

*Turkey and Armenia. The paper covers the activities of the Armenian committees and emigrant organizations in solving social problems of refugees from Turkey and Armenia, especially in the first, most difficult stage of their stay in Russia and Bulgaria. The work on creation of the center of Armenian exile in France is shown. The article has revealed the participation of international organizations (the International Red Cross, the League of Nations) to assist the Armenian refugees.*

**Keywords:** emigration, Turkey, Armenia, genocide, Armenian people, Europe, International Red Cross, League of Nations

**ЛЕБЕДЕВ Денис Юрьевич** – соискатель кафедры политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (191186, г. Санкт-Петербург, наб. реки Мойки, 48; lebedev.ozer@gmail.com)

## РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА (опыт Венгрии)

**Аннотация.** Одним из первых шагов на пути демократизации в Венгрии, как и в других странах Центральной и Восточной Европы, стало восстановление демократической власти в местных сообществах. Первым этапом стала организация демократических выборов в уже существующие местные советы. Второй этап характеризовался принятием нового законодательства в сфере организации, функционирования и ответственности новых органов самоуправления на местном уровне. На третьем этапе основное внимание было уделено вопросу дальнейшей реорганизации территориальной структуры и управления в стране. Основные уроки опыта реформ по децентрализации заключаются в необходимости: 1) политической воли и поддержки; 2) технических возможностей и наличия команды, способной работать в течение длительного промежутка времени над необходимыми исследованиями и разработкой правовых инструментов; 3) мобилизации гражданского общества на поддержку реформ; 4) выбора оптимального времени для их проведения.

**Ключевые слова:** демократия, реформы, местное самоуправление, децентрализация, муниципалитеты

В процессе демократизации, происходившем в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) после крушения коммунистических режимов в 1989–1991 гг., одним из первых шагов стало восстановление демократического управления на местном уровне. Поскольку сами по себе местные сообщества, организованные в муниципалитеты, существовали и в условиях авторитаризма, то начальный этап был по своей направленности достаточно очевидным – требовалось лишь организовать демократические выборы в уже существующие местные советы.

Следующим шагом стали разработка и принятие новых законов, определяющих организацию, функционирование и сферу компетенции нового местного самоуправления. На этом этапе страны ЦВЕ могли опираться уже не только на свой прошлый опыт, историю и традиции, но и на пример своих западноевропейских соседей, создавших современные демократические системы власти на местном уровне. Кроме того, к этому времени уже существовала Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы в 1985 г., которая определила базовые принципы и стандарты, общие для всей демократической Европы.

Как это обычно и происходит, в результате демократизации управления на местном уровне в общенациональном политическом процессе возникли и быстро стали набирать силу новые акторы. Ими стали мэры и демократически избранные в советы представители местных сообществ, которые сразу же оказались под давлением граждан, требующих от них конкретных действий по решению множества давно копившихся проблем, связанных с недостатками местной инфраструктуры и местных услуг, слабой подотчетностью местных администраций и нехваткой финансовых ресурсов, находившихся в распоряжении местных органов власти.

За короткий промежуток времени были сформированы ассоциации местных вла-

стей, которые начали координировать требования органов местного самоуправления и лоббировать их интересы в институтах государственной власти (парламенты и правительства), добиваясь перераспределения сфер компетенции и ресурсов государства в целях повышения роли местного самоуправления и его возможностей адекватно отвечать на запросы местного сообщества.

Несмотря на эти значимые достижения, в первое десятилетие переходного периода органы местного самоуправления главным образом концентрировали свое внимание на работе в муниципалитетах, и их влияние на общие политические процессы в стране оставалось весьма ограниченным. Органы государственной власти выполняли большую часть функций публичного управления и, соответственно, контролировали основную массу ресурсов страны даже на субнациональном уровне. Государственные администрации, подчиненные центральным министерствам или территориальным представителям центрального правительства, продолжали существовать в большинстве стран ЦВЕ вплоть до начала нового столетия.

На третьем этапе переходного периода в рамках реформы остро встал вопрос о дальнейшей реорганизации территориальной структуры и администрации стран ЦВЕ, включая усиление децентрализации ответственности и ресурсов, их перенос на промежуточный (региональный) субнациональный уровень, также обладающий сформированными на демократической основе институтами и статусом самоуправления. Особенно сложным аспектом проводимых реформ по децентрализации было формирование адекватной системы местных финансов, которая обеспечила бы достаточное и стабильное финансирование, а также какой-то вариант выравнивания для удовлетворения потребностей небольших (и, соответственно, часто бедных в финансовом отношении) муниципалитетов, а также местных сообществ со специфическими потребностями.

Общий вывод, который можно сделать из опыта стран ЦВЕ, заключается в том, что такая система может быть выработана только тогда, когда процесс перестройки уровней субнационального управления и перераспределение функций и ответственности между различными уровнями власти завершен, и что создание такой системы является результатом длительных переговоров и конечного компромисса между представителями самого местного самоуправления.

В то же время следует отметить и существование определенных различий в том, каким образом шел процесс формирования современной демократической системы МСУ в различных странах ЦВЕ. Остановимся несколько подробнее на опыте Венгрии.

Одной из специфических особенностей коммунистического периода в Венгрии были попытки правящих кругов заменить традиционные формы гражданского общества на местном уровне, других формальных и/или неформальных органов местных сообществ организациями, которые были бы связаны с существующими режимом или контролировались бы им. Эти попытки по большей части провалились, однако привели к разрушению местных сообществ и формированию общества атомизированных индивидуумов.

Новый этап интереса к местным сообществам, особенно в сельской местности, где такого рода общины воспринимались как более реальные, начался в Венгрии в 1980-х гг. Социологи и социальные демографы возглавили движение за новое открытие венгерского села. Когда начался процесс демократического транзита, были предприняты уже вполне осознанные усилия по оживлению деятельности местных сообществ. Важной на этом этапе оказалась и иностранная помощь: различные местные общины по всей стране с энтузиазмом откликнулись на идею участия в программе ЕС «Лидер». Международное сотрудничество всячески поощрялось, в частности посредством трансграничного сотрудничества и создания различных еврорегионов, что для Венгрии, с учетом специфики ее географического положения в центре Европы, было особенно значимым.

В переходный период в 1990-х гг. особое внимание было уделено функционированию территориальной демократии, автономии и созданию системы гарантий, препятствующих бесконтрольному росту власти при формировании местных органов управления. Следует отметить, что система была создана за достаточно корот-

кий срок при том, что у страны практически отсутствовал опыт демократического государственного управления.

В первые 4 года после смены политического режима был принят ряд законов, которые и легли в основу функционирования системы местного самоуправления. Особенно важным было внесение изменений в Конституцию (1990) и принятие закона о местном управлении (1990).

Одновременно закладывалась и финансовая база (например, закон о собственности 1991 г. и закон о местных налогах 1990 г.): местным органам власти были делегированы обязательные полномочия (вначале в соответствии с законом 1991 г., а затем — с новыми законами по отдельным сферам деятельности), были созданы условия для их функционирования (например, закон о мэрах 1994 г., регулирование несовместимости принимаемых решений с правами человека 1994 г.).

После того как основы системы местного самоуправления были заложены, парламент стал принимать дальнейшие законодательные акты, расширяющие и уточняющие правовое поле деятельности местных властей. Так, например, в 1996 г. был принят закон о развитии, а в 1997 г. — закон об ассоциациях.

В последующие годы эта система продолжала развиваться и совершенствоваться, однако и сегодня можно говорить об определенной ее незавершенности, поскольку некоторые необходимые элементы не были в нее встроены или оказались недоработанными. Примерами последнего могут служить промежуточный уровень местного самоуправления и контроль над легитимностью. Ряд элементов на практике оказались бесполезными или быстро устарели — например, делегирование обязательных полномочий местному самоуправлению или регулирование несоответствия принимаемых решений правам человека.

Между 1998 и 2002 гг. внутри страны шла подготовительная работа к новому этапу реформ, которая в 2002 г. получила новый стимул. Для того чтобы придать реформам необходимое научное обоснование, была запущена новая программа *IDEA*, в соответствии с которой Министерством внутренних дел была создана рабочая группа как консультативный орган для разработки реформы. С этого момента консультации с практиками стали носить регулярный характер. Именно на основе предложений этой рабочей группы правительство предложило законопроект многоцелевых микрорегиональных ассоциаций местного самоуправления, который и был принят парламентом в 2004 г. Этот закон регулировал создание подобного рода ассоциаций на добровольной, а не принудительной основе, как это планировалось ранее.

В 2006 г. был подготовлен новый пакет поправок, который мог стать решением наиболее значимых структурных проблем, таких как создание региональных правительств и обязательных ассоциаций. К сожалению, эта инициатива провалилась, т.к. у правящей партии не было необходимой в парламенте поддержки 2/3 депутатов.

С конца 2006 г. подготовка к реформам продолжилась. Дискуссионный форум правительства и представителей органов местного самоуправления (*KOEF*), созданный в декабре 2006 г., сформировал четыре рабочих группы для обсуждения необходимых реформ в различных сферах. Форум, продолжающий существовать и в настоящее время, работает вместе с правительством как консультативный, совещательный и по определенным вопросам — как координирующий орган. И представители правительства, и представители местного самоуправления активно участвуют в его работе.

На первом этапе своего функционирования форум смог только частично достичь своих целей, но в уже 2009 г. его участникам удалось добиться консенсуса по крайне важным вопросам, что дало возможность правительству предложить ряд существенных изменений в законы о местном самоуправлении, которые частично были учтены в процессе работы над новой Конституцией.

Новый Основной закон (Конституция) Венгрии был принят венгерским парламентом в 2011 г. и вступил в силу с 1 января 2012 г.<sup>1</sup> В нем, в частности, были установлены новые стандарты предоставления услуг гражданам, включая те, которые призваны обеспечивать органы местного самоуправления.

В соответствии с новой Конституцией в 2011 г. был принят закон CLXXXIX о

<sup>1</sup> Конституция. Основной закон Венгрии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=298>

местном самоуправлении, также начавший вступать в силу поэтапно с 1 января 2012 г. Основной целью данного закона является создание прочного фундамента для современного ресурсосберегающего и четко ориентированного на решение соответствующих задач управления на местном уровне МСУ, которое не только обеспечит возможность демократического и эффективного функционирования, но и в то же время, имея в виду укрепление и защиту коллективного права избирателей на самоуправление, устанавливает более жесткие рамки автономии местных органов власти. Наиболее важными элементами нового закона (среди прочих) являются, на наш взгляд, следующие:

- поддержка создания самоорганизующихся сообществ;
- укрепление возможностей самообеспечения поселений;
- распределение ответственности между государством и местным самоуправлением;
- укрепление новых принципов финансовой ответственности органов местного самоуправления с целью предотвращения случаев сверхзадолженостей.

Следует, однако, отметить, что этот закон подвергся определенной критике со стороны Конгресса местных и региональных властей Европы, который весной 2012 г. направил специальную комиссию, призванную оценить уровень местной и региональной демократии в Венгрии<sup>1</sup>. В докладе комиссии приветствовалась ратификация Венгрией в июне 2010 г. Дополнительного протокола к Европейской хартии о местном самоуправлении, касающегося права участвовать в делах местной власти<sup>2</sup>. Однако одновременно было высказано сожаление, что этот позитивный шаг оказался сведенным к минимуму из-за последовавших за ним реформ МСУ, которые, по мнению комиссии, ведут к разрушению правовых рамок решения местных и региональных проблем в стране. В частности, глубокую озабоченность вызвала общая тенденция к рецентрализации сфер компетенции и слабый уровень защищенности принципа местного самоуправления на конституционном уровне. Подчеркивался тот факт, что местные власти в Венгрии остаются в сильной зависимости от правительственных грантов и что процесс консультаций требует более тщательной проработки и усиления для приведения его в соответствие с требованиями Хартии о местном самоуправлении. Наконец, местные власти не имеют эффективной судебной защиты в том, что касается их возможности обращаться в суд для гарантии их прав в соответствии с Хартией.

В результате венгерским властям рекомендовано:

- предпринять шаги по гарантированию реализации принципов самоуправления и финансовой автономии местных и региональных властей;
- четко сформулировать компетенции местных и региональных властей и найти решения, которые позволили бы обеспечить их необходимыми человеческими и материальными ресурсами;
- создать эффективную систему консультаций по всем вопросам, которые непосредственно касаются территориальных органов власти;
- разработать и реализовать на практике эффективные меры, обеспечивающие право местных властей подавать жалобы в суды для защиты своих прав.

Как и во многих других странах, камнем преткновения на пути местного самоуправления и местной демократии является финансовая проблема.

Рост числа нормативных государственных субсидий не представляется достаточно эффективным решением, если учесть то, каким образом они распределяются. Основная их часть не привязана к какой-либо конкретной статье расходов, однако поскольку в соответствии с бюджетным кодексом такая привязка может быть осуществлена, создается ложное впечатление, что они могут быть использованы только для финансирования определенных расходов. В результате искажается

<sup>1</sup> Local and Regional Democracy in Hungary. 25th SESSION. Strasbourg, 29-31 October 2013. CG(25)7FINAL 31 October 2013. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE#P116\\_9438](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE#P116_9438)

<sup>2</sup> Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти СДСЕ № 207. URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=RUS&CM=1&NT=207>

истинная природа этих субсидий, предназначенных для того, чтобы предложить местным властям базовые параметры распределения ресурсов.

Растет число муниципалитетов (чаще всего небольших), которые сталкиваются с серьезными проблемами в своей деятельности. Половина местных властей зависят от дополнительных субсидий для сохранения своей функциональности. Одновременно многие крупные муниципалитеты имеют значительные долги, что делает их финансовую ситуацию весьма рискованной.

Особо следует отметить ситуацию, сложившуюся в социальной сфере. В начале 1990-х гг. из центрального бюджета муниципалитетам перечислялись средства на финансирование местных школ, спортивных сооружений и т.п. Однако в условиях меняющейся демографической ситуации (например, сокращение числа детей) это привело к низкой эффективности расходов с профессиональной и экономической точки зрения. Как следствие, правительство стало поддерживать объединение ресурсов нескольких муниципалитетов и даже предложило финансировать реструктуризацию управления этими сферами. Однако проблему удалось решить только после создания многоцелевых микрорегиональных ассоциаций. Благодаря их деятельности улучшились стандарты предоставления услуг, несколько сгладились социальные и территориальные различия, услуги стали более доступными, качественными и эффективными, уровень регионального самосознания значительно вырос. Именно этот опыт заслуживает, на наш взгляд, особого внимания и диссеминации.

В целом, подводя некоторые итоги реформ местного самоуправления в Венгрии, можно сделать вывод о необходимости следующих основных условий для успешного формирования демократической системы местного самоуправления.

1. Наличие политической воли и поддержки со стороны политической власти (партий, правительства, парламента).

2. Технические возможности и профессионально подготовленные команды, способные работать на протяжении долгого времени над подготовкой и проведением всех необходимых исследований и правовых инструментов, а также готовых оказать помощь в реализации реформ на практике не только на уровне центральной власти, но и на субнациональных уровнях.

3. Объединение и мобилизация всех сил, поддерживающих реформу в гражданском обществе, начиная с местных сообществ и их лидеров и заканчивая популярными на общенациональном уровне фигурами, а также формирование соответствующего общественного мнения.

4. Для подобного рода реформ надо точно спланировать временной промежуток. Окно возможностей открыто только на ограниченное время (как правило, после политического прорыва), и необходимо предпринять решительные действия до того момента, когда структуры и сектора, выступающие против такого рода реформ, смогут объединить свои усилия для эффективного противостояния им.

*LEBEDEV Denis Yur'evich, external doctorate student of the Chair of Political Science, Herzen State Pedagogical University of Russia (48, Mojka River Emb, St. Petersburg, Russia, 191186; lebedev.ozery@gmail.com)*

## LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS IN THE PERIOD OF DEMOCRATIC TRANSITION (Hungarian experience)

**Abstract.** *One of the first steps on the path of democratization in Hungary, as in other countries of Central and Eastern Europe was the restoration of democratic governance in local communities. The first stage was the organization of democratic elections to the already existing local councils. The second step was characterized by the adoption of new legislation in the field of organization, functioning and responsibilities of the new self-government at the local level. In the third stage the question of a further reorganization of the territorial structure and administration of the countries became an issue in the reform agenda. The main lessons from the experience with the decentralization reform of the state were: 1) need for political will and support; 2) need for technical capacity and teams able to work during a long period of time in preparing all the necessary studies and legal instruments; 3) need for mobilizing wide support to the reform in the civil society; 4) choice of optimal time to conduct the reform.*

**Keywords:** *democracy, reforms, local self-government, decentralization, municipalities*