових коштів. Одним із способів було об'єднання громад, в яких налічувалося менше 1000 жителів. Другим – мікрорегіональні асоціації. На сьогодні може бути утворений тільки один тип міжмуніципальних об'єднань, який володіє

правосуб'єктністю і управляється радою об'єднання. Нові міжмуніципальні об'єднання отримують дуже обмежену підтримку від центрального уряду. Асоціації, які були засновані на підставі Закону «Про міжмуніципальні асоціації та співробітництво» (Act CXXXV of 1997), повинні були трансформуватися у нову форму асоціації, визначену главою IV Закону CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» в 2013 р. [2]. Через відсутність стимулів і визначених муніципальних цілей основні повноваження колишніх об'єднань були централізовані, і ці завдання тепер виконуються центральним урядом і його відомствами, чисельність добровільних об'єднань упала на 40% [4, с. 111–112].

Таким чином, нова угорська муніципальна система не віддає перевагу регіоналізації та добровільній міжмуніципальній співпраці. Основна причина цього явища полягає в тому, що центральна влада намагається вирішити проблеми фрагментації територій не завдяки інституціоналізації системи місцевого самоврядування, що володіють широкою компетенцією, а внаслідок централізації державних послуг. Як ми вже згадували, Закон CLXXXIX 2011 р. «Про місцеве самоврядування Угорщини» встановив нову обов'язкову форму міжмуніципального співробітництва – спільне муніципальне управління. Результатом цього нового регулювання став інтенсивний процес концентрації: у 2014 р. основною формою місцевого самоврядування вже було об'єднане муніципальне управління.

Якщо муніципалітети не укладають контракту щодо створення спільного муніципального об'єднання, то уповноважений уряду має право визначати муніципалітети, які беруть участь в асоціації, і самостійно замінювати або погоджувати об'єднання. Звичайно, муніципалітети намагалися боротися з процесом централізації і звернулися в адміністративні суди, які в свою чергу звернулися до Конституційного Суду. У судових рішеннях указувалося, що така постанова суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак Конституційний Суд не скасував оспорювані норми (резолуція № 22/2015) і заявив, що свобода муніципальних утворень у зв'язку з встановленням адміністративних структур має свої

обмеження в положеннях Основного Закону та інших законодавчих актів [7, с. 453–460].

Отже, сучасна угорська рецентралізація вписується в європейську тенденцію централізації і концентрації після глобальної економічної кризи 2008–2009 рр. Адаптація системи місцевого самоврядування до змінених соціальних, економічних та адміністративних умов є актуальним завданням [8, 184–186], тенденції якої були посилені кризою. Хоча ці зміни можна спостерігати і в Європі, все ж є деякі відмінності. Більшість європейських країн намагаються вирішити ці проблеми за допомогою змін в муніципальній системі. Хоча є країни, в яких можна спостерігати тенденції до централізації, Угорщина дуже радикально централізувала своє публічне управління і систему державної служби. Однією із причин відсутності опору може бути попит на ці муніципальні реформи, навіть якщо автономія місцевого самоврядування сильно скорочена. Є й інші виклики, зокрема міграційна криза і боротьба з тероризмом. І таким чином втручання у місцеву автономію, на думку центральної влади, є достатньо обґрунтованим.

Висновки. Угорська муніципальна система, заснована на Європейській хартії місцевого самоврядування, упродовж 2000-х рр. була однією із найбільш децентралізованих у Європі. Через фрагментовану територіальну організацію влади та високу відповідальність місцевого самоврядування в територіальному управлінні виникли серйозні проблеми неефективності реформ, які вперше були вирішені за допомогою концентрації всередині системи місцевого самоврядування без шкоди для муніципальної автономії. Добровільні міжмуніципальні об'єднання стимулювалися фінансовою допомогою. Ці реформи відповідали перетворенням у європейських муніципальних системах, де міжмуніципальне управління було одним із основних інструментів управління територіями.

Елементи нової моделі, представленої після 2011 р., є відомими європейській демократії. Це певна суміш централізації надання державних послуг і в той же час концентрація місцевого державного управління. Колишня концентрація системи місцевого самоврядування частково збереглася, але міжмуні-

ципальні об'єднання тепер в основному відповідають за об'єднані місцеві адміністративні завдання, що перетворює цю форму концентрації у спосіб централізації зі своїми наслідками. Нині в Угорщині існує дуже централізована система місцевого управління, в якій автономія і роль місцевих органів влади (і їх міжмуніципальних утворень) значною мірою ослаблені. Муніципальні органи влади зосереджені об'єднаними муніципальними управліннями, а деякі повноваження місцевого самоврядування передані державним районним управлінням (járási hivatalok).

Список використаних джерел

1. Основний Закон Угорщини від 25.04.2011 р. URL: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarianconstitution/>.
2. Act CLXXXIX of 2011 on the Local Self-Governments of Hungary, published in the Hungarian Gazette – Official Journal of Hungary, December 28, 2011.
3. Balázs, I., 'L'intercommunalité en Hongrie', in Steckel-Assouère, M. C. (ed.), Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, Paris: L'Harmattan, 2014. P. 425–435.
4. Fazekas, J., Fazekas, M., Hoffman, I., Rozsnyai K. and Szalai, É., Közigazgatási jog. Általános rész I, Budapest : ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 289 p.
5. Hoffman, I., 'Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi területi igazgatás rendszerében', 2012a, Jogtudományi Közlöny, vol. 67, № 4. P. 157–168.
6. Hoffman, I., 'Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?', 2012b, Közjogi Szemle, vol. 5, № 2. P. 26–34.
7. Hoffman, I., Fazekas, J. and Rozsnyai, K., 'Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the Last Decades', 2016, Lex localis – *Journal of Local Self-Governments*, vol. 14, № 3. P. 453–473.
8. Marcou, G., 'La réforme des collectivités territoriales en Europe', 2012, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 141. P. 183–205.
9. Pálné Kovács, I., 'Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon', 2013, *Politikatudományi Szemle*, vol. 22, № 4. P. 7–34.

References

1. Osnovnyi Zakon Uhorshchyny vid 25 kvitnia 2011 r. URL: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarianconstitution/> [in Ukrainian].
2. Act CLXXXIX of 2011 on the Local Self-Governments of Hungary, published in the Hungarian Gazette – *Official Journal of Hungary*, December 28, 2011 [in Hungarian].
3. Balázs, I., (2014). 'L'intercommunalité en Hongrie', in Steckel-Assouère, M. C. (ed.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris: L'Harmattan, pp. 425–435.[in Hungarian].
4. Fazekas, J., Fazekas, M., Hoffman, I., Rozsnayai K. and Szalai, É., (2015). *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó [in Hungarian].
5. Hoffman, I., (2012). 'Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében', *Jogtudományi Közlöny*, vol. 67, № 4, 157–168.[in Hungarian].
6. Hoffman, I., (2012). 'Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?'. *Közjogi Szemle*, vol. 5, № 2, 26–34.[in Hungarian].
7. Hoffman, I., Fazekas, J. and Rozsnayai, K., (2016). 'Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Role of the Hungarian Inter-municipal Associations in the Last Decades', *Lex localis – Journal of Local Self-Governments*, vol. 14, № 3, 453–473.[in Hungarian].
8. Marcou, G., (2012). 'La réforme des collectivités territoriales en Europe', 2012, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 141, 183–205.[in French].
9. Pálné Kovács, I.,(2013). 'Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon', 2013, *Politikatudományi Szemle*, vol. 22, № 4, 7–34.[in Hungarian].

А. С. Чиркин

**Рецентрализация как одна из тенденций организации
местного самоуправления Венгрии**

Аннотация. Статья посвящена исследованию концентрации и рецентрализации власти в Венгрии, как одной из последних европейских тенденций в сфере местного управления. Обращается внимание, что в Венгрии соответствующие процессы начались после 2011 г. и были закреплены в новом Законе CLXXXIX «О местном самоуправлении Венгрии». Проанализировано, что одним из важных инструментов концентрации местной власти стало межмуниципальное сотрудничество. Освещается проблема высокой фрагментации территориальных единиц и пути преод-

оления соответствующих проблем. Отдельно анализируются вопросы перераспределения полномочий в сторону центральной власти с соответствующим уменьшением объема компетенции местного самоуправления, и одновременным ослаблением финансовой автономии муниципальной власти в Венгрии.

Ключевые слова: местное самоуправление Венгрии, муниципальная реформа, рецентрализация власти, концентрация полномочий.

A. S. Chyrkin

Recentralization as one of the main tendencies of Hungarian local government organization

Summary. *The article examines the concentration and decentralization of power in Hungary as one of the latest European trends in local government. It should be noted that in Hungary the relevant processes began after 2011 and were enshrined in the new Law CLXXXIX «On Local Self-Government of Hungary». It is analyzed that one of the important tools of concentration of local government was inter-municipal cooperation. The problem of high fragmentation of territorial units and ways of overcoming the corresponding problems are covered. The issues of redistribution of powers towards the central government are analyzed separately with a corresponding reduction of the competence of local self-government, and at the same time weakening of the financial autonomy of the municipal government in Hungary.*

District self-government suffered the greatest losses from the reforms. As a result of the reforms, district administrations have lost not only their role as a territorial service provider, but can practically be identified as state bodies with general powers.

It is noted that modern Hungarian decentralization fits into the European trend of centralization and concentration after the global economic crisis. Adapting the system of local self-government to the changed social, economic and administrative conditions is an urgent task, the tendencies of which have been intensified by the crisis. Although these changes can be observed in Europe, there are still some differences. Most European countries are trying to solve these problems through changes in the municipal system. Although there are countries where there is a tendency towards centralization, Hungary has very radically centralized its public administration and civil service system. One of the reasons for the lack of resistance may be the demand for these municipal reforms, even if

the autonomy of local self-government is greatly reduced. There are other challenges, including the migration crisis and the fight against terrorism. And thus interference in local autonomy, according to the central government, is quite justified.

The Hungarian system of local self-government is a mixture of centralization of public services and at the same time concentration of local government. The former concentration of the system of local self-government has been partially preserved, but inter-municipal associations are now mainly responsible for joint local administrative tasks, which turns this form of concentration into a way of centralization with its consequences. Currently in Hungary there is a very centralized system of local government, in which the autonomy and role of local authorities (and their inter-municipalities) are significantly weakened. Municipal authorities are concentrated in joint municipal administrations, and some local self-government powers are transferred to the state district administration.

Currently in Hungary there is a very centralized system of local government, in which the autonomy and role of local authorities (and their inter-municipalities) are significantly weakened.

Key words: *local self-government of Hungary, municipal reform, recentralization of power.*