

Чиркін А.С.,

асистент кафедри державного будівництва

НЮУ імені Ярослава Мудрого

Науковий керівник

д.ю.н., проф.. Серьогіна С.Г.

ФІНАНСОВА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УГОРЩИНІ

Статтю присвячено аналізу фінансової основи організації діяльності органів місцевого самоврядування Угорщини. Досліджено нормативно-правові акти, які безпосередньо регламентують економічну складову функціонування місцевої влади. Особливу увагу в роботі приділено місцевим податкам і зборам, досліджено, зокрема, правову основу регулювання місцевих податків, джерела доходів місцевих бюджетів та видаткову частину місцевих бюджетів, положення щодо майна, яке знаходиться у власності громад. Крім того визначений стан фінансового базису місцевого самоврядування Угорщини відповідно до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: Основний Закон Угорщини 2012 р., місцеве самоврядування Угорщини, фінансова основа, місцеві податки, доходи, видатки.

Актуальність теми. Очевидним є факт, що без наявності матеріально-фінансових умов неможливе повноцінне функціонування будь-якого інституту держави. Особливо, якщо цей інститут - одна з найголовніших засад конституційного ладу держави - місцеве самоврядування. Без достатнього фінансування органи місцевого самоврядування не можуть належним чином надавати місцевим жителям послуги, а звідси, відповідно, неналежне виконання ними своїх повноважень.

Фінансова основа органів місцевого самоврядування була і є об'єктом дослідження багатьох вчених, як зарубіжних так і вітчизняних. Серед зарубіжних вчених зазначений інститут вивчали А. Кембел [11], Є. Блажек [10], З. Енеїді [12], М. Ілнер [13]. Серед вітчизняних - Близнюк О.С., Губерська Н.Л., М. І. Карлін, Любченко П.М., Музика О.А., Серьогіна С.Г., Усенко Р.А [1].

Метою статті є дослідження економічній складовій місцевого самоврядування Угорщини, оскільки саме в цій країні останні роки відбуваються зміни, зокрема, фінансової системи місцевого самоврядування, які становлять чималий інтерес. Мета нашої роботи проаналізувати сьогоденний стан економічних складників функціонування місцевої влади в Угорщині, дослідити, за рахунок чого поповнюється місцевий бюджет цієї країни і як розподіляються відповідні витрати.

Починаючи з 2010-2011 років Угорщина почала непростий шлях конституційних реформ, зокрема прийняття нового Основного Закону Угорщини (Конституції) 25 квітня 2011 р. (набув чинності 1 січня 2012 р.) та прийняття нового Закону "Про місцеве самоврядування" [3, 9]. У своїх попередніх роботах ми вже аналізували нову системи місцевого Угорщини, проте не приділили достатньо уваги економічним складовим функціонування місцевого самоврядування в зазначеній країні.

Виклад основного матеріалу. Основний Закон Угорщини 2012 року не містить достатньо регламентованого, закріплення фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 32 Основного Закону Угорщини органи місцевого самоврядування за для вирішення місцевих питань визначають місцевий бюджет і на його основі самостійно господарюють, здійснюють право власності щодо майна, приймають рішення щодо видів та розмірів місцевих податків [9]. Стосовно фінансової основи місцевого самоврядування є декілька застережень, оскільки протягом останніх років фінансова автономія місцевих органів Угорщини значно зменшилася. Значно знизилися фінансові дотації та частка деяких податків, за рахунок яких фінансувалися муніципалітети. Головним чином, це пов'язано з боргами органів місцевого самоврядування. І

таким чином, центральний уряд перебрав на себе зобов'язання повернення боргів, а ціна цьому – значне зменшення фінансової самостійності місцевих органів влади. Зокрема, на цьому наголосили представники Конгресу місцевих та регіональних влад у своєму докладі 2013 р. щодо місцевого управління в Угорщині після конституційних змін в Угорщині 2010-2013 років [15]. Згідно їх висновків положення угорського законодавства щодо фінансової основи місцевого самоврядування не відповідають ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [2].

В Угорщині базисом, який регулює питання фінансової основи місцевого самоврядування є розділ VI Закону “Про місцеве самоврядування”, з назвою “Економічні основи місцевого самоврядування” (ст. 106-118) [3]. Крім того, є закон С “Про місцеві податки”, чинний з 1991 р. [4], проте кожен рік Парламент вносить до нього поправки. Взагалі сучасне законодавство Угорщини в сфері місцевих фінансів спрямоване, насамперед, на зменшення боргу муніципалітетів, шляхом раціоналізації коштів, які надаються місцевому самоврядуванню. У контексті постраждалої від кризи економіки і скорочення ресурсів, урядом був представлений проект по зменшенню компетенції місцевих органів влади, й, відповідно, фінансових витрат на їх виконання, в якості єдиного можливого рішення [14].

Як зазначалося вище, Основний Закон і закон “Про місцеве самоврядування” також містять положення про фінансові ресурси, які забезпечує держава за рахунок делегування послуг на місцевий рівень. Через те, що два закони використовують різне формулювання, кожен з них може бути використаний на користь різних аргументів. Відповідно до Основного Закону Угорщини, держава має забезпечити “необхідне фінансування”, але згідно з законом “Про місцеве самоврядування”, держава має забезпечити за для виконання делегованих повноважень “достатньо” джерел фінансування. Цей термін тлумачиться мовою муніципального лобювання та визначає, що "держава має повністю фінансувати послуги, делеговані місцевому рівню"[3].

Однією з головних ознак самостійності органів місцевого самоврядування

є можливість формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів. В такому випадку визначним положенням є джерело доходів місцевих бюджетів.

Закон “Про місцеве самоврядування” Угорщини у ст. 106 визначає, що місцеві доходи складаються з:

1. Власного доходу:

- місцеві податки;
- доходи від місцевих комунальних послуг, штрафи;
- доходи від бізнесу;

2. Центральні дотації:

- основні (цільові) субсидії;
- спеціальні субсидії;
- інші субсидії та надходження;

3. Загальні податки;

4. Позики, кредити та застави [3].

Найважливіше джерело власних доходів – це місцеві податки. Це питання регулюється законом С “Про місцеві податки”, згідно якого місцеві органи влади мають свободу дій у розпорядженні місцевими податками і при встановленні податкової ставки [4]. Зазначений закон визначає типи податків (об'єкти і платники податку), а також максимальний рівень податку, який муніципалітет може стягувати. Місцеві накази з питань оподаткування мають передбачити: (I) хто сплачує податок, (II) основу податку, (III) усі винятки, (IV) ставку податку та (V) умови виникнення і припинення податкових зобов'язань [4].

Відповідно до чинного законодавства Угорщини, основні місцеві податки – це податок на торговий оборот, комунальний податок, на майно та податок на туризм. Часткові податки – податок на дохід фізичної осіб і податок на транспортний засіб.

Головний місцевий податок – це податок на торговий оборот, який сплачується компанією, що розташована на території муніципалітету. Цей податок становить близько 16 % від загального муніципального доходу.

Податок на торговий оборот стягується з чистого прибутку компанії, за винятком витрат на послуги та матеріали (тобто, нетрудові витрати). Комунальний податок в Угорщині є податком, який стягується відповідно до кількості населення. Це типовий вид податку на сукупну суму доходу. Хоча його застосовують 60 % муніципалітетів, його дохідність і економічні наслідки не є значущими. Дохід від комунального податку становить лише 2 % муніципальних бюджетів, що ставить під питання доцільність його застосування. Ставка податку на майно встановлюється муніципалітетом. Податок на майно в Угорщині в більшості випадків стягується залежно від розміру і місця знаходження майна. Закон С “Про місцеві податки” дозволяє муніципалітетам стягувати податок на майно також виходячи з його ринкової вартості, але в дійсності більшість муніципалітетів не стягують податки, орієнтовані на вартість. Оптимальне адміністрування податку на майно здійснюється на місцевому рівні, де можна ідентифікувати всі ділянки землі, а також зміни на ділянках та зміни власників – записи, що зберігаються на місцевому рівні. Цей податок приносить муніципалітету самий стабільний дохід, і добре впливає на поліпшення кредитоспроможності. Податок на доходи фізичних осіб – централізований податок, який частково перерозподіляється на місцевому рівні. 8 % податку на доходи фізичних осіб, що лишаються у муніципалітетів передаються центральному уряду. Податок з транспортного засобу – 100 % цього податку надходить до місцевого бюджету, але центральний уряд планує відмовити в надходженні 60 % цього податку.

Центральні гранти представляють інше джерело доходу на місцевому рівні. Мета трансфертів полягає в тому, щоб створити баланс між доходами та витратами різних округів, тому що муніципальні обов'язки повинні бути виконані скрізь. Головне питання полягає в тому, чи можливо розробити систему трансфертів, яка врівноважує потреби у видатках і розподілі доходів. Угорщина надає трансферти муніципалітетам для капіталовкладень, а також в операційних цілях, останні відомі як нормативні гранти.

Дотації рідкісні в Угорщині, хоча цей вид трансфертів надав би більше

автономії муніципалітетам і він найбільш повно викладений в ст. 9 Хартії [2]. Мета дотацій – розвинуті муніципалітети, створення робочих місць, і скорочення відмінностей в регіональному розвитку. На жаль, ці видатки рідко досягають своїх цілей. Надання дотацій в Угорщині ніколи не було передбачуваним, оскільки на центральному рівні можуть скоротити перекази без погодження з місцевим самоврядуванням. Крім того, фактори, що впливають на зміни в трансфертах не викладені в законі. Таким чином, муніципалітети беззахисні проти центральних рішень про перекази.

Менше ніж одна третина місцевих доходів надходить від загальних (квартальних) та спеціальних субсидій у вигляді фінансової підтримки з державного бюджету. Спеціальні субсидії виділяються на визначені цілі, тобто на спеціальні громадські послуги, та їх використання обмежене, оскільки вони можуть бути витраченими лише на те, на що вони були надані. На додачу до загальних та спеціальних субсидій так звані цільові субсидії виділяються місцевому врядуванню для досягнення певних цілей та завдань, які кожного року встановлюються парламентом. Ці цілі – розвиток місцевої інфраструктури або соціальні інвестиції, покращення установ з охорони здоров'я, водопостачання, будівництво доріг та інші. У разі нецільового використання субсидій, сума субсидій разом з процентами повертається до центрального бюджету. Не дивлячись на децентралізацію витрат, доходи залишилися централізованими навіть через двадцять років після переходу до демократії. В Угорщині 46 % місцевих доходів надходять у формі різних субсидій із центрального уряду.

На сьогодні, центральним урядом Угорщини фінансування місцевого самоврядування поставлене в жорсткі рамки:

- органи місцевого самоврядування не можуть планувати дефіцит у річному бюджеті;
- виконання делегованих повноважень має покриватися лише з власних доходів місцевого самоврядування (наприклад, місцеві податки, доходи від місцевих підприємств);

- умови випуску облігацій та отримання кредиту стали більш жорсткими.
- за останні роки державні трансферти були знижені до 68% порівняно з 2012 роком

Останнє десятиліття для Угорщини засвідчило систематичне зростання показників видатків місцевих бюджетів співвідносно до обсягів видатків державного бюджету.

До видаткової частини місцевого бюджету в Угорщині відноситься початкова освіта – 11 %, охорона здоров'я – 13 %, соціальні послуги – 14%, адміністративні видатки – 29 %, транспорт – 5 %. Однак у найближчому майбутньому можливі зміни, оскільки надання деяких послуг перейшло від муніципалітетів до центрального уряду, відповідно відбувається зменшення витрат місцевого самоврядування, але при цьому вони позбавлені й частини доходів.

Зміна макроекономічного навантаження місцевого самоврядування, ілюструється двома таблицями нижче. Таблиця 1 показує зміни в макроструктурі доходів, а таблиця 2 - в макроструктурі витрат, варто зазначити, що основні зміни, викликані прийняттям Закону "Про місцеве самоврядування" 2011 року [3]. На макрорівні, зміни компетенції місцевого самоврядування, можуть бути показані зміною витрат, як зазначено в Таблиці 3.

Таблиця 1. Макроструктура доходів в %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Загальна сума доходів до державного бюджету	80,5	80,2	79,9	83,7	87,1	86,8
Частка доходів місцевого самоврядування в державному бюджеті	19,5	19,8	20,1	16,3	12,9	13,2
Загальний обсяг державного бюджету	100	100	100	100	100	100

Таблиця 2. Макроструктура видатків в %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Загальна сума видатків державного бюджету	81,2	80,5	82,4	84,7	88,2	87,6
Загальна сума видатків на місцеве самоврядування з державного бюджету	18,8	19,5	17,16	15,3	11,8	12,4
Загальний обсяг державного бюджету	100	100	100	100	100	100

Таблиця 3. Загальна кількість видатків місцевого самоврядування в %

	2011	2012	2013	2014	2015
Операційні видатки	18,1	14,5	13,8	17,3	16,9
Соціальні видатки:	68,9	67,8	65,8	56,1	59,3
- освіта	27,8	26,8	28,6	13,6	18,0
- охорона здоров'я	12,5	12,1	3,5	2,6	4,5
- соціальні послуги	13,0	14,6	16,2	23,2	17,3
- житлово-комунальні послуги	10,8	8,7	11,8	14,6	12,3
- культура, дозвілля, релігія	5,0	5,6	5,7	7,1	7,2
Економічні видатки	11,1	15,4	16,9	24,2	22,1
Видатки, не віднесені до жодної категорії	1,9	2,3	3,5	2,4	1,7
Підсумкові функціональні видатки	100	100	100	100	100

Специфіку правового регулювання комунального майна та майнових прав визначає внутрішнє законодавство держави: цивільне, господарське. Проте первинно режим комунального майна визначається адміністративним і фінансовим законодавством.

В Угорщині комунальна власність виникла після запровадження закону 1991 р. "Про передачу державної власності у володіння органів місцевого самоврядування" [6]. Доходи, отримані від приватизації міських підприємств,

були розподілені між органами місцевого самоврядування і центральним органами влади. Муніципалітети стали власниками приватизованих державних установ за таким принципом, що земля, яка відводиться під зазначені установи є муніципальною власністю. Багато з цих активів були продані, оскільки муніципалітети визнали, що їх важко утримувати. Частково дохід від приватизації був витрачений на інші капіталовкладення і частково на експлуатаційні витрати. Звичайно, цінність цих будівель і землі залежала від економічного розвитку округу, таким чином, багаті муніципалітети отримали активи, які були набагато ціннішим, ніж у менш забезпечених муніципалітетів. Результатом цього стала різниця між бюджетною забезпеченістю муніципалітетів.

Відповідно до ст. 38 Основного Закону Угорщини власність держави і місцевого самоврядування є національним майном, а закон СХСХІ “Про національне майно” [5] закріплює, що володіння, користування і розпорядження майном, яке знаходиться у виключній власності місцевого самоврядування, в установленому законом порядку може бути передано. Право управління і використання майном, за винятком сервітуту, не успадковується, тому подільна власність не утворюється. Відповідно до угорського законодавства, майно самоврядування складається із власного майна і майнових прав. Майно самоврядування повинно використовуватися в інтересах забезпечення тих суспільних послуг, які відповідно до закону повинні надавати органи самоврядування.

Особлива частина майна самоврядування – це фондове майно, яке повинно реєструватися окремо від іншого майна. Фондове майно потрібно для виконання виключних повноважень місцевого самоврядування. У фондового майна є необоротні частини (шосейні дороги та інженерні споруди на них, площі, парки, архівні матеріали), далі – обмежено оборотні (комунальне обладнання); в останньому випадку органам самоврядування необхідно у відповідному акті врегулювати положення щодо права розпорядження і використання. Оскільки майно, яке не відноситься до фондового майна

самоврядування, є частиною підприємницького майна місцевого самоврядування [8].

Використовувати національне майно більше ліміту, встановленого законом або актом органів місцевого самоврядування, можна тільки на підставі конкурсу. Закон “Про національне майно” зазначає, що у випадку реалізації нерухомості самоврядування, право переважної покупки має держава. Держава і органи місцевого самоврядування не можуть купити майно у “непрозорого” продавця. В інтересах відповідального господарювання майном закон зобов’язує реєстрацію майна самоврядування і його постійний облік (ведення реєстру муніципального майна).

Висновки. Резюмуючи нашу роботу, слід зазначити, що, перш за все, в Угорщині склалася певна нормативна база, яка регламентує місцеві фінанси. Зокрема, в законодавстві закріплені джерела фінансових надходжень місцевих бюджетів, витрати, передбачений статус майна тощо. Інша річ, що економічну основу місцевого самоврядування в Угорщині потрібно розглядати в аспекті централізації державних повноважень, тобто держава здійснила певний зсув компетенції на власний бік. Звідси обмеження фінансування місцевого самоврядування, зокрема зменшення державної підтримки, що наочно підтверджується вищенаведеними таблицями. При цьому виконання державних делегованих повноважень залишається в пріоритеті.

Отже, на сьогодні слід констатувати, що органи місцевого самоврядування в Угорщині не мають фінансової автономії, як одного з найголовніших принципів європейських стандартів місцевого самоврядування. Таким чином, місцева влада не має достатньої можливості вирішувати питання місцевого значення належним чином.

Зрозуміло, що дії центральної влади обумовлені скороченням боргу місцевого самоврядування й ліквідацією наслідків економічної кризи 2008-2009 років. Однак при цьому варто пам’ятати, що обмеження демократичних принципів місцевого самоврядування не сприятиме задоволеності населення, як основному критерію діяльності органів публічної влади.

Література:

1. Близнюк О.С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання: навч. посіб. / О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р.А. Устенко. – К.: Дакор КНТ, 2007. -136 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартія ратифікована Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97). Дата підписання: 6 листопада 1996 р. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_03
3. Закон Угорщини “Про місцеве самоврядування” від 28.12.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/download/b/1e/60000/%C3%B6tv.pdf>
4. Закон Угорщини С “Про місцеві податки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000100.TV
5. Закон Угорщини СХСХVI “Про національне майно” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100196.TV
6. Закон Угорщини XVI “Про передачу державної власності у володіння органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100016.TV
7. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: навч. посіб. / М. І. Карлін, Балак; МОНМС України, Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк : Надстир'я, 2012. - с. 481-489.
8. Кечкеш Ласло. Гражданское право. Право личностей (стр. 127-134) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/dr-kecskes-laszlo-europa-jogi-tapasztalatok-az-allam-jogszabalyalkotassal-okozott-karokert-valo-felelossegenek-megalapozasahoz-pjk-20034-3-19-o/488>
9. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarian-constitution/>

10. Blažek, J. 2004. "Local financing and settlement structure". In: Barlow, M., Dostál, P., Hampl, M. (eds.). Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec. Amsterdam: Amsterdam: University of Amsterdam, Charles University, Czech Academy of Sciences, p. 85-94.

11. Campbell A. Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe / A. Campbell, A. Coulson // Local Government Studies. – 2006. – Vol. 32. – № 5. – P. 543–561.

12. Enyedi G., Kovacs The Government and the Local Authorities / in Balance: The Hungarian Government 1990-1994. – Korridor Books: Centre for Political Research, Budapest, 1994. – P. 142

13. Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? I The Transfers of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe, ed. by J Kimball. – Budapest: The Local Government and Public Service Reform Initiative, 1999. – P. 31.

14. National Reform Programme of Hungary // Based on the Szell Kalman Plan // April 2011. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_hungary_en.pdf

15. The Congress of Local and Regional Authorities 5th SESSION // Strasbourg, 29-31 October 2013. – CG (25) 7 FINAL 31 October 2013. – Local and regional democracy in Hungary. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2122295&Site=CM>

Чиркин А.С. Финансовая основа функционирования органов местного самоуправления Венгрии.

Статья посвящена анализу финансовой основы организации деятельности органов местного самоуправления Венгрии. Исследованы нормативно-правовые акты, которые непосредственно регламентируют экономическую составляющую функционирования местной власти. Особое

внимание в работе уделено местным налогам и сборам, исследованы, в частности, правовая основа регулирования местных налогов, источники доходов местных бюджетов и расходная часть местных бюджетов, положения о имуществе, которое находится в собственности общин. Кроме того определено состояние финансового базиса местного самоуправления Венгрии в соответствии стандартами Европейской хартии местного самоуправления.

Ключевые слова: Основной Закон Венгрии 2012 г., местное самоуправление Венгрии, финансовая основа, местные налоги, доходы, расходы.

Chyrkin A. The financial basis of the functioning of local governments in Hungary

The article is devoted to the analysis of the financial basis of local government in Hungary. Studied regulations that directly govern the economic component of the functioning of local government. Special attention is paid to local taxes and fees, is investigated, in particular, the legal framework of local taxes, sources of local revenues and expenditures of local budgets, provisions on property that is owned by the community. Also is certain the state financial basis of local government in Hungary according to the standards of the European Charter of Local Government .

Keywords: Fundamental Law of Hungary in 2012, the local governments of Hungary, the financial basis of local taxes, revenues, expenses.