

# Регулирование взаимоотношений государственных органов власти и органов местного самоуправления в Венгрии

**Иштван Хоффман**

доктор юридических наук, профессор кафедры административного права юридического факультета Университета Eötvös Loránd, Будапешт, Венгрия; старший научный сотрудник Центра социальных наук Института исследований в области права, Будапешт, Венгрия; hoffman.istvan@ajk.elte.hu;  
профессор кафедры права и управления факультета публичного международного права Университета им. Мари Кюри-Складовской, Люблин, Польша; i.hoffman@poczta.umcs.lublin.pl

## АННОТАЦИЯ

Регулирование взаимоотношений центральных органов власти и органов местного самоуправления существенно изменилось за последнее время. Однако в руках правительства все еще остаются достаточные инструменты контроля за деятельностью местных органов власти, хотя эти инструменты применяются не часто контролирующими учреждениями. Основные изменения в структуре данных взаимоотношений можно отметить в области предоставления государственных услуг. Предыдущий формат предоставления услуг на муниципальном уровне был изменен в сторону централизации системы, что привело к уменьшению роли местных органов власти в соответствующих областях в Венгрии. Процесс централизации был усилен в ходе реформ, проводимых в условиях пандемии COVID-19.

*Ключевые слова:* централизация, децентрализация, правовой контроль, центральное правительство, муниципалитеты, Венгрия

## Opportunities of the Intervention of the Central (Regional) Government in the Decisions and Operations of the Local Governments in Hungary

**István Hoffman**

PhD in Law, Professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Department of Administrative Law; Budapest, Hungary; Senior Research Fellow, Centre for Social Sciences, Institute for Legal Studies, Budapest, Hungary; hoffman.istvan@ajk.elte.hu;  
Professor, Marie Curie-Skłodowska University, Faculty of Law and Administration, Department of Public International Law, Lublin, Poland; i.hoffman@poczta.umcs.lublin.pl

## ABSTRACT

The regulation on the relationship of the central and local governments in Hungary has transformed significantly in the last decade. However, the government have strong tools for the control of the local activities, these tools are just rarely applied by the supervising authorities. The main transformation of that relationship could be observed in the field of the public service provisions. The former municipally based public service system was transformed into a centrally organised and provided model, thus the role of the local governments in Hungary has decreased. The centralisation process have been strengthened by the reforms during the COVID-19 pandemic.

*Key words:* centralisation, decentralisation, legal supervision, central government, municipalities, Hungary

## I. Становление системы нормативного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Венгрии

### 1. Начало. Регулирование в период, предшествовавший демократической трансформации

В Венгрии система муниципалитетов до начала Второй мировой войны была организована по образцу континентальной Европы (главным образом, Германии). Формирование принципов нормативного контроля за органами местного самоуправления происходило в течение второй половины XIX в. Органы власти графств осуществляли контроль за муниципалитетами (общинами), а за органами власти графств надзор осуществлялся главой графства (*főispán*), который назначался центральным правительством. До 1907 г. на решения, принимаемые главой графства, могли быть поданы апелляционные жалобы министру внутренних дел, и такие решения не подлежали судебному контролю. В 1907 г. была введена новая судебная процедура для обжалования решений главы графства в Венгерском королевском административном суде.

В таком виде эта система сохранялась вплоть до Второй мировой войны. После окончания Второй мировой войны в 1950 г. в Венгрии была сформирована система управления по советско-

му типу, при которой органы власти графств и муниципалитетов были упразднены и вместо них Законом I 1950 г. были созданы Советы<sup>1</sup>.

Эта система была частично изменена в 1971 г. Законом I 1971 г. о Советах (третий Закон о Советах)<sup>2</sup>. Этим Законом в некоторой степени было признано самоуправление советов, хотя также сохранялось действие и местных учреждений центральных органов власти. Таким образом, окружные советы и местные советы не находились под управлением центрального правительства, но их действия и решения находились под его контролем. Решения и деятельность графств находились под контролем Совета министерств (Управление графств и местных советов Совета министерств), а решения и деятельность местных советов контролировались советами графств. Несмотря на то, что система была построена по принципу контроля, решения контролирующих органов не подлежали пересмотру или оспариванию в суде. В дальнейшем сформировалась переходная модель, которая, с одной стороны, уже не была построена исключительно по советскому типу, но, с другой стороны, еще значительно отличалась от либеральной модели построения системы взаимодействия государственных и местных органов власти.

## 2. Регулирование в эпоху демократической трансформации (1990–2010 гг.)

В 1990 г. в результате внесения изменений в Конституцию Республики Венгрия<sup>3</sup> и принятия нового Закона о местном самоуправлении (Закон LXV 1990 г. [Ötv]<sup>4</sup>) действовавшие советы были реорганизованы в органы местного самоуправления. Концепция Закона о местном самоуправлении 1990 г. базировалась на положениях Европейской хартии о местном самоуправлении, при этом права и автономия местных органов самоуправления была даже шире. Основные полномочия органов местного самоуправления закреплялись в ст. 44/A конституции<sup>5</sup>, и в целом регулирование прав органов местного самоуправления в Венгрии строилось на основе концепции Джефферсона о неотъемлемости права на местное самоуправление<sup>6</sup>.

Система контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Венгерской Республике строилась по французской муниципальной модели, созданной в результате реформы, инициированной принятием в 1982 г. законов Дефера<sup>7</sup>. Функции по контролю за деятельностью муниципальных властей были предоставлены с 1990 по 1994 г. Уполномоченному республики, управление которого было организовано на региональном уровне, с 1994 по 2006 г. — окружным административным управлениям графств и с 2007 г. по 31 декабря 2008 г. — региональным административным управлениям<sup>8</sup>. Контролирующие органы не могли приостанавливать исполнение решений органов местного самоуправления; они могли только инициировать процедуру их пересмотра в Конституционном суде. Это было исключительное право указанных органов. Конституционный суд обладал полномочиями отменять нормативные акты органов местного самоуправле-

<sup>1</sup> Оригинальный текст закона на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: [https://hu.wikisource.org/wiki/1950.\\_%C3%A9vi\\_I.\\_t%C3%B6rv%C3%A9ny](https://hu.wikisource.org/wiki/1950._%C3%A9vi_I._t%C3%B6rv%C3%A9ny) (дата обращения: 09.02.2021).

<sup>2</sup> Оригинальный текст закона на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: <http://jogiportal.hu/index.php?id=ohwncaljbhrrqlkm&state=19880101&menu=view> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>3</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.njt.hu/translated/doc/TheFundamentalLawofHungary\\_20201223\\_FIN.pdf](http://www.njt.hu/translated/doc/TheFundamentalLawofHungary_20201223_FIN.pdf) (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>4</sup> Оригинальный текст закона на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>5</sup> Nagy, M., Hoffman, I. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás. Budapest : HVG-Orac, 2014. Pp. 32–34.

<sup>6</sup> Джефферсон заявлял, что право на местное самоуправление является естественным правом, которое не может быть делегировано центральному правительству (Bowman, A., Kearney, R. State and Local Government. Boston : Cengage Learning. 2011. Pp. 235–236).

<sup>7</sup> Marcou, G., Verebélyi, I. New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe. Brussels : International Institutes of Administrative Sciences, 1994. P. 238.

<sup>8</sup> В период с 1 января 2009 г. по 1 сентября 2010 г. согласно решению Конституционного суда отсутствовали органы, которые бы обладали полномочиями по осуществлению контроля за правомерностью принимаемых органами местного самоуправления нормативных актов. Основным обоснованием такой ситуации послужил тот факт, что передача на региональный уровень административно-хозяйственных функций не была подкреплена законом, принятым квалифицированным большинством (2/3), и, таким образом, Закон о местном самоуправлении был признан не соответствующим Конституции Венгрии Конституционным судом. По причине отсутствия поддержки квалифицированного большинства, а также стойкого непринятия идеи регионализации системы управления парламент не мог принять требуемый нормативный акт. Законы, принимаемые квалифицированным большинством, представляют собой особенный институт венгерского права (Jakab, A., Sonnevend, P. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary // European Constitutional Law Review. 2013. No. 9 (1). P. 110.)

ния. Кроме этого, в случае несоответствия конституции нормативные акты органов местного самоуправления могли быть оспорены любым лицом путем подачи иска в общественных интересах (*actio popularis*). Иные управленческие решения могли быть оспорены в судах общей юрисдикции<sup>9</sup>. Помимо ненормативных актов, регулирующих субъективные права и обязанности, в соответствии с Законом об административных процедурах решения органов местного самоуправления могли быть оспорены только главой административного регионального управления (графства), действующего в качестве надзорного органа, при обязательном соблюдении предварительной уведомительной процедуры. В ходе этих процедур решения органов местного самоуправления могли быть отменены судом.

Несмотря на то, что регулирование контрольных функций и порядка судебного пересмотра было изменено, некоторые недостатки проявились на практике. Основной причиной этих недостатков стали не юридические вопросы, а недостаточное обеспечение ресурсами контролирующих органов. С одной стороны, подразделения по контролю за законностью решений местных органов власти в центральных правительственных учреждениях были довольно небольшими: всего под эту задачу было выделено около 300–350 должностных лиц; в среднем каждое из них отвечало за контроль над деятельностью десяти муниципалитетов. Центральные государственные органы в соответствии с адаптированной французской муниципальной моделью имели право только инициировать пересмотр решений органов местного самоуправления в судебном порядке. Полномочия по отмене решений органов местного самоуправления принадлежали только судам, а нормативных актов органов местного самоуправления — Конституционному суду Республики Венгрия. В этих инстанциях также можно было оспорить применение соответствующих решений. Однако суды и вновь созданный Конституционный суд имели существенную нехватку ресурсов, что приводило к значительным задержкам в рассмотрении таких дел и снижало эффективность правовой защиты соответственно<sup>10</sup>.

В рамках Демократического переходного периода полномочия органов местного самоуправления были ослаблены в целях предотвращения их бездействия. В Законе XXXII 1989 г. о Конституционном суде<sup>11</sup> было установлено, что в случае, если бездействие публичного органа власти приводит к нарушению конституции и особенно фундаментальных прав и свобод человека, данное бездействие может быть установлено Конституционным судом, который обязан потребовать устранить данное нарушение<sup>12</sup>.

В качестве последнего довода в пользу необходимости усиления контроля за деятельностью органов местного самоуправления парламентом было принято положение о возможности роспуска муниципального совета (официально в Венгрии он именуется представительным органом, а в графствах, городских округах и городах со статусом графства после Демократического переходного периода — ассамблеей). Если представительный орган (по сути совет) местного самоуправления регулярно нарушал конституцию, то он мог быть распущен парламентом. Эта процедура была очень сложной, с большим количеством гарантий, она могла быть инициирована правительством по результатам нормативной проверки регионального управления правительства. Конституционный суд также должен предоставить свое заключение в отношении такой инициативы. После получения заключения Конституционного суда парламент должен был принять соответствующее решение по результатам внутреннего обсуждения, в котором может принимать участие и сам муниципалитет. Такая процедура применялась крайне редко в Венгрии, например, в период между 1990 и 2010 гг. только два муниципальных представительных органа были распущены (учитывая, что в Венгрии более 3200 муниципальных образований и за указанный период прошло пять сроков созывов представительных муниципальных органов).

По итогам реализации правового контроля, а также судебного и конституционного рассмотрения решений органов местного самоуправления выявилась необходимость проведения реформы регулирования в этой сфере на основе положений Конституции Венгрии и Закона CLXXXIX 2011 г. о местном самоуправлении в Венгрии<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Rozsnyai, K. Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban. Budapest : ELTE Eötvös Kiadó. 2010. Pp. 122–128.

<sup>10</sup> Hoffmanné Németh, I., Hoffman, I. Gondolatok a helyi önkormányzatok törvényességének ellenőrzéséről és felügyeletéről Magyar Közigazgatás, 2005. No. 55 (2). Pp. 98–102.

<sup>11</sup> Текст закона на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosagi-torveny-1989> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>12</sup> Fábrián, A., Hoffman, I. Local Self-Governments. In: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Passau : Schenk Verlag. 2014. P. 321.

<sup>13</sup> Действующую редакцию закона см.: [Электронный ресурс]. URL: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=139876.386439](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.386439) (дата обращения: 21.01.2021).

## II. Реформа системы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в Венгрии

### 1. Изменение системы правового контроля

В 2011 г. в ст. 24 и ст. 25, п. 2, пп. «с» конституции, а также в ст. 136 Закона о местном самоуправлении 2011 г. были закреплены вопросы совместного ведения государственных и местных органов власти. С момента внесения данных изменений Верховный Суд Венгрии (Курия) получил полномочия проверять законность актов, принимаемых местными органами власти, и они могли их отменить в случае, если они не соответствовали нормативным актам, принятым парламентом или центральными государственными органами власти. Если местный нормативный акт противоречит конституции, то может быть отменен Конституционным судом. Разграничение полномочий между этими инстанциями было весьма неопределенным, но в Решении 3097/2012 от 26.07.2012<sup>14</sup> Конституционный суд устранил эту неопределенность, указав, что если вопрос касается исключительно нарушения конституции, то он может быть рассмотрен только Конституционным судом. Если же вопрос касается правомерности соответствующего акта не только на предмет его конституционности, то в таком случае Конституционный суд не обладает полной компетенцией для рассмотрения такого вопроса и жалоба должна быть передана на рассмотрение Курии. Регулирование данных процедур было частично изменено в 2017 г. В результате Конституционный суд получил полномочия рассматривать такие жалобы не только в случаях нарушения положений непосредственно конституции, но и других законов, принятых парламентом, когда речь шла о существенных нарушениях муниципальными актами основных прав и свобод человека (Решение № 7/2017 от 18.04.2017<sup>15</sup>)<sup>16</sup>.

Правовой контроль за иными решениями органов местного самоуправления осуществляется Региональными (столичными) правительственными учреждениями. Их компетенция определяется Законом о местном самоуправлении 2011 г. и Законом CXXV 2018 г. об аппарате правительства<sup>17</sup>. Назначенный в соответствии с указанными актами омбудсмен может анализировать акты органов местного самоуправления на предмет их соответствия законам и фундаментальным правам и свободам человека. Соответственно, судебное рассмотрение заявлений об оспаривании актов местных органов власти может быть инициировано как региональными (столичными) правительственными учреждениями, так и омбудсменом. Передача дела на рассмотрение Курии может быть инициирована судьей, рассматривающим какое-либо дело, в случае если у него есть сомнения в правомерности акта органа местного самоуправления, подлежащего применению в рассматриваемом им деле. Следовательно, передача вопроса на рассмотрение Конституционного суда может быть инициирована судьей, рассматривающим конкретное дело, омбудсменом или правительством Венгрии. Правительство Венгрии может обратиться в Конституционный суд на основании соответствующего обращения Уполномоченного представителя правительства (главы графства или столичного правительственного учреждения) или предложения министра, ответственного за правовой контроль за актами органов местного самоуправления (в настоящее время это министр, возглавляющий канцелярию премьер-министра).

«Процедура бездействия» является новым элементом системы правового контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Как показано выше, в рамках предыдущей модели был закреплен принцип ослабления полномочий органов местного самоуправления. В новой модели

<sup>14</sup> Текст решения Конституционного суда на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/E9ADCBBB19353CFEC1257ADA00524D3C?OpenDocument> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>15</sup> Текст Решения Конституционного суда на венгерском языке см.: [Электронный ресурс]. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H0007.AB&txreferefer=00000001.TXT> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>16</sup> В качестве примера хочу привести дело, когда решением органов муниципальной власти было запрещено строительство минаретов и религиозные практики муэдзинов, что было нарушением не только закрепленного в конституции права на свободу вероисповедания, но и положений Закона о свободе совести, а также Закона о защите развития застроенных территорий (муниципалитеты не имели полномочий запрещать строительство зданий религиозного назначения). В соответствии с ранее принятыми нормативными актами данный вопрос, который был поднят по инициативе омбудсмена, должен был быть передан на рассмотрение Курии (Верховного Суда Венгрии), потому что рассматриваемыми локальными актами были нарушены не только положения конституции. Однако дело было рассмотрено Конституционным судом, который вынес решение об отмене данных актов органов местного самоуправления. В обосновании компетенции Конституционного суда по данному делу было положено указание на нарушение рассматриваемыми актами фундаментальных прав человека, которые требуют наивысшей степен защиты.

<sup>17</sup> Supra note 12. Pp. 346–347.

Курия может установить, что орган местного самоуправления не принял требуемый акт. Если соответствующий акт не принят или органом местного самоуправления не выполнены иные требуемые действия, то соответствующие полномочия переходят к назначенным региональным судам (восемь судов из двадцати судов графств и Столичный суд), которые имеют административные подразделения (данные суды действуют именно на региональном уровне). Данная процедура регламентирована Законом I 2017 г.<sup>18</sup>, утвердившим Кодекс об административной судебной процедуре, вступивший в силу с 2018 г. Дело может быть инициировано исключительно региональным правительственным учреждением в случаях, когда муниципальный акт не был принят, либо совместно — региональным правительственным учреждением и лицом, в отношении которого допущено нарушение<sup>19</sup>. В венгерском публичном праве полномочия принимать нормативные акты могут быть обусловлены соответствующей обязанностью законодателя, соответственно, в случае невыполнения такой обязанности об этом может быть заявлено и можно требовать ее надлежащего исполнения. Несмотря на то, что органы местного самоуправления изначально обладают законодательными полномочиями, отдельные важные виды таких полномочий перечислены в Законе о местном самоуправлении 2011 г. «Процедура бездействия» реализуется в форме неприятия соответствующего акта в перечисленных в указанном законе областях. Соответственно, региональные правительственные учреждения могут в случаях такого бездействия выполнить необходимые действия и принять требуемое решение.

На первый взгляд, эта новая модель судебного и конституционного контроля обеспечивает физическим лицам полную правовую защиту. Но если мы более детально рассмотрим соответствующее регулирование, то сможем увидеть определенные пробелы. Основной проблемой является невозможность физическим лицом самостоятельно инициировать судебный пересмотр муниципального нормативного акта. Как было показано ранее, заявление об оспаривании акта органов местного самоуправления в Курию может подать только судья в рамках рассматриваемого им дела, омбудсмен и региональное правительственное учреждение. Процедура направлена в первую очередь на защиту публичных интересов, в то время как защита субъективных прав частных лиц носит дополнительный (вторичный) характер. Несмотря на то, что физическое лицо может напрямую обратиться в Конституционный суд с жалобой на судебные решения, успех такого мероприятия весьма сомнителен, так как акты органов местного самоуправления редко нарушают исключительно положения конституции, чаще нарушаются акты более низкого уровня. Неконституционный акт органа местного самоуправления зачастую нарушает законы, принятые парламентом, или акты центральных органов исполнительной власти, и, если жалоба в Конституционный суд основана на неконституционности применяемого акта, такой акт не может стать предметом рассмотрения Конституционного суда при отсутствии у него необходимой компетенции<sup>20</sup>. В соответствии с новой конституцией и Законом о судах только Курия обладает исключительными полномочиями для проверки законности нормативных актов органов местного самоуправления. Другие препятствия для рассмотрения жалобы Конституционным судом могут также возникать в связи со строгими процедурными правилами для подачи и принятия жалоб<sup>21</sup>. Таким образом, дело редко доходит до рассмотрения Конституционным судом жалобы по существу<sup>22</sup>.

Итак, основная проблема проистекает из отсутствия средства правовой защиты, аналогичного конституционной жалобе на акты органов местного самоуправления, что было бы необходимо в рамках системы общей компетенции нормативного контроля в этой области. Процедура судебного рассмотрения Курией не может быть непосредственно инициирована физическим лицом, которое имеет возможность обратиться в региональное правительственное учреждение, к омбуд-

<sup>18</sup> Текст закона см.: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.njt.hu/translated/doc/J2017T0001P\\_20180101\\_FIN.pdf](http://www.njt.hu/translated/doc/J2017T0001P_20180101_FIN.pdf) (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>19</sup> Hoffman, I., Kovács, A. Gy. Mulasztási per. In: Barabás, G., F. Rozsnyai, K. & Kovács, A. Gy. (eds.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest : Wolters Kluwer Hungary, 2018. Pp. 694.

<sup>20</sup> См., например, Решения Конституционного суда № 3097/2012 от 26.07.2012, № 3107/2012 от 26.07.2012; № 3079/2014 от 26.03.2014.

<sup>21</sup> См., например, Решение Конституционного суда № 3315/2012 от 12.11.2012, в котором Конституционный суд отказал в рассмотрении жалобы, поскольку решение органа местного самоуправления могло быть обжаловано (в рамках иной процедуры). По аналогичной причине Конституционный суд отказал в рассмотрении жалобы в Решении № 3234/2013 от 21.12.2013.

<sup>22</sup> Для сравнения: Конституционный суд принял на рассмотрение жалобу об оспаривании муниципального нормативного акта, устанавливающего местные сборы, лицензирование и внешний вид такси в Будапеште, но признал его соответствующим конституции (Решение № 3121/2014 от 24.04.2014).



смену или судье по рассматриваемому делу с просьбой инициировать соответствующее рассмотрение дела о проверке законности муниципального акта в Курии, но удовлетворение такой просьбы не является обязательным для указанных органов. Если физическое лицо напрямую подаст соответствующее заявление об отмене акта органа местного самоуправления в Курию или если Конституционный суд передаст такое заявление в Курию на рассмотрение по причине неподведомственности, жалоба или заявления будут возвращены из-за отсутствия соответствующих полномочий у физического лица на подачу таких заявлений и жалоб<sup>23</sup>.

Вплоть до 2020 г. местный орган власти не имел права на обжалование решения Курии в Конституционном суде. Данное положение было изменено после внесения в 2019 г. изменений в Закон CLII 2011 г. о Конституционном суде, в соответствии с которыми муниципалитеты получили право подавать конституционную жалобу в отношении судебных решений, включая решения Курии, которыми нарушаются их права (компетенция, полномочия). На сегодняшний день не сложилась практика применения данных изменений, так что пока до конца не ясно, насколько успешными для муниципальных органов власти будут решения по таким делам оспаривания решений Курии в связи с нарушением компетенции муниципалитетов, когда местные органы власти не согласны с соответствующими решениями. До сих пор была подана одна-единственная жалоба на постановление Курии, и она была отклонена с учетом применения законодательства, действовавшего до внесения указанных изменений в 2019 г. В этом деле местный орган власти оспаривал решение Курии и Конституционного суда, отклонившего жалобу. В практике Конституционного суда отсутствуют случаи подачи конституционных жалоб органами местного самоуправления, поскольку единственным основанием для их подачи является нарушение основных прав и свобод человека. В то время как в соответствии с правовой позицией Конституционного суда органы местного самоуправления не являются субъектами таких прав и свобод, а обладают исключительно «компетенцией (правами и обязанностями), гарантированной конституцией». Отсутствуют какие-либо средства правовой защиты, механизмы обжалования решений, нарушающих права на самоуправление, реализуемое местными органами власти<sup>24</sup>. Такой подход, который не признает в качестве самостоятельного права на подачу конституционной жалобы, является проявлением строгих ограничений автономности органов местного самоуправления, поскольку не обеспечивает защиту права на самоуправление в полной мере. Как я упоминал выше, регулирование данной сферы было изменено в начале 2020 г., но практики применения нового законодательства пока не было, поэтому степень его воздействия на взаимоотношения центральных и местных органов власти пока невозможно оценить.

Очевидно, что в целом нормативное регулирование контроля за решениями, принимаемыми местными органами власти, изменилось существенно после 2012 г. Если мы рассмотрим практические ситуации, то можно сказать, что соответствующие процедуры применяются контролирующими органами достаточно редко. Прежде всего, контролирующие органы не наделены ресурсами в необходимой степени, что было и ранее. По этой причине в рамках своей деятельности они выявляют небольшое количество нарушений (см. рисунок 1).

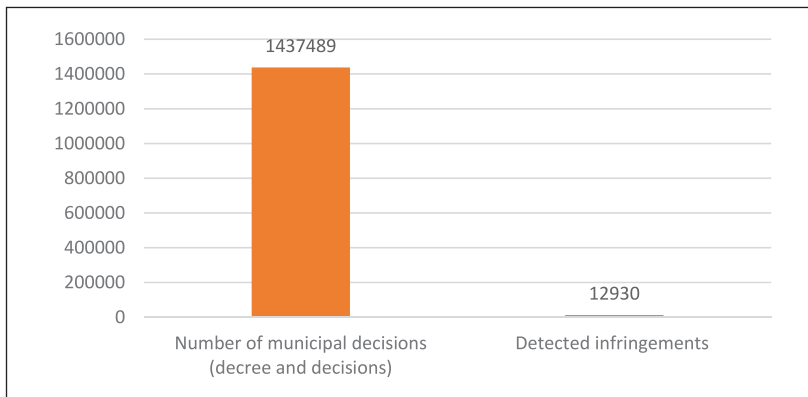
В случае выявления нарушений муниципалитеты в большинстве случаев их признают и устраняют: большинство требований об устранении выявленных нарушений законов было исполнено муниципальными органами; отклонено было только 1,58% требований в 2019 г. (см. рисунок 2).

Из-за недостаточного обеспечения ресурсами и огромного количества решений, принимаемых муниципальными органами власти, фокус в сфере контроля за законностью принимаемых решений сместился. Как я указывал ранее, предыдущие предварительные способы контроля были введены в начале 1990-х гг. Можно сказать, что в настоящее время контроль за законностью принимаемых решений на уровне местных органов власти сосредоточен на предотвращении нарушений<sup>25</sup>. Главным инструментом при осуществлении такого превентивного контроля со стороны региональных правительственных учреждений становится профессиональная помощь (содействие) муниципальным органам власти (см. рисунок 3).

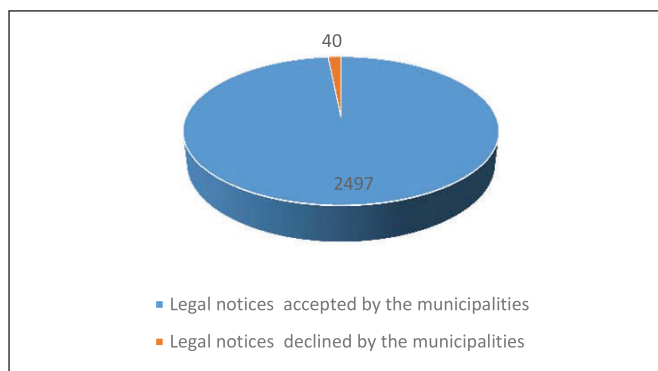
<sup>23</sup> См. основания для обжалования постановлений Муниципального суда в Курии № Köf. 5054/2012/2.

<sup>24</sup> Таким эффективным средством правовой защиты является немецкий институт муниципальных конституционных жалоб (*Kommunlaverfassungsbeschwerde*), каждая из которых может быть подана в случае нарушения пределов компетенции органов местного самоуправления, гарантированной конституцией (*Grundgesetz*) (Umbach and Clemens 2012: 1625–1632).

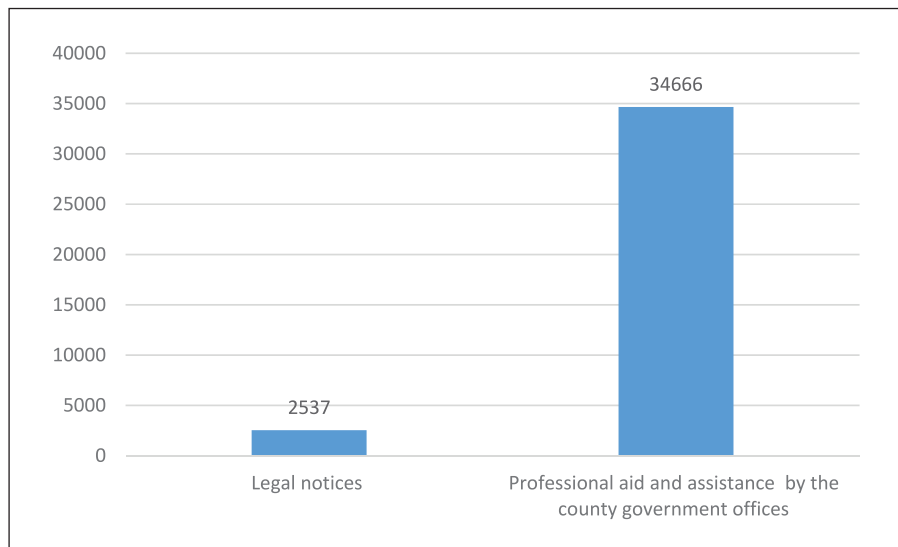
<sup>25</sup> Hoffman, I, Rozsnyai, K. The Supervision of Self-Government Bodies' Regulation in Hungary // *Lex localis — Journal of Local Self-Government*. 2015. Vol. 13 No. 3. Pp. 496–497.



**Рис. 1.** Количество муниципальных нормативных актов, иных решений и нарушений, выявленных государственными органами графства / региональными правительственными учреждениями в 2019 г. (источник: OSAP 2019<sup>26</sup>)



**Рис. 2.** Требования об устранении нарушений законов в 2019 г. (источник: OSAP 2019)



**Рис. 3.** Соотношение профессиональной помощи и требований об устранении нарушений со стороны региональных правительственных учреждений в 2019 г. (источник: OSAP 2019)

<sup>26</sup> OSAP (2019) A törvényességi felügyelet statisztikai adatai. См.: [Электронный ресурс]. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrowse> (дата обращения: 21.01.2021).

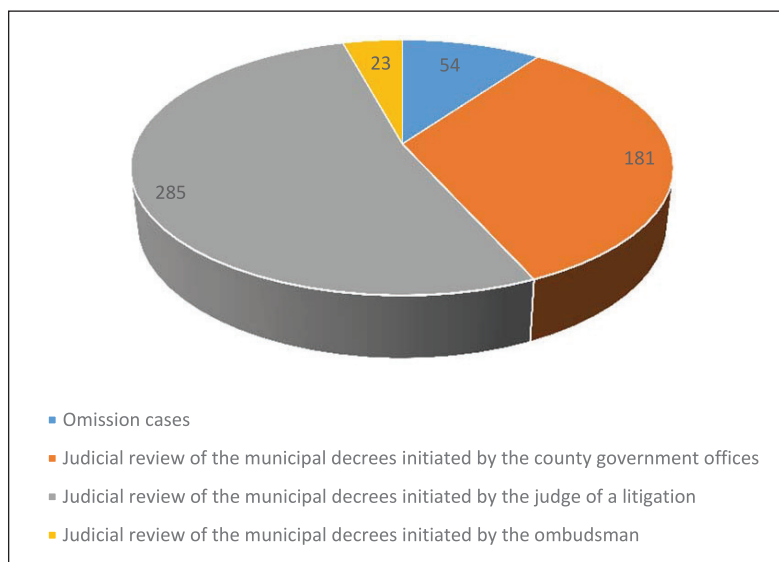
В результате роль судебных прецедентов оставалась крайне ограниченной, и большинство таких жалоб были поданы не региональными правительственными учреждениями, а судьями в рамках конкретных дел и омбудсменом. При этом судебные дела главным образом связаны с рассмотрением требований о защите субъективных прав (частных интересов), а не с защитой публичных интересов (см. таблицу 1 и рисунок 4)<sup>27</sup>.

Таблица 1

**Дела, рассмотренные Курией с 2012 по 2020 гг.**

Год	Дела о защите публичных интересов		Дела о защите публичного и частного интереса	
	Дела об оспаривании бездействия	Дела об оспаривании муниципальных нормативных актов по заявлениям региональных правительственных учреждений	Дела о рассмотрении муниципальных нормативных актов по обращению судьи, рассматривающего дело	Дела об оспаривании муниципальных нормативных актов по заявлению омбудсмена
2012	5	34	10	0
2013	6	27	24	3
2014	13	10	9	1
2015	2	14	26	9
2016	0	24	22	1
2017	4	9	22	2
2018	4	6	21	1
2019	3	8	27	1
2020	3	1	16	0

Источник: сбор информации осуществлен автором на основе постановлений Курии по делам о рассмотрении муниципальных нормативных актов, см.: [Электронный ресурс]. URL: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy> (дата обращения: 07.01.2021)



**Рис. 4.** Количество дел о рассмотрении муниципальных нормативных актов в Курии с 2012 по 2020 г. (всего)

<sup>27</sup> В 2012 и 2013 гг. значительное количество дел, инициированных региональными правительственными учреждениями, было основано на переданных из Конституционного суда в Курию незавершенных дел.



## 2. Новый инструмент воздействия государственных органов на органы местного самоуправления – ограничение финансовой самостоятельности муниципалитетов

Принципы взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти кардинально изменились после принятия новой Конституции Венгрии<sup>28</sup>. До этого момента регулирование взаимоотношений органов этих уровней власти строилось на пассивной роли государственных органов, но в настоящее время государственные органы наделены большим объемом полномочий, которые дают им возможность активно вмешиваться в вопросы местного самоуправления.

Прежде всего, как я упоминал ранее, решение, которое должно было быть принято, но не было принято органом местного самоуправления, может быть принято вместо последнего региональными правительственными учреждениями. Несмотря на то, что случаи реализации такого полномочия весьма редкие (три-шесть случаев ежегодно), само по себе наличие такого полномочия создает условия для вмешательства государственных органов власти в местные вопросы.

Также в случаях, когда возникает угроза того, что действия муниципальных органов власти приведут к нарушению обязательств, основанных на международном праве или европейском праве, правительство может отменить муниципальные решения и самостоятельно принять соответствующие решения вместо муниципальных органов. Основной причиной наделения государственных органов власти такими полномочиями послужили случаи, когда бездействие или нарушения со стороны муниципальных органов власти привели к судебным разбирательствам в Европейском суде против Венгрии (ее центрального правительства). Чтобы предотвратить возникновение таких судебных процессов, правительство теперь имеет возможность принимать соответствующие решения вместо муниципальных органов<sup>29</sup>. Несмотря на то, что в данной ситуации, очевидно, могла бы применяться доктрина «политического вопроса», такие решения правительства могут быть оспорены в судебном порядке муниципальными органами власти.

В 2000-е гг. большую проблему образовывала задолженность муниципалитетов. Новый Муниципальный кодекс, Закон о местном самоуправлении 2011 г. и Закон об экономической стабильности Венгрии были направлены на предотвращение неплатежеспособности муниципалитетов. Во-первых, муниципальным органам власти не разрешено составлять дефицитный бюджет на соответствующий год, дефицитные статьи могут быть предусмотрены исключительно в области инвестиционной деятельности и деятельности по развитию территорий. Во-вторых, для осуществления заимствований местными органами власти им необходимо получить одобрение правительства. Решение правительства по данному вопросу не может быть оспорено муниципалитетом в судебном порядке. Решения муниципалитетов в области инвестиционной деятельности также в значительной степени контролируются (центральными) государственными органами власти. Этот контроль дополнительно усилился в результате централизации национального управления Фондом сплочения ЕС. Поскольку большинство локальных инвестиционных проектов и проектов по развитию территорий софинансируются фондами сплочения ЕС, контроль государственных органов за их реализацией усилен путем централизованного управления<sup>30</sup>. Эти тенденции были усилены путем внедрения системы централизованного автоматизированного контроля за процессами составления и исполнения бюджетов.

### III. Изменение полномочий муниципальных органов: усиление централизации после 2011–2012 гг.

После 2010 г. вновь избранное правительство Венгрии приняло решение о реорганизации системы государственных социальных услуг. Основная цель реформы состояла в централизации обеспечения деятельности государственных учреждений в сфере основного общего образования, здравоохранения и социального обеспечения. До 2010 г. большинство таких учреждений содержались (деятельность таких учреждений поддерживалась) местными органами самоуправления: например, организация оказания стационарной медицинской помощи относилась к ведению региональных органов власти, графств, а организация оказания первичной медицинской помощи относилась к полномочиям муниципалитетов. В соответствии с заявлениями правительства в указанных сферах было много проблем до 2010 г. Поскольку местные органы власти не обладают достаточными ресурсами для эффективного и прозрачного обеспечения деятельности соответ-

<sup>28</sup> Fazekas, J. Central administration, in: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag). 2014. P. 292.

<sup>29</sup> *Supra* note 13. P. 346.

<sup>30</sup> Hoffman, I. *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest : ELTE Eötvös Kiadó, 2018. P. 100.

ствующих учреждений, то в этих условиях только государственные органы смогут обеспечить представление услуг в этих сферах на единообразном высоком уровне качества. Лица, принимающие решения в правительстве, считали, что только контроль со стороны центрального правительства может обеспечить равные возможности в этих секторах<sup>31</sup>. Правительство создало центральные органы агентского типа и их территориальные подразделения для обеспечения деятельности социальных учреждений (например, школ, больниц и домов престарелых) в трех вышеупомянутых областях.

1. Здравоохранение: Национальный институт качества и организационного развития в сфере здравоохранения и лекарственных средств (реорганизован в 2015 г. в Национальный центр медицинских услуг).
2. Основное общее образование: Центр Клебельсберга и управления школьных округов для сопровождения поставщиков услуг.
3. Профессиональное образование: Национальное управление профессионального образования и обучения взрослых, а также (региональные) центры профессионального обучения.
4. Социальное обеспечение и защита детей: Главное управление социального обеспечения и защиты детей.

Агентства представляют собой широко используемые виды вневедомственной реализации функций центральных органов государственной власти. Такие агентства обычно в некоторой степени независимы от правительства и уполномочены для установления общих правил регулирования и принятия индивидуальных решений. Основное преимущество в работе таких учреждений состоит в том, что они нацелены на решение конкретных задач, в то время как министерства разрабатывают общую политику управления и принимают нормативные акты общего значения<sup>32</sup>. Кроме того, агентства в качестве буферных организаций могут обеспечить гораздо более гибкую структуру управления человеческими ресурсами во время кампаний по сокращению персонала, которые довольно часты в Венгрии<sup>33</sup>. Несмотря на свою (относительную) автономию, агентства часто выполняют политические задачи и действуют под жестким правительственным или министерским контролем<sup>34</sup>.

Еще одним важным аспектом централизации являются организационные полномочия правительства и министерств в отношении таких агентств<sup>35</sup>. В соответствии с конституцией правительство может учреждать государственные агентства в порядке, установленном законом (ст. 15). Источником этих полномочий является решение (санкционирование) парламента о предоставлении исполнительным органам власти прав по реализации программ в определенных секторах и в целом. Для этих целей правительство должно иметь соответствующую и хорошо структурированную административную систему. Изменения в этой области можно выявить, проанализировав ежегодный бюджет Министерства человеческих ресурсов, которое в настоящее время несет ответственность за предоставление государственных услуг<sup>36</sup>.

В целом деятельность указанных агентств в этих трех секторах довольно жестко подчинена правительству, а в большей степени — Министерству человеческих ресурсов. Это влияние распространяется и на территориальные образования. Так, мы можем увидеть, исходя из уровня расходов муниципальных бюджетов, значительное ослабление полномочий местных органов самоуправления<sup>37</sup>. В 2010 г. муниципальные расходы составляли 12,5% ВВП, а в 2017 г. — 6,3% (в то же время в ЕС в 2010 г. муниципальные расходы составляли 11,9%, в 2017 г. — 10,7% ВВП), см. рисунок 5.

<sup>31</sup> Управленческие функции правительственных органов в сфере местного самоуправления обобщались в Обосновании к Закону CLIV 2011 г. о консолидации самоуправления графств и Обосновании к Закону СХС 2011 г. о государственном образовании.

<sup>32</sup> Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. London and New York : Routledge, 2010. Pp. 129–130, 314–315.

<sup>33</sup> Hajnal, Gy. *Agencies and the Politics of Agencification in Hungary* // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011. Special issue. Pp. 77–78.

<sup>34</sup> О политизации см. Hajnal, Gy. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> См.: Böckenförde, E.-W. *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung um Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin : Duncker & Humblot. 1964; Fazekas, J. *Central administration*, in: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau : Schenk Verlag. 2014. Pp. 290–291.

<sup>36</sup> Hoffman, I., Fazekas, J., Rozsnyai, K. *Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades* // *Lex localis — Journal of Local Self-Government*. 2016. Vol. 14. No. 3. Pp. 468–469.

<sup>37</sup> Hoffman, I. *Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation* // *Lex localis — Journal of Local Self-Government*, 2018. Vol. 16. No. 4. Pp. 937.

Расходы бюджета Министерства человеческих ресурсов, млн венгерских форинтов<sup>38</sup>

Год	Всего бюджетных расходов Министерства человеческих ресурсов (ранее Министерство национальных ресурсов)*
2011	1 535 370,6
2012	1 949 650,5
2013	2 700 363,9
2014	2 895 624,8
2015	3 049 902,2
2016	3 011 947,7

\* Уровень инфляции составлял 3,9% в 2011 г., 5,7% — в 2012 г., 1,7% — в 2013 г., 0,9% — в 2014 г., по данным Центрального венгерского управления статистики [Электронный ресурс]. URL: [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) (дата обращения: 05.01.2016).

Источник: Закон CLXIX 2010 г. о бюджете Республики Венгрия, Закон CLXXXVIII 2011 г., Закон CCIV 2012 г., Закон CCXXX 2013 г., Закон С 2014 г. и Закон С 2016 г. о государственном бюджете Венгрии

Local government (in the % of the GDP) expenditures in the EU-28 and in Hungary between 2010 and 2017

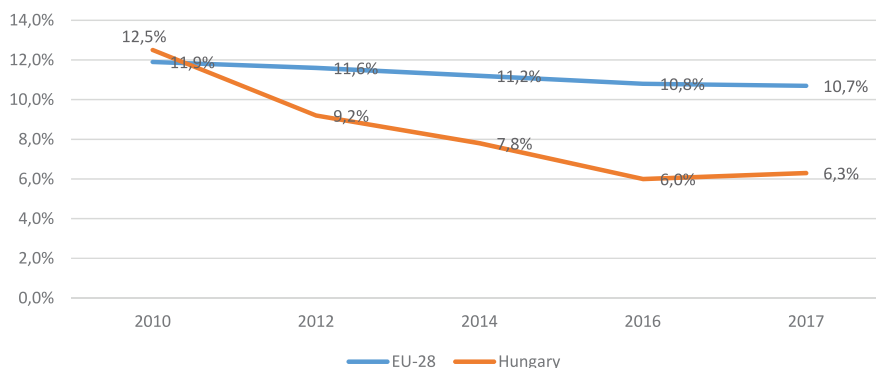


Рис. 5. Расходы местных органов власти в ЕС и Венгрии 2010–2017 гг.

Источник: Eurostat [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en> (дата обращения: 07.01.2021)

Этот процесс усилился в условиях нормативного регулирования, осуществляемого в связи с пандемией COVID-19. В налоговое законодательство были внесены изменения, в результате которых доля средств, поступающих в государственный бюджет от транспортного налога, была увеличена, а размер местного налога на бизнес был уменьшен, что привело в целом к уменьшению доходов местных бюджетов и централизации налоговых отчислений.

#### IV. Заключение

За последнее десятилетие регулирование взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления значительно трансформировалось. Несмотря на то, что государственные органы и ранее имели значительные инструменты контроля за деятельностью муниципальных властей, главные изменения произошли в сфере предоставления государственных услуг. Предыдущий формат предоставления услуг на муниципальном уровне был изменен в сторону централизации системы, что привело к уменьшению роли местных органов власти в этой сфере в Венгрии.

<sup>38</sup> В январе 2020 г. валютный курс составлял 1 евро / 360 венгерских форинтов и 1 руб. / 4 венгерских форинта.

## Литература / References

1. Böckenförde, E.-W. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung um Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin : Duncker & Humblot. 1964.
2. Bowman, A., Kearney, R. State and Local Government. Boston : Cengage Learning. 2011.
3. Fazekas, J. Central administration, in: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.) Hungarian Public Administration and Administrative Law (Passau : Schenk Verlag). 2014. Pp. 287–303.
4. Fábián, A., Hoffman, I. Local Self-Governments. In: Patyi, A. & Rixer, Á. (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Passau : Schenk Verlag. 2014. Pp. 320–349.
5. Hajnal, Gy. Agencies and the Politics of Agencification in Hungary // Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2011. Special issue. Pp. 74–92.
6. Hoffman, I. Bevezetés a területfejlesztési jogba. Budapest : ELTE Eötvös Kiadó, 2018.
7. Hoffman, I. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation // Lex localis — Journal of Local Self-Government, 2018. Vol. 16. No. 4. Pp. 929–938.
8. Hoffman, I., Rozsnyai, K. The Supervision of Self-Government Bodies' Regulation in Hungary // Lex localis — Journal of Local Self-Government. 2015. Vol. 13. No. 3. Pp. 485–502.
9. Hoffman, I., Fazekas, J., Rozsnyai, K. Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades // Lex localis — Journal of Local Self-Government. 2016. Vol. 14. No. 3. Pp. 453–473.
10. Hoffman, I., Kovács, A. Gy. Mulasztási per. In: Barabás, G., F. Rozsnyai, K. & Kovács, A. Gy. (eds.): Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz. Budapest : Wolters Kluwer Hungary, 2018. Pp. 689–703.
11. Hoffmanné Németh, I., Hoffman, I. Gondolatok a helyi önkormányzatok törvényességének ellenőrzéséről és felügyeletéről Magyar Közigazgatás, 2005. No. 55 (2). Pp. 89–103.
12. Jakab, A., Sonnevend, P. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary // European Constitutional Law Review. 2013. No. 9 (1). Pp. 102–138.
13. Marcou, G., Verebélyi, I. New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe. Brussels : International Institutes of Administrative Sciences, 1994.
14. Nagy, M., Hoffman, I. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás. Budapest : HVG-Orac, 2014.
15. Peters, B. G. The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration. London and New York : Routledge, 2010.
16. Rozsnyai, K. Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Perspektive, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominata Sectio Iuridica, 2004. Vol. 45 (1). Pp. 187–209.
17. Rozsnyai, K. Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban. Budapest : ELTE Eötvös Kiadó. 2010.
18. Rozsnyai, K. Die Neuregelung des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn, Die Öffentliche Verwaltung, 2013. Vol. 65 (9). Pp. 335–343.