

DOI 10.31558/2519-2949.2018.3.7

УДК 342.25(439)

*Неприцька Т. І., Донецький національний університет імені Василя Стуса,
Неприцький О. А., Києнко-Романюк Є. С., Вінницький державний
педагогічний університет ім. М. М. Коцюбинського*

РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УГОРЩИНІ: НАСЛІДОК СТАНОВЛЕННЯ АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМУ ЧИ ЕКОНОМІЧНО ОБҐРУНТОВАНИЙ КРОК?

В статті аналізуються причини та передумови процесу рецентралізації в Угорщині, котрий відбувається з 2010 року. Висвітлено законодавчий, економічний та політичний аспекти функціонування децентралізованої Угорщини. Було вказано, що в Угорщині спостерігалась дуже сильна фрагментація управління, що перешкоджало ефективному наданню адміністративних послуг на місцях. Окрім того, мала місце невідповідність між широкою автономією закріпленою на законодавчому рівні, недостатністю фінансових ресурсів на реалізацію усіх наданих повноважень та відносно сильною політичною залежністю від провідних національних партій. Було продемонстровано наслідки такої політики, котрі фактично призвели до неспроможності великої кількості громад Угорщини через їх економічну та технічну неспроможність. Через це неспроможні громади були змушені брати кредити для реалізації покладених на них повноважень та надання адміністративних послуг. Ситуація особливо загострилася після кризи 2008 року, коли більшість громад не могли виплачувати кредити, адже в основному вони були в іноземній валюті. Авторами також проаналізовано позитивні (підвищення рівня спроможності, «ранжування» громад в залежності від їх розміру, передача надання ряду послуг на вищій, більш економічно доцільний, рівень) та негативні (загроза порушення прав населення та встановлення авторитарного режиму) сторони рецентралізації. Було також проведено аналогії з процесом децентралізації влади в Україні та вказано на досить професійний підхід до проведення даної реформи, а саме залучення міжнародних донорів та проектів міжнародної технічної допомоги з метою отримання в тому числі і консультаційної підтримки, що дозволило врахувати принаймні частину помилок децентралізації в Угорщині.

Ключові слова: децентралізація, рецентралізація, Угорщина, спроможність громади, Віктор Орбан, фрагментарне управління.

Децентралізація та реформування системи адміністративно-територіального устрою України є наразі чи не найбільш обговорюваною темою в сучасній Україні. Популярна риторика зводиться до того, що централізоване управління великою за площею державою, якою є Україна, є неефективним ні з точки зору використання фінансових ресурсів, ні з точки зору швидкості та ефективності прийняття рішень. На підтримку даної позиції можна привести багато прикладів успішних країн з децентралізованим місцевим самоврядуванням, таких як Польща, Німеччина, Бельгія тощо.

З іншого боку, ми маємо феномен географічно близької до нас Угорщини, котра після близько 20-річної практики децентралізованого управління після виборів 2010 року різко змінила систему місцевого самоврядування та оголосила курс на, так звану, рецентралізацію, тобто передачу частини повноважень назад на державний рівень. Даний феномен викликав шквал дискусій як в наукових, так і в політичних колах. Постало питання: рецентралізація – це спроба встановлення тотального контролю, відновлення авторитарного режиму та порушення прав людини чи, навпаки, спроба виправити негативні наслідки децентралізації.

Метою даної статті є з'ясувати причини та наслідки реформи рецентралізації в Угорщині, а також в даному контексті визначити можливі застороги на шляху децентралізації в Україні.

Питання місцевого самоврядування Угорщини та його реформування після приходу до влади уряду В. Орбана у 2010 році вивчали такі зарубіжні науковці як Міхалій П., Соос Г., Добос Г., Балаж І., Хофманн І. У вітчизняній науці існує досить обмежене коло праць присвячених даній тематиці, серед яких можна виділити наукові доробки Ткача Д.І., Гладія В.І., Чиркіна А.С. Проте відчувається досить сильна невивченість даної тематики в українській та світовій політичній науці, а особливо аналізу даного питання в контексті реформи децентралізації, котра впроваджується в Україні. Окрім того, більшість ґрунтовних досліджень присвячена аналізу системи місцевого самоврядування Угорщини до 2010 року.

Якщо поглянути частково на історію Угорщини, то після багатьох десятиріч централізованого місцевого врядування, в 1990 році Угорщина стала парламентською демократією, в якій права людини та право на приватну власність були закладені в Конституції, а провідні інститути держави функціонували на системі «стримувань та противаг» західного зразку, та було встановлено децентралізовану систему місцевого самоврядування. Як наслідок, дана країна близько десятиріччя була піонером трансформаційних процесів у пост-комуністичному просторі. Децентралізовані місцеві громади мали слугувати основним гарантом функціонування демократії, обмежуючи можливості центральної влади повернутися в лоно авторитаризму.

Спробуємо проаналізувати сильні та слабкі сторони децентралізованої системи місцевого самоврядування в Угорщині, зваживши окремо на юридичну, економічну та політичну автономію місцевих громад.

Згідно Розділу 9 Конституції Угорщини редакції жовтня 1989 року, «Місцеве врядування є незалежним і демократичним управлінням локальними державними справами, котре поширюється на місцеву громаду, та здійснює місцеву владу в інтересах місцевого населення (42. §).

Юридична автономія надавала право органам місцевого самоврядування самостійно управляти фінансовими ресурсами, регулювати економічні питання, отримувати фінансування на реалізацію своїх функцій та зобов'язань, а також самостійно встановлювати обсяги та види податків.

Законодавча автономія місцевого самоврядування була традиційно захищена принципом, що лише ті рішення місцевої влади, котрі суперечать національному законодавству могли бути оскаржені чи скасовані. Нагляд за цим було покладено на Офіси публічної адміністрації, створені на регіональному рівні.

За виключних обставин Парламент мав право розпустити представницький орган місцевого врядування, але він був зобов'язаний призначити дату виборів у 60-денний термін.

За виключенням окремих відмінностей, компетенції місцевої влади в Угорщині дублювали відповідні компетенції місцевої влади в інших країнах центральної Європи. Вона мала певний список обов'язкових повноважень, але могла брати на себе додаткові. Обов'язкові ділилися на базові, котрі були загальними для усіх муніципалітетів, незалежно від розміру, кількості населення та повноважень, котрі були законодавчо закріплені за крупнішими муніципалітетами. До першої групи відносилися такі функції як водопостачання, загальна середня освіта, первинні медичні та соціальні послуги, вуличне освітлення, місцеві дороги, кладовища, захист меншин. До другої категорії повноважень, котрі були визначені як обов'язкові для громад більших за розміром та, відповідно, з потужнішими фінансовими можливостями, було віднесено управління пожежними бригадами, технічними рятувальними службами, та широке коло послуг, пов'язаних з соціальним добробутом населення [1; с. 3-4].

В той же час, законодавчо закріплена свобода не є єдиним аспектом децентралізації. Формальна влада, котрою законодавчо наділені муніципалітети, не є дієвою у випадках відсутності фінансових та інших ресурсів для реалізації даних повноважень. Традиційно, джерелами наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори або субвенції з державного бюджету. Характерною рисою Угорщини була обмежена фінансова децентралізація. Лише чверть надходжень була незалежною від інших рівнів державного управління. Відсоток власного доходу був вищий у порівнянні з іншими країнами з таким же високим рівнем автономії як і Угорщина [2; с. 183]. Головним джерелом надходжень для бюджетів громад є податок на підприємницьку діяльність, який складає 2 відсотки від доходів (не прибутків!) компаній [1; с. 4]. Регіональна влада ніколи не мала права стягувати податки.

Якщо ж говорити про політичну автономію місцевої влади, то тут ситуація не найкраща. Вже довгий час провідні національні партії є потужними гравцями на політичній арені Угорщини, адже після повалення комунізму не встигли сформуватися сильні регіональні відмінності та ідентичності. І якщо громада хотіла бути успішною, вона була змушена рахуватися з національними політичними партіями, котрі були сильно інституціоналізовані та, з часом, відігравали все більшу роль і мали все більший вплив на місцеві органи влади. Відбір же кандидатів на посаду мера відбувався з дедалі більшим втручанням національних партійних органів.

Як бачимо, якщо подивитися на дану систему місцевого самоврядування комплексно, то очевидним стає певна невідповідність між широкою законодавчо закріпленою автономією муніципалітетів, обмеженістю їх фінансових можливостей та фактичною політичною залежністю від централізованих політичних гравців.

Окрім того, виникла досить серйозна проблема, котра стосувалася саме спроможності громад. Згідно законодавства не було жодних обмежень щодо мінімальної кількості населення у громаді.

Тому було створено понад 3000 місцевих автономних громад, управляти якими було складно як з адміністративної, так і з фінансової сторони. А якщо громада складається, скажімо, зі ста мешканців, то самостійно відповідати за питання водопостачання, водовідведення, управління твердими відходами, освітлення, доріг, і т.д. їй буде вкрай важко, а точніше взагалі неможливо. Таким чином, дана фрагментація, окрім своїх беззаперечних позитивних наслідків, вилілася у дороговартісне управління та прийняття неефективних рішень, адже певні питання (наприклад, водовідведення та управління твердими відходами) набагато легше та економічно доцільніше вирішувати на дещо вищому рівні. Разом з тим, щоразу як центральні органи влади намагалися раціоналізувати дану структуру, опозиція заявляла, що це є порушенням локальної автономії, та самостійності органів місцевого самоврядування.

Окрім того, досить сильні проблеми були викликані відсутністю диференціації між громадами різними за розміром та кількістю населення. Фактично, малі сільські громади та великі багатотисячні міста мали майже однакові повноваження та обов'язки. Як наслідок, з огляду на існуючу необхідність фінансово забезпечувати виконання своїх повноважень, місцеві органи влади були змушені випускати облигації чи брати кредити. Ситуація погіршилася ще більше після фінансової кризи 2008 року, коли місцеві уряди (котрі в основному брали кредити у іноземній валюті) не могли забезпечити виконання своїх функцій – їм доводилося згортати реалізацію своїх планів розвитку, компенсувати втрату надходжень місцевих податків до бюджету та реагувати на падіння статусу місцевих громад [1; с. 7].

Після парламентських виборів 2010 року в Угорщині з однозначною перевагою перемогу отримує права партія «Фідез» на чолі з Віктором Орбаном. Варто зазначити, Орбану вдалося тоді отримати дві третини місць у Парламенті, що дало йому змогу внести зміни до основного закону держави – Конституції. Серед внесених змін були і ті, що стосувалися місцевого самоврядування. І хоча нові законодавчі норми, котрі регулюють статус місцевого самоврядування схожі до тих, котрі прописані у попередній Конституції, вони регулюються Актом Парламенту, а отже гарантії захисту і збереження цих прав нижчі, ніж раніше [3; с. 12].

Згідно нових змін було звужено спектр послуг, котрі надає місцева влада. Окрім того, було внесено ряд регуляторних нововведень стосовно додаткових послуг, котрі можуть надаватися місцевою владою, введено ряд нових переважно економічних критеріїв, а також запроваджено більш жорсткий контроль за виконанням взятих зобов'язань.

Також уряд запровадив досить просту модель оптимізації фрагментованої системи надання адміністративних послуг, котра існувала до того: найбільш «проблемні» адміністративні послуги було централізовано і наразі вони виконуються локальними агенціями центрального уряду. Таким чином, місцева влада головним чином зараз відповідає за комунальне господарство громади, управління дошкільними навчальними закладами, базовий соціальний захист населення, основні послуги, пов'язані із питаннями захисту дітей, культури.

Муніципалітети, у котрих проживає понад 3000 мешканців, в основному відповідають за структурне управління освітніми закладами [4; с. 269-270].

Що стосується регіонального рівня, то до реформи його роль була відносно незначною, адже вони не мали достатніх ресурсів та важелів впливу. Після реформи Агенції національного уряду створюються на регіональному рівні, тому на даний час фактично регіон став ланкою державної влади в Угорщині.

Було також звужено фіскальну автономію муніципалітетів Угорщини. Зарезервовані та цілеспрямовані урядові субвенції, зміна системи місцевого оподаткування та обмеження економічної свободи місцевих урядів зіграли свою роль. Як бачимо, відбулося досить суттєве звуження повноважень на місцях. Тому постає логічне питання наскільки сильно та у який спосіб місцева влада чинила опір даним нововведенням. Вкрай цікавим є той факт, що муніципалітети продемонстрували дуже незначний рівень спротиву. Здається, що муніципалітетам було набагато комфортніше, аби центральний уряд взяв відповідальність за їхній борг на себе, ніж боротися за свої широкі компетенції [5; с. 27-29].

Таким чином, можемо зробити висновок, що децентралізація, незважаючи на всі свої позитиви, далеко не позбавлена негативних сторін, що було доведено Угорщиною. По-перше, важливим питанням є відповідність та узгодженість законодавчої, політичної та фінансової автономії. Широке коло повноважень та відсутність ресурсів на їх реалізацію є однозначним шляхом в нікуди. По-друге, відсутність економічних чітких рамок та обмежень часто призводить до необдуманого та непрофесійного управління ресурсами, і, як наслідок, виникають надвеликі боргові зобов'язання,

з котрими громади не спроможні справитися самотужки, а отже важливою є компетентісна складова керівників та посадовців муніципалітетів. По-третє, потрібно враховувати розміри громади при визначенні кола її повноважень. Більші за розміром та чисельністю населення громади традиційно демонструють вищий рівень спроможності, а малі громади, розміром до двох-трьох тисяч мешканців не можуть ефективно справлятися з такими інфраструктурними повноваженнями як, наприклад, водопостачання та водовідведення, управління твердими відходами тощо. Як наслідок, маємо неефективне використання ресурсів та низьку якість надання даних адміністративних послуг.

З огляду на вище вказане, можемо робити висновок, що процес рецентралізації, котрий відбувається в Угорщині, може мати і має певну економічну та структурну доцільність. Як наслідок, відбувається зменшення рівня фрагментарності управління державою, відбувається економія ресурсів та підвищується ефективність надання адміністративних послуг. Проте, потрібно пам'ятати, що даний процес несе в собі саме ті потенційні загрози, про котрі говорять опозиційні до Уряду Орбана сили, а саме те, що під гаслом «оптимізації» може відбуватися процес адміністративної централізації, створення простору для необмеженого маневрування центральної влади, включаючи приховування та замовчування публічної інформації та встановлення авторитарного режиму в цілому.

Говорячи про децентралізацію в Україні варто зазначити ту ґрунтовність, з котрою уряд підійшов до впровадження даної реформи в нашій державі. Було залучено велику кількість міжнародних експертів, донорів та міжнародних проектів технічної допомоги, котрі вже зробили і продовжують робити свій внесок в успішне впровадження реформи. Завдяки усім цим факторам вже можемо констатувати, що ряд тих помилок, котрих припустилася влада Угорщини в 1990 році, коли запроваджувала децентралізацію, було враховано. Це закладено у законодавчо закріплених вимогах до об'єднаних територіальних громад (ОТГ), за допомогою яких намагаються з самого початку хоч частково гарантувати їх спроможність. Також, закріплено визначення «спроможної територіальної громади», а саме: «Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади» [6; с. 5]. Як бачимо з даного визначення, значна увага приділяється саме комплексній, а не лише законодавчо закріпленій, децентралізації держави. Ефективність та дієвість цих спроб ми зможемо повністю оцінити лише з часом, після того як реформа «попрацює» хоча б десять років.

Бібліографічний список:

1. Soós G, Dobos G. Against the Trend: Re-Centralization of the Local Government System in Hungary. Institute for Political Science; Centre for Social Sciences of the Hungarian Academy of Sciences. Prepared for the Panel "Quality of Democracy in Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective (RC34.261)". IPSA World Congress, ontreal, Canada. July 21, 2014. [Електронний ресурс]. Режим доступу: paperroom.ipsa.org/papers/paper_36074.pdf.
2. Joumard, Isabelle and Per Mathis Kongsrud. (2003): Fiscal Relations Across Government Levels. OECD Economic Studies, No. 36, pp. 155-229.
3. Balázs I., Hoffman I. Can Recentralization Be a Modern Governance in Rural Areas? Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 50 E/2017, pp. 5-20
4. Fazekas, J., Fazekas, M., Hoff man, I., Rozsnyai K. and Szalai, É., Közigazgatási jog. Általános rész I, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2015.
5. Pálné Kovács, I., 'Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon', 2013, Politikatudományi Szemle, vol. 22, no. 4, pp. 7-34.
6. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Посібник підготовлений в рамках "Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні" (проект ДІАЛОГ). – Б.М. – Б.Р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf

Neprytska T. I., Neprytskyi O. A., Kyienko-Romaniuk Ie. S. Recentralization in Hungary: Consequence of an Authoritarian Regime or an Economically Driven Step?

The article analyzes the reasons and causes of the recentralization process in Hungary, which has been taking place since 2010. The paper highlights the legislative, economic and political aspects of functioning of decentralized Hungary. It was pointed out that Hungary demonstrated an extremely strong fragmentation of governance, which prevented the efficient provision of administrative services at the local

level. Moreover, there was an inconsistency between the wide, legally set autonomy, lack of financial resources for the implementation of all the given competences and a relatively strong political dependence on the leading national political parties. The consequences of such policy were demonstrated as they have actually led to the incapacity of a large number of Hungarian communities due to their economic and technical incapacity. Because of that the incapable communities were forced to take out loans for the implementation of their mandatory duties and provision of administrative services. The situation became even more acute after the 2008 crisis, when the majority of the communities were not able to pay off the loans as they were predominantly issued in foreign currency. The authors have also analyzed the positive (increasing the capacity level of communities, “ranging” the communities depending on their size, transfer of provision of a number of services to a higher, more economically viable, level) and negative (threat of violation of citizen rights and the establishment of an authoritarian regime) sides of recentralization. Also analogies were drawn with the process of power decentralization in Ukraine and the rather professional approach to the implementation of the stated reform was emphasized. Namely, the involvement of international donors and projects of international technical assistance also with the aim of receiving advisory support, which allowed to take into consideration at least part of the mistake of decentralization in Hungary.

Key words: *decentralization, recentralization, Hungary, community capacity, Viktor Orban, fragmented governance.*