РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ГМІН

Барбара МРОЧКОВСЬКА

Розглянуто практичні аспекти реалізації принципу фінансової незалежності, передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування, в діяльності гмін – базової одиниці адміністративно-територіального устрою Польщі. Врахування досвіду цієї країни є цінним у процесі вдосконалення інституту місцевого самоврядування України. Запропоновано власне трактування поняття фінансової незалежності місцевого самоврядування.

The realization practical aspects of financial independence principle foreseen by the European charter of local self-government in gmin activity – the basic unit of the administrative-territorial system of Poland – are considered. The experience of this country which is important in the process of local self-government institute improvement in Ukraine. The notion of local self-government financial independence is offered.

Питання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування знаходяться в центрі уваги науковців і практиків. Особлива значимість цих проблем пов'язується з необхідністю подальшого зміцнення місцевого самоврядування як основи кожної демократичної держави. Проведення реформ в європейських та постсоціалістичних країнах, спрямованих на розбудову місцевого самоврядування, сприяло вирішенню багатьох суперечностей і колізій у цій сфері, проте щоденна практична реалізація визначених у національному законодавстві засад економічної самостійності породжує багато нових питань, які потребують свого вирішення. В зв'язку з цим цікавим буде приклад тих країн, які мають певний позитивний і випробуваний часом досвід у справі формування фінансово спроможного місцевого самоврядування.

У вітчизняній та закордонній економічній літературі можна знайти багато публікацій з питань економіки та фінансів органів місцевого самоврядування. Організаційні та економічні особливості місцевого самоврядування досліджують вчені пострадянського простору, серед них: Р. Агранофф, Т. Браун, К. Кронваль, Ю. Немец, Й. Регульська, К. Рібердаль, К. Рудебек, С. Свєтова, А. Ткачук, С. Чапкова С. Хегрот, Л. Шрьодер. Сутність та засади фінансової незалежності органів місцевого самоврядування розглядаються в роботах українських вчених: О. Д. Василика, Б. М. Данилишина, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, К. В. Павлюк. Проте дуже часто зазначені проблеми досліджуються суто з теоретичних підходів.

Метою даної статті є висвітлення практичних аспектів реалізації обгрунтованого в Європейській хартії місцевого самоврядування принципу фінансової незалежності в діяльності гмін, які становлять базовий рівень адміністративно-територіального устрою Польщі.

Як відомо, підставою для реформи системи місцевого самоврядування в Польщі у 1998 році послужила концеп-

ція проведення подальшої децентралізації системи публічних фінансів. Були створені нові форми одиниць – повіти та воєводства, а звідси значно розширилася сфера компетенції базових органів місцевого самоврядування (гмін). Головний акцент було зроблено на фінансову самостійність та незалежність самоврядних одиниць.

Згідно розповсюджених серед науковців та практиків поглядів, суть фінансової незалежності полягає у забезпеченні органів місцевого самоврядування доходами, які б дозволяли реалізовувати покладені на них суспільні завдання, надання їм прав щодо самостійного здійснення витрат та формування на цьому рівні відповідних гарантій. Фінансову незалежність органів місцевого самоврядування можна визначити за багатьма аспектами, наприклад, як:

- можливість самостійно формувати бюджет та відповідати за його виконання;
- можливість вибирати цілі, способи та обсяги здійснення витрат належних їм публічних засобів;
- можливість формувати власні доходи.

Фінансова самостійність розглядається також як право органів місцевого самоврядування володіти необхідними для реалізації завдань місцевого самоуправління фінансовими ресурсами та обов'язком держави забезпечити ці ресурси. Підкреслюється також, що фінансова самостійність повинна поєднуватися з відповідним формуванням джерел доходів органів місцевого самоврядування, серед яких повинні домінувати власні доходи. Зазначається той факт, що фінансова самостійність має різні межі та правові особливості у сфері накопичення доходів, розпорядження ними та здійснення витрат.

Поняття фінансової самостійності органів місцевого самоврядування не можна занадто спрощенно трактувати, вважається, що воно є одним із спірних проблем судової діяльності в Польщі.

Як відзначалося раніше, фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є необхідною умовою децентралізації державної влади. В той же час без такої децентралізації не може бути і незалежності місцевого самоврядування. Фінансова незалежність є елементом самостійності органів місцевого самоврядування в цілому.

Ми вважаємо, що фінансову незалежність органів місцевого самоврядування доцільно розглядати у широкому та вузькому значенні:

а) у широкому значенні – як гарантоване правовими положеннями право на самостійне вирішення способів та напрямків витрачання публічних ресурсів, якими володіють органи місцевого самоврядування, незалежно від джерел їх походження;

б) у вузькому значенні – самостійне прийняття рішень про призначення коштів, якими володіють органи місцевого самоврядування, що обмежується власними коштами гміни без врахування дотацій, субсидій та часток від податків, які становлять дохід державного бюджету.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, яка стосується формування доходів охоплює: здатність органів місцевого самоврядування накопичувати доходи, можливість визначати їх джерела та впливати на їх величину, а також вести господарську діяльність.

Основні складові фінансової незалежності гмін у сфері нагромадження доходів охоплюють зокрема:

а) види та структуру доходів: найвищий рівень самостійності стосується власних доходів; органи місцевого самоврядування не мають впливу на розмір субсидій, таким чином чим менша

частка субсидій у доходах в цілому, тим вища самостійність; для цільової дотації самостійність обмежується;

б) рівень податкової влади (на підставі Конституції ця влада надана органам місцевого самоврядування, проте їх повноваження обмежені законами про доходи органів місцевого самоврядування та податковими законами);

в) вплив на рівень власних доходів з джерел, що не оподатковуються;

г) можливість одержання коштів з нових джерел (в межах, встановлених законом, наприклад громадсько-приватне партнерство);

д) можливість ведення господарської діяльності із врахуванням формально-правових вимог (метою органів місцевого самоврядування є задоволення громадських потреб місцевого значення, а не лише господарська діяльність).

У свою чергу фінансова незалежність гмін, яка пов'язана з видатковою стороною бюджету означає здатність вибирати мету, тобто виконання завдань та способів їх реалізації, визначати розміри сум, призначених для окремих завдань і приймати рішення щодо способів їх фінансування.

У питаннях витрачання коштів гмін проявами їх фінансової незалежності є:

- визначення структури видатків;
- прийняття рішення щодо способу задоволення потреб місцевої громадськості;
- надання дотацій;
- визначення сум, які призначені на окремі видатки;
- прийняття рішень про джерела фінансування окремих завдань.

Складові чинники фінансової незалежності в обох наведених сферах виступають також елементами фінансової незалежності на рівні права затвердження не збалансованого бюджету.

Елементи незалежності гмін щодо дефіциту бюджету охоплюють:

- затвердження дефіциту бюджету;
- затвердження лімітів обсягу дефіциту бюджету;
- вибір інструментів фінансування дефіциту бюджету;
- побудова інструментів фінансування дефіциту;
- вибір суб'єктів, що нададуть кошти;
- визначення рівня, структури та терміну боргу.

Гміна самостійно займається веденням фінансового госопдарства на підставі бюджету гміни, схваленого на календарний рік. Проект бюджету нарівні з інформацією про стан комунального майна та поясненнями від війта вноситься до ради гміни до 15 листопада попереднього бюджетного року та надсилається у регіональну рахункову палату з метою одержання оцінки. Бюджет затверджується до кінця року на наступний бюджетний рік. У затвердженому бюджеті визначаються джерела покриття дефіциту.

За правильність фінансового господарства гміни несе відповідальність війт, який володіє виключним правом:

1) брати на себе обов'язки щодо покриття видатків за встановленими у затвердженому бюджеті квотами, в межах повноваження ради гміни;
2) випускати цінні папери у межах повноважень, наданих радою гміни;
3) здійснювати бюджетні видатки;
4) вносити пропозиції щодо зміни бюджету гміни;
5) розпоряджатися резервами бюджету гміни, блокувати бюджетні ресурси у випадках, визначених законом.

Фінансове господарство гміни є відкритим. Війт інформує жителів гміни про положення проекту бюджету, напрямки соціальної та господарської політики та використання бюджетних коштів.

Можливість реалізації завдань, які випливають з положень, що стосуються

завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, залежить від володіння ними певними фінансовими засобами. Самостійність органів місцевого самоврядування на рівні одержання фінансових засобів визначається діючим законодавством.

Можливість впливу окремими органами місцевого самоврядування на структуру та розмір доходів бюджету залежить від того, у якому обсязі вони можуть приймати рішення про одержані доходи. Це можна визначити поняттям дохідного володіння самоврядування, воно полягає у повноваженнях щодо:

- відмови від частини доходів;
- одержання бюджетних доходів;
- виступу з ініціативою щодо інших диспонентів публічних ресурсів про передачу ресурсів та здійснення власних господарських ініціатив.

Уповноваження щодо відмови від доходів пов'язане з так званими факультативними доходами. У нині діючих правових відносинах вони пов'язані з можливістю відмови від податку чи плати, правом на пониження ставок на деякі місцеві податки (це стосується податку на нерухомість, на транспортні засоби, сільського господарського податку та податку на ліс), надання місцевих пільг та звільнень, а також з прийняттям індивідуальних рішень гмінними податковими органами, виходячи з положень податкового статуту. Ці повноваження знаходяться у компетенції податкової влади самоврядування.

Органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо обсягів одержаних доходів, спираючись на комунальне майно. Будь-які дії, що виконуються на цьому рівні місцевим самоврядуванням носять цивільно-правовий характер, проте вони належать до громадсько-правової сфери, оскільки органи місцевого самоврядування наділені майном з метою реалізації суспільних завдань. Громадсько-правовий характер майна, яким вони розпоряджаються як власники зумовлює можливість накладання обмежень щодо його розпорядження, а також одержання від нього доходів.

Самостійність органів місцевого самоврядування стосовно доходів, пов'язаних з майном, яким вони володіють визначається шляхом прийняття на підставі приватного права засади про допустиме виконання усякої діяльності, не забороненої діючим правом, засади про суспільне співіснування та суспільно-господарське призначення майнових прав. Одночасно останній чинник визначає можливість впровадження законодавцем обмежень щодо самостійності органу місцевого самоврядування на рівні розпорядження майном та накопичення доходів, спираючись на це майно. Повноваження органів місцевого самоврядування, які визначають можливості впливу на розмір доходів, пов'язані також із встановленням ними оплат та цін за послуги, пов'язані з експлуатацією об'єктів самоврядування та установ громадського користування. Ці доходи на становлять в загальному безпосередніх бюджетних доходів, оскільки є доходами організаційних одиниць органів місцевого самоврядування, але вони впливають на рівень бюджетних доходів шляхом визначених законом про публічні фінанси форм фінансових стосунків цих одиниць з бюджетом.

Діюче законодавство надає право гмінам встановлювати ціни та плату за послуги. Такі повноваження є обмеженими можливістю визначати в окремих положеннях розмір цих виплат, а також критеріїв, якими повинні керуватися органи самоврядування при їх встановленні. Самостійність місцевого самоврядування виникає також з допустимого у

правовому аспекті обсягу здійснення та ведення господарської діяльності.

Одним із положень Європейської хартії місцевого самоврядування є вимога, відповідно до якої хоча б частина фінансових ресурсів місцевої громадськості повинна надходити від місцевого оподаткування. В європейських країнах немає однорідної моделі місцевих податків; вони відіграють різну роль у структурі джерел поповнення місцевих бюджетів. У польському законодавстві немає юридично визначеного поняття "місцеві податки та оплати". У найширшому значенні цього поняття, воно означає усі податки, що становлять дохід бюджетів органів місцевого самоврядування.

Визнання за самоврядуванням податкових доходів є наслідком поділу реалізації громадських завдань між державою та місцевим самоврядуванням і децентралізації повноважень щодо розпорядження публічними засобами на рівні самоврядування. Це означає також передачу місцевому самоврядуванню частини податкової влади (юридично визначено обсяги повноважень для прийняття рішень з податкових питань), які раніше виконувалися виключно державними органами.

Конституція, найвищий нормативний акт законодавчої влади, не регулює безпосередньо питання самостійності здійснення видатків органами місцевого самоврядування, однак вона регулює сферу, спосіб виконання суспільних завдань, зазначаючи, що самоврядування виконує суспільні завдання з метою задоволення потреб місцевої спільноти, поділяючи їх на власні завдання та покладені (делеговані – за українською термінологією) на них законом, що випливає з обґрунтованих потреб держави.

Слід таким чином зазначити, що межі самостійності здійснення витрат органами місцевого самоврядування встановлюються з одного боку, шляхом законодавчого регулювання, що втручається у самостійність самоврядування, з другого боку, шляхом визначення обсягу покладених на самоврядування завдань.

Обсяг фінансової самостійності органів місцевого самоврядування законодавством визначено таким чином:

1) розпорядження щодо здійснення певних витрат та заборона чи обмеження щодо здійснення витрат;
2) визначення засад, що стосуються виділення дотацій з бюджетів самоврядування;
3) гарантії самостійного прийняття рішень органами місцевого самоврядування на рівні здійснення витрат;
4) засади виконання бюджету, зокрема розпорядження щодо ув'язки певних доходів з витратами.

Надання законодавцем характеру обов'язковості певним категоріям завдань спричинює обмеження для самостійності органів місцевого самоврядування на рівні визначення розміру витрат, здійснених ними для реалізації окремих завдань.

Черговим обмеженням фінансової самостійності на рівні витрат може стати також встановлення законодавцем розміру коштів, призначених на їх реалізацію. Це може випливати від способу визначення стандартів на виконання цих завдань, або ж способу їх фінансування шляхом цільових дотацій. У першому випадку стандарти стосуються різних елементів виконаних завдань і встановлюються загально діючими положеннями. Прикладом можуть бути завдання у сфері освіти і встановлені для них стандарти реалізації. Ці стандарти можуть стосуватися, наприклад, умов функціонування шкіл та освітніх і виховних закладів, змісту планів навчання, визначення основ безпеки та гігієни, підходів для встановлення плати вчите-

лям, необхідності виділення дотації недержавним школам тощо.

Стандарти, які встановлюються центральним управлінням стосуються також реалізації інших завдань, наприклад у сфері соціальної допомоги, житлових допомог, функціонування громадських бібліотек, оплати праці працівників органів місцевого самоврядування.

Стандарти реалізації завдань можуть випливати не лише з норм матеріального права, але також із способу фінансування завдань шляхом визначення умов надання цільових дотацій. Виділення ж цільової дотації органу місцевого самоврядування спонукає його до реалізації завдання, на яке виділена дотація. Це результат принципу, згідно якого цільові дотації повинні витрачатися лише на чітко визначене завдання та враховане після його виконання. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний повернути суми, виділені не за призначенням; підставою для визначення ефективності використання дотації є складений звіт. Це означає певне обмеження самостійності щодо рішення самоврядування, що робить їх залежними від рішень диспонентів дотації.

Законні, процесуально правові регулювання, що стосуються здійснення витрат та функціонування бюджетів місцевого самоврядування, містяться у законі про публічні фінанси. Вони є результатом прийняття принципу, відповідно до якого у секторі публічних фінансів діють єдині засади бюджетної системи.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що законодавство Польщі передбачає низку норм, якими закріплюється на практиці принцип фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Поряд з цим існує також і система обмежень економічної і фінансової діяльності цих органів, що є необхідним з позицій необхідності здійснення державою контрольних повноважень з метою гарантування всім громадянам рівних прав і якнайповнішого задоволення своїх потреб.

Література

1. E. Bończyk-Kucharczyk, Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość, Fundacja Inicjatyw Społeczno-ekonomicznych, Warszawa, 2001.

2. A. Borodo, Kontrola i nadzór nad działalnością finansową gminy, Toruń, 1995.

3. A. Borodo, Finanse publiczne, Sopot, 1999.

4. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, Prawo finansów publicznych, Toruń, 1999.

5. H. Chmara, Opracowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wyd. BriO, Bydgoszcz, 2003.

6. E. Chojecka, Uchwała budżetowa organu stanowiącego jako podstawa gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, Wyd. BriO, Bydgoszcz, 2003.

7. E. Chojna-Duch, Finanse publiczne i polskie prawo finansowe, Warszawa, 2000.

8. E. Chojna-Duch, Dług publiczny i deficyt budżetowy, w: Finanse publiczne i prawo finansowe, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa, 2000.

9. T. Dębowska-Romanowska, Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego, w: Prawo finansowe, pod red. W. Wójtowicz, Warszawa, 1999.

10. T. Dębowska-Romanowska, Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich, Łódź, 1993.