УСТАВНОЙ ФОРУМ

Мониторинг соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Венгрии

Рекомендация 451 (2021) [1]

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается на:

a. пункт 1.b статьи 2 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что одной из целей Конгресса является «внесение в Комитет министров предложений в целях продвижения местной и региональной демократии»;

b. пункт 2 статьи 1 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что «Конгресс регулярно готовит доклады по странам о состоянии местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и обеспечивает эффективное осуществление принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. главу XVII Правил и процедур Конгресса об организации процедуры мониторинга;

d. Руководящие принципы участия гражданского общества в принятии политических решений, принятые Комитетом министров 27 сентября 2017 г.;

e. Рекомендацию CM/Rec(2018)4 Комитета министров государствам-членам об участии граждан в общественной жизни на местном уровне, принятую 21 марта 2018 г.;

f. Рекомендацию CM/Rec(2019)3 Комитета министров государствам-членам о контроле за деятельностью местных властей, принятую 4 апреля 2019 г.;

g. Рекомендацию 341 (2013) Конгресса о местной и региональной демократии в Венгрии;

h. пояснительный доклад о местной и региональной демократии в Венгрии.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Венгрия вступила в Совет Европы 6 ноября 1990 г., подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, далее – «Хартия») 6 апреля 1992 г. и полностью ратифицировала ее 21 марта 1994 г.,1 июля 1994 г. Хартия вступила в силу;

1 Обсуждена и принята Уставным форумом 12 февраля 2021 г. (см. документ CG-FORUM(2021)01-03, пояснительный доклад), содокладчики: Марк КОЛС, Бельгия (M, ГНЛД) и Жан-Пьер ЛИУВИЛЛЬ, Франция (P, СОЦ/З/ПД).

b. Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами, подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (далее – Комитет по мониторингу), принял решение изучить состояние местной и региональной демократии в Венгрии. Он поручил Марку КОЛЬСУ, Бельгия, (M, ГНЛД) и Жан-Пьеру ЛИУВИЛЛЮ, Франция (P, СОЦ) подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Венгрии. Делегации оказывала содействие профессор Таня ГРОППИ, заместитель Председателя Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса;

c. мониторинговый визит состоялся с 19 по 21 марта 2019 г. В ходе визита делегация Конгресса встретилась с представителями различных органов власти всех уровней. Подробная программа визита прилагается к докладу;

d. содокладчики благодарят Постоянное представительство Венгрии при Совете Европы и всех тех, с кем они встретились в ходе визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает, что в Венгрии:

a. столица имеет особый статус;

b. местные власти пользуются свободой объединения с целью продвижения своих интересов.

c. национальные меньшинства могут создавать органы местного самоуправления для сохранения и поощрения своей культурной самобытности и представления своих культурных интересов на местном и национальном уровнях.

4. Однако, Конгресс отмечает, что большая часть недостатков, указанных в его предыдущей Рекомендации 341 (2013), не была устранена, и выражает свою озабоченность, в частности, по следующим вопросам:

a. объем собственных и делегированных полномочий местных органов власти весьма ограничен (статьи 3.1, 4.2), и большинство из них в нарушение принципа субсидиарности и разделения полномочий (статья 4.3) передаются государственной децентрализованной администрации (статья 4.5);

b. вмешательство государства в выполнение местных функций замедляет передачу местным властям полных и исключительных полномочий (статья 4.4);

c. подлинно регионального уровня самоуправления как такового в Венгрии не существует, поскольку медье практически не имеют значительных полномочий не пользуются финансовой автономией;

d. отсутствует реальный и надлежащий механизм проведения консультаций по всем вопросам, касающимся местных органов власти, в частности, по вопросам перераспределения и выделения финансовых ресурсов (статьи 4.6, 9.6);

e. местные органы власти не могут нанимать высококвалифицированные кадры, а организационная автономия небольших единиц местного самоуправления в части определения их внутренней структуры ограничена (статьи 6.1, 6.2);

f. надзор за деятельностью местных органов власти, осуществляемый представителями правительства, не может считаться соразмерным значимости тех интересов, которые он призван защищать (статья 8.3);

g. несмотря на значительный экономический рост, финансовые ресурсы местных органов власти остаются недостаточными, а в некоторых случаях «налог солидарности» оказывает непропорционально негативное влияние на местные финансы. (статьи 9.1, 9.2);

h. местные органы власти не получают достаточных финансовых ресурсов от местных налогов и сборов, по которым они имеют возможность определять ставку (статьи 9.3, 9.4);

i. механизм выравнивания весьма туманен и ограничен в своем воздействии на защиту более слабых в финансовом отношении местных органов власти (статья 9.5);

j. дотации местным органам власти в основном направляются на финансирование конкретных проектов, а критерии распределения необъективны (статья 9.7);

k. уровень доверия местных органов власти к судам в плане судебной защиты их автономии низкий, что ограничивает реальное осуществление местными органами власти права на обращение к средствам судебной защиты (статья 11).

5. В свете вышеизложенного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Венгрии:

a. обратить вспять тенденцию к централизации и, в частности, прекратить передачу местных полномочий государственного управления и признать за местными органами власти ответственность за значительную долю государственных дел, обеспечив тем самым применение принципа субсидиарности на практике;

b. ограничить вмешательство государственных органов в муниципальные функции;

c. укрепить позиции медье с точки зрения их полномочий и финансовых ресурсов;

d. внедрить справедливый и эффективный процесс проведения консультаций с местными властями в разумные сроки и соответствующим образом, как это предусмотрено в статье 4.6 Хартии, по всем вопросам, непосредственно их касающимся;

e. предоставить местным органам власти возможность нанимать высококвалифицированные кадры, предоставляя необходимые ресурсы и повышая организационную автономию мелких единиц местного самоуправления;

f. обеспечить, чтобы надзор за деятельностью местных органов власти был соразмерен важности тех интересов, которые он призван защищать;

g. выделять достаточные финансовые ресурсы местным органам власти, соблюдая тем самым принцип, согласно которому ресурсы должны соответствовать функциям;

h. предоставить местным органам власти возможность устанавливать местные налоги и определять их ставки для укрепления их бюджетного потенциала;

i. пересмотреть систему выравнивания в целях обеспечения ее справедливости и прозрачности;

j. создать справедливый и прозрачный механизм выделения дотаций местным органам власти;

k. следовать рекомендациям Венецианской комиссии, содержащимся в ее заключениях о судебной системе Венгрии с тем, чтобы гарантировать местным органам власти право на эффективное средство судебной защиты, и восстановить их доверие к национальной судебной системе.

6. Конгресс призывает Комитет министров и Парламентскую ассамблею Совета Европы учитывать данную рекомендацию о местной и региональной демократии в Венгрии и сопроводительную пояснительную записку к ней в своей деятельности, связанной с этим государством-членом.