

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Практика діяльності органів місцевого самоврядування у нашій країні свідчить, що обов'язковою передумовою здійснення функцій і завдань, які на них покладаються, є фінансова самостійність.

Фінансова незалежність місцевого самоврядування — це можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є прагматична, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності і фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування [2]. Держава, надаючи свободу дій місцевим органам влади у розв'язанні фінансових питань, забезпечує тим самим успішний розвиток та економічне процвітання.

Основним правовим документом, який наділяє територіальні громади матеріально-фінансовою самостійністю, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У свою чергу, Бюджетний кодекс України встановлює конкретні джерела доходів місцевих бюджетів як основного елемента фінансової бази та визначає механізми управління ними. Водночас, він проголошує принцип самостійності, який полягає у закріпленні за місцевими бюджетами відповідних

джерел доходів, наділенні відповідних місцевих рад правом визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, у тому числі в управлінні матеріальною та фінансовою базою [1].

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Важливо зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить норми, які мали б підсилувати фінансову незалежність місцевих органів влади, зокрема, шляхом створення цільових фондів, встановлення місцевих податків і зборів, здійснення місцевих запозичень, створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах тощо.

Незважаючи на зміни, які відбуваються на національному та місцевому рівнях, люди, які живуть у містах і селах, продовжують зіштовхуватися з одними і тими ж проблемами: недостатнє фінансування закладів освіти та охорони здоров'я, погані дороги, відсутність систем водопостачання, каналізації, полігонів для зберігання та утилізації побутових відходів. Нездатність забезпечити реальну, а не декларовану фінансову самостійність ставить під сумнів можливість забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, підриває довіру населення до відповідного рівня влади.

За таких обставин, цілком логічним виглядає звернутися до досвіду тих країн, які досягли значно більшого прогресу у питаннях досягнення фінансової стабільності системи місцевого самоврядування. У цьому контексті визначальним для України виступає досвід Республіки Польща – країни, яка успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі [3].

Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі, спрямований на децентралізацію державної влади і розширення функцій місцевих органів в управлінні публічними справами місцевого значення, досягнув своєї мети.

Результатом проведеної реформи стала трирівнева територіальна структура управління рад, що включає гміни (2479), повіти (313), міста, що поєднують повноваження гміни та повіту (66), воєводства (16), а також новий розподіл суспільних завдань відповідно до кола повноважень кожного рівня самоврядування.

Зміни у структурі державного управління та розподіл функцій, запроваджені наприкінці 1990-х років, на практиці означає, що вирішення більшості завдань держави покладається на гміни. Ці одиниці через їх невелику площу та близькість до громадян вважаються такими, що найбільше підходять для ефективного надання державних послуг. Відповідно до статті 164 Конституції Республіки Польща гміна, як основна одиниця територіального самоврядування виконує усі завдання, не закріплені за іншими одиницями територіального самоуправління. Гміна наділена статусом юридичної особи. Вона виконує публічні завдання від свого імені і під власну відповідальність. До обов'язків гміни належать усі публічні справи місцевого значення, до яких належать такі сфери, як міське господарство, освіта, культура, комунальні послуги, охорона здоров'я, громадський порядок та ін.

Надзвичайно важливим результатом децентралізації державного управління стало подолання ієрархічної підпорядкованості місцевих органів влади центральному уряду, а також надання їм фінансової незалежності.

Політики та урядовці дійшли згоди, що для того, аби діяти незалежно та належним чином виконувати покладені на них функції, децентралізовані органи повинні мати власні джерела доходів та можливість повною мірою ними розпоряджатися.

Основні положення про доходи органів місцевого самоврядування закріплені у Конституції Республіки Польща 1997 року. Основний Закон держави гарантує органам місцевого самоврядування доступ до фінансових ресурсів в обсягах, адекватних до поставлених перед ними завданнями. Відповідно до чинного законодавства, доходи підрозділів місцевого самоврядування поділяються на три групи: 1) власні доходи; 2) загальні субсидії; 3) дотації. Дві останні групи доходів безпосередньо перераховуються з державного бюджету.

Конституційні засади фінансування органів місцевого самоврядування деталізовані у кількох законодавчих актах, найважливішими з яких є Закон про доходи місцевого самоврядування (*Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*) та Закон про місцеві податки та збори (*Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*). Перший із зазначених законів містить перелік джерел доходів органів місцевого самоврядування, принципи детермінації та збирання місцевих доходів, а також – порядок перерахування субвенцій і дотацій.

За даними Центрального статистичного офісу Республіки Польща, у 2018 році сукупний дохід органів місцевого самоврядування склав 251,846 млрд злотих, у т.ч. власні доходи – 124,042 млрд злотих, дотації – 71,375 млрд злотих, субвенції – 56,429 млрд злотих [4]. Структура доходів місцевого самоврядування в Польщі виглядає таким чином: власні доходи – 49,25%; дотації – 28,35%; субвенції – 22,40%. Доходи органів місцевого самоврядування на одну особу у 2018 році склали 6556 злотих, тоді як у 2013 році — 4483 злотих [4]. Таким чином, упродовж п'ятирічного періоду доходи органів місцевого самоврядування на одну особу зросли майже у півтора разу.

На основі викладеного матеріалу можна зробити висновок, що функціонування системи місцевого самоврядування у Польщі є тим позитивним досвідом, який можна і потрібно використати в Україні для здійснення

необхідних кроків задля досягнення вищого ступеню фінансової самостійності на місцевому рівні. Відтак, це сприятиме ефективнішому вирішенню завдань і викликів територіальних громад, повнішому задоволенню потреб та інтересів місцевого населення.

Список використаних джерел:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.07.2020).

2. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 1997. № 7. С. 36-44.

3. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи*: матеріали наук.-практ. конф. Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2007. С. 15–18.

4. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/national-accounts/general-government-statistics/financial-economy-of-local-government-units-2018,2,15.html> (дата звернення: 05.07.2020).

Юхимюк Іван Михайлович
Секретар Зарічанської сільської ради
Володимир-Волинського району Волинської області

ПОДАТКОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ФОРМУВАННІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Реформа місцевого самоврядування, яка супроводжується податковою децентралізацією, обумовлює необхідність визначення шляхів формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням особливостей проведених змін та їх перших результатів. У вітчизняному