

СПЕЦИФІКА СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УГОРЩИНІ

Особливої уваги стосовно дослідження специфіки структури та функцій органів місцевого самоврядування заслуговує система місцевого самоврядування в Угорщині. Зокрема, їх функції, завдання визначені у дев'ятому розділі "Місцеве самоврядування" Конституції Угорської Республіки [1.-P.26-27], а також – законом I.XIV 1990 року "Про місцеві органи самоврядування" [2.-P.410-435].

Територіальними одиницями Угорської Республіки є столиця, округи, міста та общини, а столиця поділяється також на райони. В містах, в свою чергу, теж можуть бути утворені райони.

Об'єднання виборців в общинах, містах, столиці, її районах, а також в округах мають право на місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є формою незалежного демократичного управління місцевими громадськими справами, формою здійснення місцевої влади в інтересах населення.

Права та обов'язки муніципалітетів визначаються законом. Згідно ст. 43 основні права всіх муніципалітетів рівні. Обов'язки муніципалітетів можуть бути різними. Законне здійснення прав муніципалітетів забезпечується правовим захистом. Для захисту своїх прав муніципалітети звертаються до Конституційного Суду. Виборці здійснюють місцеве самоврядування через обрані ними представницькі органи або через місцеві референдуми. Члени органів місцевого самоврядування обираються строком на чотири роки [1.-P.26].

Права і функції органів місцевого самоврядування визначено Конституцією Угорської Республіки, зокрема у ст. 44/А: "Органи місцевого самоврядування незалежно регулюють і керують муніципальними справами; їх рішення мають бути перевірені на відповідність законодавству" [1.-P.26-27].

Органи місцевого самоврядування здійснюють також право власності щодо муніципального майна, незалежно розпоряджаються прибутком муніципалітету та мають право

вигушати в ділові відносини на власний розсуд. Вони наділяються правом мати свій власний прибуток, який необхідний їм для виконання своїх функцій. Законом визначено, що органи місцевого самоврядування мають також державну підтримку, відповідно до обсягу цих функцій. Відповідно до законів визначають види і розмір місцевих податків; створюють свою власну організацію та визначають порядок її функціонування; мають право створювати символіку [1.-P.26-27].

Орган місцевого самоврядування очолюється мером. Представницький орган може обирати комітети та утворювати бюро: "На підставі закону або урядової постанови, прийнятої згідно із законом, мер, крім своїх муніципальних обов'язків, може виконувати певні функції державної адміністрації" [1.-P.26].

Характерною рисою формування нової державної системи в Угорщині було і є розширення функцій органів місцевої влади. Власне, сам термін місцеве самоврядування – означає певну незалежність у вирішенні питань місцевого значення. Гарантія самоврядування, це визнання відповідними законними нормами тієї кількості питань, яка може вирішуватися на місцевому рівні. Одним з принципів побудови системи місцевого самоврядування в Угорщині є представництво, обране демократичним шляхом. Центральна влада в Угорщині не може позбавити місцеві органи від покладених на них завдань. Це тільки підтверджує той факт, що місцеве самоврядування займає вкрай важливу роль в системі державного устрою країни.

Як зазначено в Основному законі та законі про місцеве самоврядування, демократичне самоврядування в Угорщині базується на територіальних традиціях, місцевих суспільних цінностях. Саме тому вимогою до демократично обраних органів самоврядування є здійснення принципу плюралізму та уникнення нехтування інтересів будь-кого.

Місцеве самоврядування – легітимований організм, де на захист загальних інтересів шляхом вибору уповноважуються певні особи. Демократичне представництво при умові дотримання всіх необхідних вимог може створити суспільний консенсус та інтегрувати місцеві сили на вирішення загальнодержавних питань. Через це, режим демократичного

самоврядування – важливий елемент розмежування влади, який здатний створити певну протизвагу центральній владі, в якості мережі захисту територіальних інтересів, яка може відігравати важливу роль як у законодавчому, так і у виконавчому процесах.

Конституція Угорської Республіки, що була прийнята у 1989 році, (із змінами у 1990 році), визначає основні положення питання суверенітету – верховенства держави. Згідно Конституції Угорської Республіки можна виокремити два види суверенітету – внутрішній та зовнішній. Зовнішній суверенітет означає, що держава здійснює свої функції без будь-якого зовнішнього впливу та втручання. Внутрішній суверенітет свідчить про те, що існує певний механізм створення державної влади та визначає суть цієї влади.

На нашу думку, цей історичний екскурс є необхідним з наступних причин. Після зміни політичної та адміністративної систем в Угорщині можна виділити структури трьох рівнів угорської державної системи. Перша складається з центральних державних органів та підвладних їм відомств. Міністерства та інші центральні органи загальнодержавного значення діють через різні підлеглі їм територіальні органи. Територіальні адміністративні органи створюються в районах, округах і, якщо необхідно, у великих муніципалітетах, в залежності від особливостей їх конкретних завдань. Наприклад, управління по водопостачанню створюються в районах, а управління по охороні здоров'я – в округах, містах та інших населених пунктах.

Другий елемент державної структури являє собою систему місцевих органів самоврядування. Існують два рівні: муніципалітети, які забезпечують надання послуг в кожному окремому пункті, та керівництво округів для забезпечення конкретних послуг на загальнонаціональному рівні. Округи не мають права керувати муніципалітетами. Центральний уряд має тільки один спосіб контролю над ними: спеціальні представники республіки здійснюють нагляд за діяльністю муніципалітетів у восьми районах. Кожний район складається з двох або трьох округів. Спеціальні представники мають можливість лише обмеженого контролю, і тому вони не мають суттєвого безпосереднього впливу.

Угорська Республіка незалежна, суверенна держава, яка гарантує виконання своїх зобов'язань без будь-яких обмежень. Її суверенітет виражається в тому, що держава захищає свободу власного народу, незалежність країни, її територіальну недоторканість, а також кордони держави, встановлені згідно відповідних міжнародних договорів. Положення Конституції встановлюють також порядок здійснення демократичних прав та свобод. Обумовлюється структура державного управління, а також система вибору органів управління.

При створенні режиму органів місцевого самоврядування, враховувались традиції угорського самоврядування, а також брались до уваги критерії Європейської Комісії стосовно демократичного удосконалення цих структур. Ідеологічна та силова база режиму Рад була усунена. Це є наслідком того, що Угорська Республіка конституційним шляхом створила режим представницької демократії, за рахунок чого і створюється парламентський тип управління.

Основи та принципи місцевого самоврядування в Угорщині встановлені Конституцією. Згідно Основного закону країни, суб'єктами місцевого самоврядного права є адміністративні органи, обрані місцевим населенням, які здійснюють самоврядне право шляхом представництва або через народне голосування [1.-P.26].

Місцеве самоврядування є незалежним і демократичним способом управління місцевими справами, які стосуються общини виборців. Вони здійснюють державну владу в інтересах населення (ст.42). Права та обов'язки органів місцевого самоврядування визначаються законом. Законне здійснення місцевої влади захищається судом. Місцева влада має право звертатися до конституційного суду для захисту своїх прав (ст.43) [1.-P.26].

Для ефективного виконання державних та самоврядних планів територія Угорської Республіки поділяється на ряд селищно-територіальних підрозділів. Згідно Конституції Угорщини, територія країни поділяється на столицю, округи, міста та общини. Столиця та міста можуть поділятися на райони. Райони являють собою територіальні одиниці, які складаються з поселень, на які розповсюджується виконання основних завдань органів місцевого самоврядування [1.-P.33].

Це означає, що суспільні, політичні, господарські зміни вказують на певну корекцію, реформування правового статусу поселень. В Угорщині існують два рівня місцевого самоврядування. Основними елементами даної системи є муніципальні управління. На регіональному рівні функціонують окружні органи місцевого самоврядування. Всього в Угорщині існує 19 округів. Окружні органи місцевого самоврядування в основному забезпечують надання суспільних послуг на регіональному рівні, охоплюючи більшу частину Угорщини, але округи не є вищою владою по відношенню до муніципалітетів [2.-P.410-411].

З точки зору органів місцевого самоврядування, важливо зазначити, що ці положення проголошені в окремому розділі Конституції, що значно розширює компетенції та правових гарантій [1.-P.26-27].

Окремо слід відзначити той факт, що Державні Збори при внесенні поправок до Конституції [1.-P.27], прийшли до висновку, що для прийняття закону про самоврядування, потрібно 2/3 голосів наявних депутатів. Так, для прийняття закону про самоврядування, потрібно було досягнення консенсусу, для якого необхідно було порозуміння між партійними коаліціями та окремими партіями.

Цей закон з'явився на основі взаємних компромісів. Опозиція приєдналася до створення такого типу самоврядування, який не може обмежувати самоврядні права поселень. На пропозицію опозиції було змінено також і функції губернатора. Контроль за самоврядними органами здійснюється інститутами, уповноваженими республікою.

На основі досвіду 1990-1994 років були зроблені деякі доповнення. Так як згідно Конституції, вибори органів самоврядування потрібно було провести у 1994 році, за цей короткий час вдалося змінити небагато. Але досягнуті результати цього періоду визначили також деякі поправки до Конституції. Так, параграф 44(2) спочатку встановлював строк повноважень, а у 44(4) було оговорено також і порядок саморозпуску таких органів [2.-P.412-413; 1.-P.26-27].

Територіальний розподіл, територіальні кордони, назви районів та поселень, їх правовий статус відносяться до компетенції Державних Зборів та Президента Республіки. До

компетенції Уряду, міністерства внутрішніх справ та органів самоврядування відноситься виконання цих рішень. Державні Збори вирішують питання територіального устрою, а саме: про державний територіальний устрій, про столицю, про об'єднання округів, районів, їх розподіл, визначення їх кордонів, про їх назви та адміністративні центри, про створення столиць районів, про центральні міста областей.

Для реалізації цих заходів необхідною була згода органів місцевого самоврядування. До повноважень Президента Республіки відносяться: затвердження назви міста, затвердження новоствореної общини, затвердження об'єднання общин, припинення їх діяльності, рішення стосовно назви міста, поселення общини. Діє основне правило, згідно якого селищні самоврядні органи, до яких відноситься те чи інше поселення, повинні дати згоду на зміну відповідної назви.

Всього в Угорщині нараховується 3131 місцевих громад, з них 2832 має населення менше, ніж 5000 осіб. Територія Угорщини розділена на 19 округів і 4 типи муніципалітетів:

- 2913 сіл (36,5% населення країни);
- 195 міст (26% населення країни);
- 22 міста, які мають статус округу (19,9% населення країни);
- столиця Будапешт, яка поділена на 23 райони, які мають спеціальний статус (17,6% населення країни).

Закон про місцеве самоврядування визначає повноваження органів місцевого самоврядування та місцевого рівня. Отже громадяни мають право впливати на дії органів місцевого самоврядування через своїх депутатів. Вони також мають право на місцеві референдуми.

Система органів місцевого самоврядування не має ієрархічної структури підпорядкування. Державні органи влади мають право лише нормативного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування, їх рішення можуть бути оскаржені у місцевих та конституційних судах. Дату проведення виборів до органів місцевого самоврядування визначає Президент.

Серед галузевих міністерств ключову роль у відносинах між державними та самоврядними органами відіграє міністерство внутрішніх справ. Існують лише два шляхи

безпосереднього втручання центральних органів влади у діяльність місцевого самоврядування;

Парламент має право розпустити орган місцевого самоврядування, якщо його дії є неконституційними (до речі, вже на сьогодні існує один прецедент такого кроку, здійсненого парламентом);

Державні адміністрації мають право обмеженого контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які мають право керуватися у своїй діяльності статутним правом. Вони зберігають повну автономію та самостійність у вирішенні місцевих справ. Органи місцевого самоврядування мають право створювати асоціації.

Згідно чинного законодавства, основними завданнями місцевого самоврядування є наступні: місцевий розвиток, розселення, збереження архітектурних та природних пам'яток, житлове та водне господарство, каналізація, утримання громадських цвинтарів, місцевих громадських доріг та територій, місцевого транспорту, збір сміття, прибирання території, тощо.

До головних завдань органів самоврядування відносяться також утримання пожежних частин, місцевої поліції, співробітництво з місцевими постачальниками електроенергії, боротьба з безробіттям, початкова освіта, охорона здоров'я і надання соціальних послуг, охорона прав національних меншин. Органи місцевого самоврядування мають право на дії, які не заборонені чинним законодавством.

Окружні уряди є також юридичними особами. Представницькі ради, які обираються населенням, виконують свої безпосередні завдання і функції. Президенти окружних рад представляють окружні уряди, які діють відповідно до чинного законодавства. Згідно із законом, окружні уряди повинні надавати громадські послуги регіонального характеру, тобто такі, які стосуються значних територій країни. Окружні уряди мають право видавати нормативні акти в рамках їх компетенції і проводити референдум. До їх безпосередніх завдань належить забезпечення середньої та професійної освіти для громадян, спеціалізованої охорони здоров'я, при умові, що ці послуги не надаються місцевими громадами.

Фінансові трансферти органам місцевого самоврядування складаються з загальних та спеціальних грантів, грантів для фінансового вирівнювання та частини податкових надходжень. Ці кошти складають значну частину доходів органів місцевого самоврядування.

Основним структурним підрозділом системи самоврядування в Угорщині є селищне самоврядування. Всі норми діяльності цих органів регулюються законом LXV від 1990 року "Про місцеве самоврядування" розділ 2 (параграф 8) [2.-P.410-435].

Основним завданням селищних органів самоврядування в межах їх повноважень є: розвиток належних їм територій, їх охорона, житлове будівництво, водопостачання та каналізаційні системи, догляд за дорогами та прилеглими до них територіями, догляд за санітарним станом. Серед їх головних завдань слід відмітити організацію пожежної безпеки, створення системи місцевого енергопостачання, вирішення питання освіти. Спосіб та розмір здійснення всіх вище перерахованих заходів, орган системи самоврядування визначає самостійно – на основі потреб населення та матеріальних можливостей.

Закон зобов'язує системи самоврядування, щоб певні завдання виконувались обов'язково (параграф 3). Ці завдання залежать від розміру поселення, його населення та інших умов. У параграфі 5 говориться про те, що орган системи самоврядування є юридичною особою. Завдання та повноваження органу самоврядування визначають представницькі збори, представником яких є мер [2.-P.411].

Нова община, згідно Закону "Про місцеве самоврядування" (розділ 5, параграф 52) [5.-P.421-422], може бути створена тоді, коли вона здатна забезпечити виконання певних вимог. А саме, виконання основних самоврядних функцій, забезпечення питної води, світла, утримання доріг та кладовищ, забезпечення виконання соціальних, медичних, освітянських функцій, гарантія виконання прав етнічних та національних меншин [2.-P.421-422].

Законом також визначається порядок створення органів самоврядування новоствореної общини. Спочатку створюється підготовча комісія, яка вирішує питання власності, майнових прав, пропонує певну назву новоствореної общини. При

виконанні всіх цих завдань, згідно закону, з боку республіки надається допомога через уповноваженого представника. В цьому розділі закону визначається також порядок вибору та процедура оформлення назви новоствореного поселення.

Закон 1990 року про місцеве самоврядування не повертається до положень закону 1950 року, в якому були перераховані повноваження центральної та місцевої влади. Перш за все було змінено політичний характер органів місцевої влади і були створені нові демократичні форми управління. Замість однопартійної комуністичної системи почали працювати плюралістичні інститути. Одночасно з цим в результаті політичної та економічної трансформації всього політичного режиму відбулося також багато змін (наприклад, приватизація та структурна зміна різних галузей промисловості) [2.-P.420-421].

Функції та повноваження органів самоврядування різного рівня можуть бути різними. Але, перш за все, мають виконуватись основні функції. Додатково взяті функції повністю на відповідальності органів самоврядування, а основною метою повноважень та функцій є підвідомча певному органу територія. На відміну від функцій, повноваження в рамках закону можуть передаватися [2.-P.412-413].

Орган самоврядування може вільно виконувати будь-які справи, які закон не відносить до виключної компетенції іншої структури, і для виконання цієї справи може робити все, що не заперечується законом. Закон обмежує лише таку діяльність, при якій орган самоврядування ризикує не виконати обов'язкові функції. До функцій, які не можуть бути передані іншій структурі, відносяться: створення структур різного призначення, визначення умов їх діяльності, оголошення виборів, проведення референдумів, вирішення основних господарських питань (економічні програми та бюджет, питання про місцеве оподаткування, випуск облігацій), розповсюдження інформації у таких справах, в яких закон вимагає наявності думки органів самоврядування.

Існують обов'язкові та добровільні форми співробітництва між органами місцевого самоврядування. Так, кожне з сусідніх поселень, яке нараховує не менше тисячі жителів, повинно створити та утримувати районний адміністративний орган

сільської місцевості для виконання ними адміністративних завдань. Теж саме можуть робити більші населені пункти [2.-P.414].

Представницькі органи за згодою можуть створювати асоціації з метою здійснення кваліфікованого управління в адміністративній сфері. Особливо це стосується видачі ліцензій на будівництво [2.-P.419]. Це найбільш розповсюджений тип асоціації в країні. Представницькі органи можуть дати згоду на спільне утримання однієї чи більше установ (наприклад, шкіл, лікарень), які обслуговують декілька поселень чи місто. Муніципалітети можуть організувати спільний представницький орган для надання конкретних послуг, в яких зацікавлені декілька органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи влади з метою розширення їх представництва можуть засновувати асоціації, які відповідають за захист їх спільних інтересів. Загальнонаціональні асоціації можуть розповсюджувати свою думку в проектах юридичних норм. Приблизно 1400 муніципалітетів (45%) приймають участь в районних адміністративних органах сільської місцевості. Майже 1900 органів місцевого самоврядування (61%) приймають участь в одному чи більше видах співробітництва [2.-P.419-420].

Закон "Про місцеве самоврядування" торкається також обов'язкових функцій. Обов'язки ґрунтуються на тому, що деякі основні громадські права можуть реалізовуватися тільки через місцеве самоврядування - шкільне навчання, нагляд за культурними цінностями [2.-P.412-413].

Згідно Закону про режим самоврядування, органи, які за цим законом відносяться до органів місцевого самоврядування, повинні виконувати цілий ряд функцій, які передбачені законом. Згідно положень цього закону, орган місцевого самоврядування є юридичною особою, повноваження та функції якого визначають збори депутатів. Орган самоврядування представляє голова зборів депутатів. Збільшилася також потреба і в соціальних органах місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з соціального захисту були створені в травні 1993 року і складаються з двох виборчих органів: один відповідає за охорону здоров'я, а другий - за потреби пенсіонерів. Незважаючи на створення нових органів

самоврядування, їх діяльність на місцевому рівні зменшується. Важке фінансове становище примушує муніципалітети відмовитися від частини власних функцій і вони намагаються залучити до надання послуг населення, організації-спонсорів.

Узагальнюючи угорський досвід системи органів самоврядування необхідно відмітити відповідність територіально-адміністративного устрою Угорської Республіки нормам та критеріям Європейського Союзу. Це питання важливе саме тому, що із зміною територіально-адміністративного устрою країни, змінюється і система управління на місцевому, регіональному рівнях. Вивчення цього питання, цього досвіду, як його позитивів, так і негативів, є вкрай важливим для України щодо регіонально та місцевого розвитку територій.

Правове регулювання і спеціальна інституційна система регіонального розвитку в Угорщині є добрим передвісником та унікальним феноменом в Центрально-Східній Європі. Що стосується цілей регіонального розвитку в Угорщині, Закон XXI з регіонального розвитку та регіональних перетворень, відповідає принципам соціальної справедливості, рівності та солідарності, а також загальноприйнятим принципам взаємодії. Зокрема, у щорічних звітах Європейської Комісії Угорщина визначається, як приклад стосовно формування та реалізації принципів децентралізації влади, як зокрема, наявність Закону про регіональний розвиток; принципи цього закону гармонізують з відповідними принципами ЄС. Таким чином, можна зробити висновок, що децентралізація в Угорщині відбувається на декількох рівнях, які не мають рівні інституції та повноваження. Розподіл прав між цими рівнями відбувається не завжди чітко. Законодавство не завжди дає чіткої відповіді на деякі практичні питання, що коли, в якій мірі центральне управління має право втручатися у діяльність децентралізованих структур.

З точки зору часового періоду 1990-1994 років важливо також відзначити, що враховуючи досвід діяльності органів місцевого самоврядування (обраних у 1990 році), у вересні 1994 року Парламент УР схвалив додатки до Закону про місцеве самоврядування (№ LXV, 1990 р.). Відповідно до цих додатків були ліквідовані відділи державних представників у регіонах та

оточенні і запроваджено інститут державних адміністрацій. Згідно цих змін та доповнень, основними завданнями державних адміністрацій є наступні: нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; проведення державного аудиту фінансів місцевого самоврядування, а також координація діяльності інших органів державної влади; надання професійної допомоги органам місцевого самоврядування у питаннях, що входять до їх компетенції.

1. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Az 1949 évi XX törvény. A lezárás dátuma 1995. Március 31. // Alkotmányjog. Jogszabálygyűjtemény. Bp.: Századvég, 1994. – pp. 13-33.
2. 1990 évi LXIV törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról. Alkotmányjog. Jogszabálygyűjtemény. Bp.: Századvég, 1994. – pp. 391-409.; Törvény a helyi önkormányzatokról. 1990 évi LXL törvény. - Bp.: KJK, 1994. – p. 21.