

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ: СУТІСНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА КЛАСИФІКАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Барбара МРОЧКОВСЬКА

Розглянуто видатки бюджетів місцевого самоврядування Польщі з позиції їх сутнісних та класифікаційних ознак. Відзначено основні підходи до визначення складу видатків з позиції розмежування владних повноважень і завдань органів державної влади й місцевого самоврядування. Окреслено основні невирішені питання у цій сфері.

The charges of budgets of local self-government of Poland are considered from position of their signs of essences and classifications. Basic approaches are marked to determination of composition of charges from position of differentiating of imperious plenary powers and tasks of public and local self-government authorities. Outlined basic open questions in this sphere.

П'ятнадцять років трансформації державного устрою Польщі в напрямку всемірного зміцнення органів місцевого самоврядування – це період запровадження багатьох реформ. На кожному етапі реформування робився акцент на фінансову незалежність мін як основної одиниці місцевого самоврядування і територіального поділу держави. Фінансову незалежність міни можна визначати виходячи з багатьох аспектів, перш за все – це самостійність формування бюджетів разом із відповідальністю за його виконання. Суттєвим також є забезпечення можливості вибору цілей, способів та масштабів витрачання публічних коштів, належних місцевому бюджетові.

Метою даної статті є висвітлення окремих теоретичних аспектів використання коштів з бюджетів органів місцевого самоврядування Польщі, головним чином бюджетів мін, а також розгляд існуючих підходів щодо систематизації бюджетних видатків, в тому числі з позиції розмежування владних повноважень і завдань.

Розподіл завдань між державою та місцевим самоврядуванням, а також в межах самоврядування – між мінами, повітами і воєводствами – має вирішальне значення для обсягів їх витрат. Адже виконання завдань тягне за собою обов'язок їх фінансування. Однак потрібно пам'ятати, що можливість здійснення витрат обумовлена отриманням доходів. Доручення тих чи інших завдань певним суб'єктам залежить від багатьох факторів, до яких слід віднести [1]:

- устрійні (які визначають позицію місцевого самоврядування і його окремих рівнів у даній державі та децентралізацію державної влади);
- економічні (завдання реалізує той, хто зможе це зробити найефективніше);
- політичні (розподіл завдань вирішує система політичних сил, концепції економічної і соціальної політики, а також бажання держави позбутися найважчих і найбільш затратних завдань);

- психо-соціологічні (серед яких суттєве значення має традиція, дотримання історичного підходу, що склався, соціальні, культурні та економічні зв'язки, стан свідомості і політичної культури населення);
- кадрові можливості;
- технічні та технологічні можливості.

Бюджетні витрати є грошовим вираженням реалізації завдань держави і органів місцевого самоврядування. Об'ємність та значна різноманітність завдань і організаційних форм, в яких вони реалізуються, зумовлює те, що бюджетні витрати можна систематизувати згідно різноманітних критеріїв. На основі діючих положень та на підставі існуючого досвіду місцевого самоврядування у Польщі можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування витрачають кошти на:

- власні завдання, визначені в адміністративних законах (про самоврядування міни, повіту, воєводства);
- “нові” власні завдання, обов'язок реалізації яких впливає з інших окремих законів;
- завдання, передбачені законами (якщо це впливає з вмотивованих потреб держави – відповідно до Конституції Польщі),
- завдання, що впливають із укладених домовленостей з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування.

Представлена класифікація витрат має особливе значення, якщо йдеться про спосіб фінансування зазначених завдань. Адже дві перші групи фінансуються з власних доходів, субвенцій та додатково – із цільових дотацій на фінансування і додаткового фінансування власних завдань (без можливості отримання додаткових джерел доходів чи збільшення продуктивності вже існуючих джерел). Натомість третя група завдань повинна реалізовуватися

після виділення державною адміністрацією фінансових засобів у вигляді цільових дотацій з бюджету держави, переданих воєводами, якщо закони не передбачають іншого.

Представлену класифікацію завдань можна ще модифікувати, поділяючи власні завдання на обов'язкові, яким такий статус було надано законом, та факультативні, реалізація яких здійснюється в міру надходження коштів.

Поділ витрат на вказані вище групи має також суттєве значення з точки зору здійснення державного нагляду за виконанням і фінансуванням завдань, доручених органам самоврядування. Слід нагадати, що у сфері власних завдань нагляд здійснюється лише на підставі критерію законності, натомість у сфері делегованих завдань – на підставі критеріїв доцільності, ретельності та господарності [1].

Витрати органів місцевого самоврядування вважаються законними, якщо обов'язок їх реалізації впливає із положень окремих законів, які накладають на ці органи окреслені завдання. Обсяг завдань органів місцевого самоврядування залежить від реалізованої законодавцями соціальної, економічної та адміністративної політики, яка впливає із соціально-економічних й суспільних змін, виникнення нових громадських потреб і необхідності вирішення нових проблем.

Бюджетні витрати органів місцевого самоврядування можна класифікувати також на підставі такого критерію, як групування витрат у бюджеті держави. В українській практиці така класифікація деякою мірою збігається з економічною класифікацією бюджетних видатків. З цієї точки зору потрібно виділити:

- поточні витрати;
- капітальні витрати;
- витрати на обслуговування боргу органу місцевого самоврядування.

До першої категорії витрат належать поточні витрати бюджетних одиниць,

передусім витрати на заробітну плату разом із відрахуваннями у соціальні фонди, затратами на закупівлю товарів і послуг, необхідних для поточної діяльності, в тому числі ремонтів, платежі, внески та інші належні суми, які сплачуються бюджетами від імені органів місцевого самоврядування. Поточними витратами є також витрати, пов'язані із функціонуванням адміністрації самоврядування (правління та органів місцевого самоврядування), а також витрати на службові відрядження. Окрему категорію у цій групі становлять виплати фізичним особам, що здійснюються за рахунок бюджету та не мають характеру оплати за виконані зобов'язання та роботу (матеріальна допомога вагітним жінкам, житлова матеріальна допомога, сімейні виплати по догляду). Крім цього, серед поточних витрат слід зазначити дотації, що виділяються з бюджету органів місцевого самоврядування різним організаційним одиницям та юридичним особам, витрати які не включені до бюджету.

Другу групу становлять капітальні витрати, до яких належать всі інвестиційні затрати, включаючи як закупівлю основних фондів, так і будівництво та розбудову комунальних об'єктів, а також витрати типу інвестицій капіталу (внески у капітал товариства та закупівля акцій). Ця категорія витрат включає не тільки власні капітальні затрати, але і дотації, що виділяються з бюджету на фінансування або додаткове фінансування інвестиційних заходів, що належать до категорії власних завдань і реалізуються бюджетними закладами [2, 37].

До третьої групи належать витрати на обслуговування боргу місцевого самоврядування. Діюча на даний час бюджетна класифікація окремо виділяє рух коштів, пов'язаних з державним боргом, звідси – кошти, отримані від позик, кредитів і продажу цінних паперів є бюджетними доходами, а сплата внесків капіталу й викуп паперів є бюджетними

видатками. Натомість витрати на місцеве обслуговування державного боргу (відсотки, провізія, дисконт) є бюджетними видатками у даному році. Взяття позики зазвичай покращує реалізацію завдань (особливо, інвестиційних), але підвищує їх реальну вартість, а у подальшій перспективі зменшує свободу проектування витрат органів місцевого самоврядування з огляду на необхідність сплати часткових внесків капіталу та витрат на обслуговування боргу.

Класифікуючи бюджетні витрати, варто представити ще один суттєвий їх поділ на дві категорії [3, 76]:

- витрати, що фінансуються безпосередньо з бюджету;
- витрати, що трансферуються з бюджету до організаційних одиниць, які не є бюджетними одиницями.

Перша група включає затрати, повністю передбачені бюджетом органів місцевого самоврядування, які підлягають контролю з боку відповідного законодавчого органу. Варто підкреслити, що ці витрати мають широкі, хоча й мало уточнені обмеження. Натомість друга група включає витрати, які доповнюють фінансування затрат інших організаційних одиниць, які мають в розпорядженні власні джерела доходів; вони призначені повністю або частково на фінансування виконання завдань, що належать до категорії власних завдань органів місцевого самоврядування. Дотації, спрямовані ззовні, доповнюють фактичні затрати на державні завдання, які реалізуються органами місцевого самоврядування. Це може стосуватися органів місцевого самоврядування, що мають статус юридичної особи, яким можуть, але не повинні надаватися дотації, з огляду на їх повну відокремленість. Дотації можуть також виділятися одиницям позабюджетної економіки, які є частиною бюджетної сфери і регулюються її нормами. Вони мають повноваження на отримання

доходів з деяких належних джерел адміністративних суб'єктів, якими вони були створені і на користь яких функціонують. Незважаючи на те, що позабюджетне господарство повинно діяти на принципах самофінансування, Закон про державні фінанси допускає можливість виділення їм дотацій з бюджету органів місцевого самоврядування. Однак слід зазначити, що хоча організаційні одиниці позабюджетного господарства складають звіти про виконання своїх фінансових планів, проте не всі їхні витрати в однаковій мірі знаходяться в полі зору контролюючого виконавчого органу місцевого самоврядування. Інколи навіть виявляється, що додаткове фінансування окремих завдань може бути дорожчим від їх безпосереднього виконання місцевим самоврядуванням.

На рівні мін, в принципі, не існує соціально-економічного планування капітального характеру. Однак, адміністративні положення передбачають ухвалення відповідними органами економічних програм, які слід трактувати як повноваження, а не як обов'язки, тим більше, що не існує жодних інших приписів, які конкретизують зміст і структуру даних документів. Крім того, економічні програми цього типу, як правило, мають інтенційний (ідейний) характер й зазначають основні напрями діяльності місцевого самоврядування та його органів у період повної каденції і стосуються тривалішого часового горизонту, ніж період одного бюджетного року.

Як відомо, бюджет – це річний фінансовий план, у якому передбачувані дії адресатів залежать від розміру виділених їм фінансових засобів та їх (адресатів) рівня. Таким чином, формування власних завдань органів місцевого самоврядування завжди має грошове вираження і відбувається майже постійно виключно за посередництвом витрат. У процесі планування затрат, необхідних для реалізації власних завдань місцевого

самоврядування, органи цих одиниць створюють й формують як сферу завдань, так і витрати на виконання цих завдань. Вибір та ієрархія завдань зумовлюють вибір і ієрархію витрат на ці завдання. Затрати є наслідком власних завдань, їх грошовим вираженням. Однак часто при виборі та реалізації певних завдань у даному бюджетному році вирішальне значення має не їх важливість, а рівень запланованих, а згодом – фактично реалізованих доходів. Беручи до уваги той факт, що соціальні потреби є завжди необмеженими, реалізація власних завдань повинна супроводжуватися встановленням їх важливості та визначенням терміну їх можливого та необхідного виконання. Тому правові положення вирівнюють дві категорії власних завдань органів місцевого самоврядування: обов'язкові і факультативні. Обов'язкові завдання органи місцевого самоврядування повинні реалізувати, натомість факультативні завдання вони можуть виконати, якщо вважатимуть за доцільне (з огляду на реальні потреби чи наявні кошти). Однак на практиці важко визначити, які власні завдання місцевого самоврядування мають обов'язковий, а які – факультативний характер, про це неодноразово відзначали відомі науковці ХХ століття [4, 87; 5, 4; 6, 537].

Передумовою законності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері формування витрат є не лише дотримання обсягу своїх компетенцій та передбачених законом процедурних дій, а й відповідність змісту документа відповідним положенням зі сфери майнового права.

Ухвалення витратної частини бюджету відповідним органом місцевого самоврядування є нормативним актом конкретизації потреб та новою ієрархією витрат на власні завдання у даний бюджетний рік. На підставі бюджету можна стверджувати, які власні завдання одиниця реалізує та яким надає першочергового значення. Вибір, який здійс-

нують органи місцевого самоврядування, однак все частіше оперує до політичних передумов, а згодом беруться до уваги економічні та організаційні фактори. Натомість, аналізуючи бюджетні ухвали у розрізі кількох років, можна зауважити, які завдання було проігноровано і чому.

Основною дилемою для органів місцевого самоврядування є необхідність оптимального пристосування плану витрат до переліку зобов'язань, що випливають із нормативних актів. Рівень затрат на власні завдання зі сфери "громадських потреб" не може відкрито суперечити витратам, запланованим на інші завдання, зазначені законодавцем.

На основі чинних положень права [7] поняття – громадські справи, задоволення колективних потреб мешканців, суттєва частина громадських завдань, виконання завдань від власного імені та на власну відповідальність – мають не дуже чітке тлумачення, законодавець не подає їхнього визначення у жодному нормативному акті, однак він значно прогнозує легітимність витрат на власні завдання органів місцевого самоврядування. У доктрині робляться спроби їх уточнення, пропонуючи, щоб під поняттям "завдання" розуміти адміністративний обов'язок конкретизації цілей діяльності адміністративного органу, натомість громадське – на противагу приватному – повинно бути повністю призначене для колективного, загального вжитку. У цьому ж значенні цей прикметник вживається у законах про самоврядування, де в якості синонімів визначаються громадські завдання і державні справи локального значення (задоволення колективних потреб громади).

На практиці часто постає небезпека виходу за межі сфери громадського вжитку та ігнорування колективними потребами мешканців, особливо тоді, коли конкретне завдання не являє собою обов'язкової грошової повинності для визначених законом категорій громадян.

Однак, це проблема устрійної відповідальності, що проявляється в суспільному сприйнятті діяльності органів місцевого самоврядування та їх демократичного правління [8, 52].

На нашу думку, основним критерієм при виборі завдань повинно бути задоволення колективних потреб громади, а не індивідуальних потреб окремих мешканців, які відрізняють їх від інших (групових, індивідуальних).

Затрати на власні завдання – це такі, які служать втіленню громадських завдань колективу. Власні завдання реалізуються мінами у власному обсязі, на власний рахунок, власну відповідальність і в межах власних наявних фінансових можливостей. Власними завданнями є зокрема завдання, перелічені у відповідних законах.

Незважаючи на те, що завдання місцевого самоврядування, визначені в устрійних законах, не належать до обов'язкових, не викликає сумніву, що ці органи зобов'язані реалізувати доручені їм завдання і не можуть звільнитися від цього обов'язку, навіть у разі передоручення виконання завдань іншим суб'єктам. Визнання певного завдання обов'язковим породжує наслідок, що кожен, чий правовий інтерес або повноваження були порушені органом місцевого самоврядування через невиконання необхідних дій, може подати скаргу до адміністративного суду після безрезультатного прохання про його виконання [9, 80].

По відношенню до законів про самоврядування не можна визначити, яке завдання належить до категорії обов'язкових і який суб'єкт буде здійснювати їх класифікацію. З іншого боку, кожен суб'єкт може також висунути звинувачення, що ухвала, прийнята органом місцевого самоврядування, не належить до категорії справ зі сфери державної адміністрації, а витрати з бюджету не служили для задоволення колективних потреб громади.

На практиці часто з'являються сумніви, які можна звести до наступних питань [10]:

- чи поняття власного завдання слід нерозривно поєднувати з правом власності на майно міни?
- чи власне завдання може виконуватися від власного імені і на власну відповідальність тільки за допомогою організаційних одиниць та майна міни, повіту, воєводства чи іншої юридичної особи самоврядування, чи також суб'єктами права?

Обсяг конкретно виконаних органом місцевого самоврядування завдань може – поза статутом – ідентифікуватися тільки на підставі витрат, представлених в бюджеті, а дослідження їх легітимності повинні стосуватися правових підстав щодо їх здійснення. Таким чином, потрібно з'ясувати, за яких умов власні завдання, що реалізуються “невласними” одиницями, і надалі залишаються такими завданнями і чи їх фінансування носить знамена “витрат на власні завдання”, та за яких умов слід визнати, що ця діяльність виконується від власного імені та на власну відповідальність. Ця відповідальність може набирати форми майнової відповідальності, а, отже, змін у стані пасивів і активів майна, або не знайти ніде жодного відображення. Відповідальність на рунті публічного права має політичний характер: органи (виборчий та правовий) – перед органами нагляду, на основі критерію постійного і безперервного задоволення колективних потреб місцевої громади. Органи місцевого самоврядування повинні займатися не лише управлінням майном, але й формуванням правовідносин з “окремими” суб'єктами, щоб заповнити задоволення потреб. Формування цих правовідносин може відбуватися договірним шляхом або за допомогою адміністративних домовленостей.

Фінансування власних завдань при підтримці “невласних” суб'єктів вимагало би для гарантування прав органів місцевого самоврядування вираження згоди тих

суб'єктів, які отримують кошти для зміни їх правового статусу стосовно міни, повіту чи воєводства. Доручення завдань та, відповідно, передача коштів, повинні відбуватися з тією метою, щоб органи місцевого самоврядування отримали вплив шляхом нагляду над способом здійснення цими суб'єктами витрачання виплачуваних з бюджету сум. Повинні також існувати правові інструменти, які змушують діяти відповідно до вимог і потреб органу місцевого самоврядування та положеннями щодо них (наприклад, законами про громадські замовлення). Таким чином, повинна відбутися втрата статусу “третьої особи” відносно органу місцевого самоврядування згідно Закону Про державні фінанси, однак ані цей закон, ані Закон Про доходи органів місцевого самоврядування не визначають правових форм, в яких повинно відбуватися фінансування власних завдань за допомогою окремих суб'єктів права. Немає також критеріїв, які визначають, коли ще ці суб'єкти реалізують дані власні завдання органу місцевого самоврядування з коштів його бюджету, а коли настає одностороннє безумовне примноження витрат з боку міни для чужого суб'єкта, що має ознаки дарування, здійснюваного правовим шляхом [11, 45].

Попередній чинний Бюджетний закон допускав можливість виділення з держбюджету дотацій для недержавних одиниць на державні завдання, які реалізуються цими одиницями. Умовою для їх отримання є вираження згоди на те, що в обмін за призначення і надання дотації державні органи мають право нагляду над способом її використання з точки зору ступеня реалізації завдань держави. Критеріями цього нагляду були доцільність, ретельність і господарність при використанні державної дотації.

Самостійність ведення фінансового господарства – це невід'ємна риса бюджетів органів місцевого самоврядування. Вона гарантує відокремленість цих органів як державних суб'єктів. Самостійність не може реалізуватися лише на

основі законних повноважень, вона повинна визначатися як право на самостійну діяльність у межах законів. Таким чином, це аспект фактичної самостійності, що стосується управління, де можна було б передбачити, що орган місцевого самоврядування може робити те, чого не забороняють закони. Отже, якщо бюджет є річним фінансовим планом, який включає доходи і витрати, пов'язані із реалізацією власних завдань, то очевидно, що з бюджетних коштів не можна фінансувати інші завдання, які виконуються одиницями з-поза системи місцевого самоврядування. Слід також розділити думку про те, що до діяльності органів місцевого самоврядування у сфері публічно-правових зобов'язань застосовується не принцип "те, що не заборонено, є дозволено", а правило: "дозволеною є лише те, що чітко передбачено законом" [10].

Органи місцевого самоврядування діють в межах законів, а не на підставі законних повноважень, отже, порушення законних меж може мати місце лише при обліковому відході від фінансування власних завдань без відповідного обґрунтування того, що це завдання може бути реалізоване без фінансових затрат, або також, що рівень задоволення колективних потреб мешканців суб'єктами цивільного права на території органу місцевого самоврядування є таким, що не виникає потреби у фінансуванні цих завдань безпосередньо в даній фактичній ситуації, у даний бюджетний рік. У межах фінансового господарства компетенції органів місцевого самоврядування підлягають судовому захисту у разі їх порушення державою або третіми особами.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що процеси реформування територіального устрою і бюджетної системи Польщі в напрямку її децентралізації мали позитивний вплив на фінанси органів місцевого самоврядування, сприяли організаційному їх оформленню, визначенню джерел доходів і напрямків їх використання, утвердженню фінан-

сової незалежності. Проте і нині залишаються окремі невирішені проблеми, зумовлені недостатнім теоретичним обґрунтуванням розмежування завдань державної влади і самоврядування і, відповідно до цього здійснення поділу видатків бюджетів. Одночасно наявний досвід вирішення цих складних питань в Польщі має беззастережний інтерес і є цінним для розбудови інституту місцевого самоврядування в Україні, його слід вивчати і враховувати в процесі вдосконалення діючого законодавства. Особливого значення цей досвід набуває за перспектив реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Література

1. Borodo R. *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa, 1997.
2. Gliniecka J. *Zasady polskiego prawa dochodow samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz, 2001.
3. Chojna-Duch E. *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Warszawa, 2000.
4. Панейко Ю. *Теоретичні основи самоврядування*. – Укр. вільна академія наук в Німеччині. – Мюнхен, 1963. – 194 с.
5. Твердохлебов В. *Местные финансы*. – Одесса, 1919. – 304 с.
6. Ходский Л. В. *Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки*. – 4-ое изд., перераб. и доп. – СПб, 1913. – 580 с.
7. Gilowska Z. *Finansowanie samorządu terytorialnego, przesłanie i bariery*, Samorząd terytorialny, 2001, nr 1–2.
8. Tegler E., Ofiarski Z. *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok, 1997.
9. Agopaszowicz R., Gilowska Z. *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 1997.
10. Gilowska Z. *Finanse samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny*, 2001, nr 3.
11. Dębowska-Romanowska N. *Zagadnienie prawne wydatkow publicznych na rzecz osob trzecich*, Łódź, 1993.