

22. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : <http://www.wos.net.pl/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej.html>
23. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience [Elektronowy zasób] / M. Kulesza // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / ed. G. Peteri // OSI/LGI. – 2002. – P. 189–214. – Reżim dostępu : <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf>
24. Morawski W. Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka / W. Morawski. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. – 314 s.
25. Regulski J. Reformowanie państwa : moje doświadczenia / J. Regulski. – Szczecin : Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2007. – 180 s.
26. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja / J. Regulski. – Warszawa : PWN, 2000. – 460 s.
27. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : <http://isip.sejm.gov.pl>
28. Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 r. [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : http://www.static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1989/75/DU19890750444.pdf
29. Yoder J. Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland [Elektronowy zasób] / J. Yoder // East European Politics and Societies August. – 2007. – № 3. – С. 424–446. – Reżim dostępu : <http://eep.sagepub.com/content/by/year>

Бортников Валерий, Байрак Сергей. Особенности становления местного самоуправления в Республике Польша: опыт демократической трансформации. В статье осуществлён комплексный политологический анализ местного самоуправления как фактора демократической трансформации Польши. Установлены место и роль местного самоуправления в процессе демократической трансформации Польши. Определены предпосылки, факторы и особенности становления его органов. Анализируется эволюция становления системы местного самоуправления в Республике Польша, определяются её основные этапы и характерные особенности в процессе демократической трансформации. Выявлено влияние децентрализации власти на процессы демократической трансформации Польши.

Ключевые слова: Республика Польша, местное самоуправление, демократическая трансформация, децентрализация, реформа органов местного самоуправления.

Bortnikov Valeriy, Bayrak Sergiy. Peculiarities of Local Government in Poland: the Experience of Democratic Transformation. The article presents a comprehensive political analysis of local government as part of a democratic transformation in Poland. The place and role of local government in the process of democratic transformation in Poland. Preconditions, factors and peculiarities of its organs. We analyze the evolution of a system of local government in Poland, determined by its main stages and characteristics of the process of democratic transformation. The influence of decentralization on the process of democratic transformation in Poland.

Key words: Poland, local government, democratic transformation, decentralization, reform of local government.

Стаття надійшла до редколегії
19.09.2013 р.

УДК 336.13.051(477+438)

**Аліна Кулай,
Василь Гром**

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування України й Польщі: реалії та перспективи

У статті проаналізовано науково-практичні аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та Польщі. Запропоновано шляхи й механізми застосування в Україні досвіду організації бюджетно-фінансової діяльності місцевого самоврядування Польщі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, доходи та видатки бюджетів, гміна, повіт, воєводство.

© Кулай А., Гром В., 2013

Постановка наукової проблеми та її значення. Органи місцевого самоврядування як невід'ємна складова частина державного устрою будь-якої країни відіграють провідну роль у суспільному житті територіальних громад, яким законодавчо гарантовані права самостійного розв'язання питань місцевого значення, що належать до їхньої компетенції. При цьому держава має забезпечити місцеве самоврядування відповідними матеріальними й фінансовими ресурсами. Аналіз формування та розбудови інституту місцевого самоврядування в Україні характеризується надмірною централізацією владних повноважень і фінансових ресурсів у Державному бюджеті України та в безпосередньому управлінні центральних і регіональних органів державної виконавчої влади. Зазначене суттєво звужує можливості місцевого самоврядування як основного інституту демократизації суспільства. Водночас, досвід реформування системи місцевого самоврядування Республіки Польща, який проведено в 1997–1999 рр., підтверджує, що максимальне наближення (конвергенція) запроваджені системи місцевого управління та децентралізація фінансових ресурсів до загальноєвропейських стандартів дали можливість доволі успішного вступу Польщі до Європейського Союзу з економічно ефективною системою державного управління й соціально-економічними відносинами в країні. В умовах поглибленої інтеграції України до європейської спільноти досвід Польщі, як ніколи, може стати корисним для його застосування в Україні.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Дослідженню питань організації місцевого самоврядування та його фінансової самостійності значну увагу приділяли такі вітчизняні науковці, як Б. Андресюк, С. Буковинський, О. Демків, В. Зайчикова, В. Кампо, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Карлін, В. Федосов, С. Юрій та інші. Значну увагу вивченню європейської моделі територіального управління місцевих громад приділяли Ф. де Брюкке, Ж. Девелі, Ж. Зіллер, З. Новіцкі, Ю. Панейко й інші.

Мета та завдання статті. У цій науковій розвідці ставимо мету – проаналізувати стан організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні й Польщі; виявити негативні чинники, що гальмують розвиток демократичних форм управління територіальними громадами та запропонувати основні напрями реформування місцевих територіальних фінансів України.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Основне місце в механізмі управління суспільством і державою належить місцевому самоврядуванню як основній формі публічної влади. Сутність місцевого самоврядування полягає в децентралізації повноважень місцевого значення, фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для їх здійснення, що є однією з форм здійснення народовладдя сучасної демократичної системи управління, яка передбачає владну та фінансово-матеріальну відокремленість від державної влади. Становлення місцевого самоврядування в значній частині наукових досліджень пов'язують із запровадженням «магдебурзького права» (1188 р.), що передбачало надання привілеїв на власну юрисдикцію, відмежування від метрополії й узаконення самоврядування.

В Україні право міського самоуправління поширилося в XIV–XV ст. Становлення й розвиток місцевого самоврядування в наступні періоди відбувалися на тлі внутрішніх суперечностей, зумовлених зміною суспільно-економічних відносин і становленням державної незалежності. С. Гавриш вважає, що саме реформа 1870 р. – найважливіший етап становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, що передбачила заміну станово-бюрократичних органів управління містом всестановими органами – міськими виборчими зборами, міською думою та міською управою, чітке визначення повноважень цих органів, удосконалення матеріальної й фінансової бази місцевого самоврядування. У період тотальної централізації комуністичним режимом влади, матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування в колишньому Радянському Союзі (1917–1990 рр.) деклароване в особі рад народних депутатів повністю було підпорядковане партійному керівництву [6, с. 6].

Сучасна система місцевого самоврядування України сформувалася за роки її незалежності. Процес побудови державності відбувається на основі таких принципів, як поділ державної влади на законодавчу, виконавчу й судову; верховенство права; народний суверенітет; демократизм; республіканська форма правління; унітарна форма державного устрою тощо. Зазначені принципи відповідають міжнародним принципам побудови демократичної за змістом форми державності. 1996 р. Конституція України визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5). Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140).

Гарантування територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування права самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України можливе за умови надання в повне розпорядження територіальних громад матеріальних і фінансових ресурсів, від яких значною мірою залежить ефективність реалізації принципів правої й організаційної самостійності місцевого самоврядування. Водночас Конституція України не визначає реальної здатності гарантованого права територіальній громаді, що передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування, якою воно визначене як гарантоване державою право та реальна здатність самостійно розв'язувати питання місцевого значення [9]. Ці положення враховані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас сучасна практика місцевого господарювання підтверджує, що, незважаючи на конституційне закріплення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та встановлення їхніх прав і повноважень, реальне утворення місцевих громад як суспільних самоврядних інститутів не відбулося, а рівень фінансової автономії не створює адекватне підґрунтя для самостійного розв'язання питань місцевого значення, поставивши визначальним чинником перешкод перетворення місцевих громад на повноправних господарів у межах власних територій зі значною обмеженістю впливу на процеси стосовно вільного розпорядження результатами праці регіону та розподілу суспільних благ [1, с. 47].

Визначальним у забезпеченні самостійності місцевого самоврядування є децентралізація фінансових ресурсів, а тому фінансовий бік економічної самостійності місцевих органів влади – основний. Від фінансових можливостей залежать у підсумку їхні реальні владні функції. Будучи залежним у фінансовому плані не можна стати формально самостійним [4, с. 49]. Одним з основних чинників, що призвели до надмірної централізації фінансових ресурсів в Україні є, як на нашу думку, збереження в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетному кодексі існуючого в колишньому Радянському Союзі принципу централізованого розподілу більшості публічних коштів (доходів бюджету), які формуються в територіальних громадах. Законом значну частину державних повноважень передано на виконання місцевим органам самоврядування як делегованих державних повноважень, для виконання яких при затвердженні Державного бюджету України розраховуються закріплені за місцевими бюджетами на постійній основі загальнодержавні податки, збори та інші платежі, котрі щороку регулюються обсягами дотації вирівнювання із центрального бюджету.

Визначальний фактор інтеграції України до Європейського Союзу – необхідність реформ, економічна сторона яких, як зазначає С. І. Буковскі, дуже міцно пов'язана з політичною [2, с. 12]. У цьому корисним, на нашу думку, є досвід реформування місцевого самоврядування й бюджетної системи Польщі, коли з часу перших вільних виборів, на яких перемогла «Солідарність» (1989 р.), і до проведення адміністративно-територіальної реформи (1999 р.) створено добре налагоджену триступеневу систему місцевого самоуправління – гміни (сільські ради), повіти (районні ради) й воєводські сеймики (обласні ради). Лише 2004 р. прийнято закони про фінансування воєводських і регіональних структур. Для створення остаточної правової бази місцевого самоврядування полякам знадобилося майже 14 років, але за цей період воно набуло реальних прав приймати відповідальні рішення самостійно, виходячи із власних джерел та можливостей державного бюджету їх фінансувати [12].

У період реформування територіальні громади Польщі (гміни) отримали права й фінансові ресурси власних повноважень, які не переплітаються з державними повноваженнями та ресурсами. Виконання державних повноважень на території забезпечують воєводи, які є представниками центральної виконавчої влади (уряду) у воєводстві. До основних державних повноважень воєводи і його апарату належать виконання загальнонаціональних програм та проектів, що здійснюються в регіонах; дотримання законодавства країни на регіональному рівні; управління державним майном і кризове регулювання. В окремих випадках воєводи можуть передавати органам місцевого самоврядування виконання окремих завдань з обов'язковою передачею відповідних коштів. У результаті реформи відбулася децентралізація влади й передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях, що підкріплено реальним обсягом фінансових ресурсів при поступовому реформуванні бюджетної системи (табл. 1).

Таблиця 1

Структура видатків бюджетів органів місцевого самоуправління Люблінського воєводства за видами бюджетів у 2011 р. [17]

Види бюджетів територіальних органів самоуправління	Сума, млн зл.	Питома вага, %
Усього видатків	9691,4	100,0
у тому числі за бюджетами:		
– гмін (без бюджетів міст на правах повітів)	4899,8	50,5
– повітів (районні бюджети)	1549,7	16,0
– міст на правах повітів	2345,1	24,2
– воєводств (обласний бюджет)	896,8	9,3

Бюджети повітів і воєводств, виконуючи переважно функції й завдання повітового та регіонального змісту в структурі зведеного бюджету Люблінського воєводства займають, відповідно, 16,0 і 9,3 %. Зазначена статистика видатків підтверджує те, що основну питому вагу видаткових повноважень (74,7 %) здійснюють територіальні громади – гміни й міста на правах повітів. Видатки делегованих повноважень здебільшого виконують за рахунок цільових дотацій і субвенцій. Такий підхід до фінансування видатків власних та делегованих повноважень не дає можливості нівелювати джерела фінансування за їх призначенням.

Протилежною є ситуація з фінансуванням видаткових повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. По-перше, обсяги делегованих державних повноважень у структурі видатків зведеного бюджету Волинської області 2011 р. склали 89 % [8], а в Люблінському воєводстві Польщі – 51,5 % [17]. По-друге, прогнозні обсяги видатків делегованих державних повноважень щороку розраховуються для місцевих бюджетів України при формуванні державного бюджету, залежно від обсягу яких визначаються міжбюджетні трансферти, із котрих майже 60 % не мають цільового призначення. Водночас роздільний бюджетний облік видатків делегованих і власних повноважень не ведеться, що не дає чіткої картини про те, наскільки фактично держава забезпечила органи місцевого самоврядування джерелами фінансування окремо делегованих державних і власних повноважень.

Системним у практиці бюджетування України є перекриття значної частини видатків делегованих державних повноважень за рахунок власних надходжень бюджетних установ, які, згідно з Бюджетним кодексом України, віднесені до доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власні доходи). Водночас здебільшого ці доходи формуються й використовуються в бюджетних установах, що надають послуги не місцевого значення, а ті, які законодавством віднесені до гарантованих державою. При внесенні змін до Бюджетного кодексу України власні надходження бюджетних установ класифіковано за групами та підгрупами й мають законодавчо визначене цільове призначення стосовно видатків, що позбавляє орган місцевого самоврядування разом із бюджетною установою вільно розпоряджатися цими коштами.

Перенавантаження місцевих бюджетів України видатками делегованих державних повноважень та надмірна централізація територіальних надходжень податків, зборів й інших податкових і неподаткових платежів у державному бюджеті – основна причина високого рівня фінансування видатків бюджету за рахунок міжбюджетних трансфертів, питома вага яких щороку зростає в структурі доходів. У Волинській області України цей показник сягнув до 83,4 % [8], а в місцевих бюджетах Люблінського воєводства Польщі він є також порівняно високим – 51,5 % [18].

Фінансова політика будь-якої держави щодо міжбюджетних відносин провідна в питанні збалансованості прав і повноважень центру й територіальних громад, рівня їх відповідальності за розв'язання питань місцевого значення. Можливо, не стільки важливі для місцевого самоврядування обсяги самих міжбюджетних трансфертів, як самі механізми їх формування, надання та використання. Зокрема, держава реально може гарантувати повне забезпечення бюджетними ресурсами виконання делегованих державних повноважень через надання цільових дотацій і субвенцій на конкретизовані в бюджеті видаткові повноваження.

В Україні делеговані державні повноваження фінансуються за рахунок закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавними податками й зборами, дотацією вирівнювання, яка не має цільового призначення, та цільовими субвенціями з державного бюджету. У структурі міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів Волинської області у 2011 р. трансферти, які мали цільове

призначення, склали 44 % від загального обсягу, а 56 % переданих державою доходів не мали конкретних державних видаткових повноважень у місцевих бюджетах, що не дає можливості реально оцінити рівень їхньої забезпеченості.

У Польщі делеговані місцевому самоврядуванню державні повноваження забезпечуються лише коштами центрального бюджету, що надаються у вигляді цільових дотацій і субвенцій (табл. 2).

Таблиця 2

Структура основних видів доходів бюджетів територіальних органів місцевого самоуправління Люблінського воєводства за 2011 р. [17]

Доходи	Усього	У тому числі:			
		гмін*	повітів	міст на правах повітів	воєводства
Доходи – разом, млн зл.	9078,2	4600,8	1473,3	2152,9	851,3
у тому числі:					
– власні доходи, млн зл.	3028,0	1485,0	318,1	1032,5	192,4
– питома вага, %	33,4	32,3	21,6	48,0	22,6
– дотації – разом, млн зл.	2702,1	1354,5	514,3	433,5	399,9
– питома вага, %	29,3	29,4	34,9	20,1	47,0
із них на:					
– власні потреби, млн зл.	388,6	213,9	99,1	49,3	26,3
– питома вага до загальної суми дотації, %	14,4	15,8	19,3	11,4	6,6
– цільові дотації (делеговані повноваження), млн зл.	1640,4	892,5	323,9	261,4	162,3
питома вага до загальної суми дотації, %	60,7	65,9	63,0	60,3	40,6
– субвенції, млн зл.	3348,1	1761,3	640,9	686,9	259,0
– питома вага, %	36,9	38,3	43,5	31,9	30,4
із них:					
– на фінансування освіти в частині делегованих повноважень, млн зл.	2219,5	1111,9	448,9	615,3	43,4
– питома вага до загальної суми субвенції, %	24,4	63,1	70,0	89,6	16,8

Із загальної суми міжбюджетних трансфертів, одержаних у 2011 р. бюджетами місцевих самоврядних органів Люблінського воєводства, 6050,2 млн зл., цільові трансферти (цільові дотації і субвенції) склали 4988,4 млн зл., або 82,4 %. У бюджетній системі Польщі механізм бюджетного регулювання фінансової спроможності місцевих бюджетів передбачає лише часткове бюджетне вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів за рахунок дотацій із центрального бюджету, а тому значна частина обсягів дотацій спрямовується за цільовим призначенням. Зокрема, 2011 р. місцеві бюджети Люблінського воєводства одержали із центрального бюджету дотації 2702,1 млн зл., звідки на цільові завдання урядової адміністрації (уряду) 1640,3 млн зл. (60,7 %), на фінансування інших завдань, відповідно до договорів із територіальними адміністрацією урядовою та органами місцевого самоврядування – 673,2 млн зл. (24,9 %), а на власні потреби – тільки 388,6 млн зл. (14,4 %) [17].

В Україні вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів здійснюється лише дотацією з державного бюджету, яка не має цільового призначення. Значно менші обсяги нецільової дотації та дотації на власні потреби, порівняно з місцевими бюджетами України, характеризують суттєво вищий рівень збалансованості місцевих бюджетів Польщі їхніми територіальними доходами.

Характерною особливістю застосування механізмів збалансування місцевих бюджетів є те, що місцеві бюджети територіальних громад Польщі (гміни й міста на правах повітів) мають значно вищий рівень збалансування власними доходами, за рахунок яких вони виконують основний обсяг

власних і делегованих державних повноважень. 2011 р. бюджетами гмін і міст на правах повітів Люблінського воєводства профінансовано делегованих державних повноважень за рахунок цільових дотацій і субвенцій в обсязі 3618,6 млн зл., що склало 72,5 % їх загальної суми, яку одержало загалом воєводство.

У бюджетній системі України застосовується протилежний польському механізм розподілу делегованих державних повноважень і бюджетних ресурсів між місцевими бюджетами, де їх основний обсяг фінансується за рахунок бюджетів спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст та бюджетів міст обласного значення. 2011 р. з районних, обласного бюджетів і бюджетів міст обласного значення Волинської області профінансовано 91,8 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів області, у тому числі з обласного й районних бюджетів 70,5 % [8].

Аналіз видаткової частини зведеного бюджету Люблінського воєводства за 2011 р. (табл. 3) дає підстави зробити висновок, що територіальні громади публічні кошти здебільшого спрямовують на програми з розвитку територіальної інфраструктури, у той час, як програми й завдання загальнодержавні, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок цільових дотацій та субвенцій. Соціальні витрати місцевих бюджетів воєводства в структурі видатків займають 53,6 %, із яких видатки на освіту – 31,8 %. Із загальної суми видатків на освіту на суму 3085,4 млн зл. 71,9 % профінансовані за рахунок цільової субвенції із центрального бюджету Польщі. Стосовно бюджетних витрат на освітні послуги, то значна їх частина територіальні громади здійснюють як делеговані державні повноваження (71,9 %), а менше третини (28,1 %), що стосуються господарського утримання освітніх закладів – як власні повноваження місцевих органів самоврядування.

Таблиця 3

Структура основних видів видатків місцевих бюджетів територіальних органів місцевого самоврядування Люблінського воєводства за 2011 р., % [17]

Список основних видатків за функціональною класифікацією	Усього	У тому числі:			
		гмін*	повітів	міст на правах повітів	воєводства
Усього видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
У тому числі:					
– сільське господарство й мисливство	4,8	7,0	0,8	–	12,5
– транспорт і зв'язок	16,8	9,0	22,4	20,0	41,4
– житлове господарство	1,5	1,9	0,8	1,5	0,7
– адміністрація публічна	8,7	9,7	9,9	5,4	8,5
– освіта й виховання	31,8	35,9	27,3	36,5	5,0
– охорона здоров'я	2,0	0,4	5,6	1,3	6,4
– культура та охорона національної спадщини	3,7	3,5	0,5	5,0	6,5
– фізична культура й спорт	2,2	3,2	0,2	1,7	1,6
– соціальна допомога	13,6	16,5	14,0	12,4	0,4
– комунальне господарство та охорона навколишнього середовища	4,4	6,5	0,2	4,5	0,6
– інші видатки	10,5	6,4	18,3	11,7	16,4

Фінансова політика Польщі менш соціально орієнтована щодо соціальних витрат за рахунок публічних коштів місцевих бюджетів, порівняно з Україною. При цьому слід мати на увазі, що основна частина видатків на охорону здоров'я фінансується за рахунок фонду медичного страхування. У 2011 р. з місцевих бюджетів Люблінського воєводства профінансовано витрат соціального спрямування 56 % загальних видатків. Зазначене дає можливість за рахунок коштів, які є в розпорядженні територіальних громад, здійснювати витрати з розвитку місцевої інфраструктури – розвитку транспорту й телекомунікацій, сільського господарства, житлового та комунального господарства, мережі надання послуг населенню й інші.

Для порівняння: соціальні видатки місцевих бюджетів Волинської області (освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення) у 2011 р. склали 93,9 % загальних бюджетних витрат, у тому числі витрати на охорону здоров'я – 18,9 %. Перенавантаження місцевих бюджетів соціальними витратами не дає можливості органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання розвитку територіальної інфраструктури. Особливо гострою є проблема житлово-комунального господарства й комунального транспорту, на розвиток якого використано тільки 2,1 % видатків консолідованого бюджету (без компенсаційних витрат на пільговий проїзд окремих категорій громадян).

Ефективність функціонування бюджетної системи безпосередньо залежить від організаційної структури здійснення бюджетної діяльності відповідно до встановленої законодавством структури самого бюджету. У Польщі та багатьох інших країнах застосовується, поряд з іншими не менш важливими, принцип побудови бюджетної системи – єдності каси, що передбачає зарахування всіх касових надходжень і здійснення всіх касових виплат із єдиного рахунку бюджету за винятком окремого переліку операцій, що визначений законодавством держави або територіального органу місцевого самоврядування. В Україні цей принцип не застосовано, що, на нашу думку, призводить до надмірної деталізації бюджету, а, відповідно, великої кількості обліково-фінансового апарату. Зазначене стосується також поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди, доходів та видатків за напрямками надходжень і витрат (власні надходження бюджетних установ та ін.), великої кількості цільових субвенцій та ін.

Важливим у системі фінансово-бюджетних відносин місцевого самоврядування є організація обслуговування місцевих бюджетів та внутрішнього й зовнішнього контролю за дотриманням бюджетного законодавства, головна мета якого – сприяння економному, ефективному, результативному, законному та прозорому використанню суспільних грошових фондів [13, с. 91]. Доречним у цьому питанні буде досвід Польщі, де територіальним органам місцевого самоврядування за законом надано право вибору фінансової установи з касового обслуговування територіальних бюджетів, а зовнішній фінансовий контроль в бюджетній сфері здійснюють регіональні рахункові палати (Ізби обрахункові) за участю представників територіальних органів місцевого самоврядування. Функції контролю поєднані з методологією бухгалтерського обліку й бюджетної звітності.

Порівняльний аналіз застосування механізмів бюджетного регулювання та бюджетного вирівнювання України й Польщі засвідчує, що суттєво ефективнішою є бюджетна система Польщі, яка в результаті адміністративно-територіального реформування (1989–1999 рр.) та конвергенції своєї бюджетної системи до стандартів Європейського Союзу, здійснила максимально можливу децентралізацію влади, ресурсів і відповідальності до рівня територіальних громад, застосувала дієві механізми контролю за дотриманням законів органами місцевого самоврядування та територіальними урядовими адміністраціями. Запорукою здійснення реформ у Польщі було, передусім, розв'язання конституційної проблеми розвитку місцевого самоврядування – децентралізація владних повноважень і ресурсів на рівень гмін, що стало основою адміністративно-територіальної реформи, у результаті якої відбулися значні укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, які не віддалили громадянина від місцевої влади, а навпаки – приблизили.

Зрозумілою та ефективною буде система організації влади територіальних громад за умови, коли першочергово до їхньої компетенції будуть належати повноваження щодо надання громадянам соціальних послуг. До них мали б належати освітні, з охорони здоров'я, культури, соціального захисту й соціального забезпечення, незалежно від того, за рахунок яких коштів вони фінансуватимуться з бюджету територіальної громади (дотації, субвенції чи власних доходів).

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Отже, результативним, на нашу думку, для запровадження в Україні із досвіду щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування Польщі є наступне:

1. Проведення адміністративно-територіальної реформи. Розпочинати її потрібно із сільських, селищних і міських, міст районного значення рад, забезпечивши при цьому передачу значної кількості повноважень державних органів виконавчої влади територіального рівня, районних й обласних рад (будівництва, земельні та господарські справи й ін.) радам територіальних громад. Конституційне закріплення за обласними та районними радами виконавчих функцій, які зараз забезпечують місцеві державні адміністрації.

2. Законодавче запровадження механізму дотримання встановленої в Україні дворівневої бюджетної системи. Урегулювання відносин між місцевими бюджетами й місцевими органами державної виконавчої влади лише на договірних умовах.

3. Удосконалення механізмів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування через закріплення за місцевими бюджетами і власних доходів, і більшості загальнодержавних доходів або їх частини, що справляються на територіях відповідних місцевих рад (територіальних громад), уключаючи податок на додану вартість, акцизи, податок на прибуток за винятком податку на прибуток суб'єктів комунальної власності. Ліквідація законодавчого визначення доходів, що враховуються й не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та відповідних механізмів щорічного балансування місцевих бюджетів. Законодавчо визначити, що всі видатки, які фінансуються з місцевого бюджету, а відповідно, і доходи формують єдиний бюджет місцевого органу самоврядування, який є його власністю, без поділу на загальний та спеціальні фонди.

4. Делегування державних видаткових повноважень, що передаються на виконання органам місцевого самоврядування здійснювати відповідно до державних програм і завдань, забезпечивши їх фінансування максимально за рахунок субвенцій або цільової дотації з державного бюджету.

5. Удосконалення механізму касового виконання місцевих бюджетів через надання органам місцевого самоврядування беззаперечного права повного розпорядження бюджетними коштами. Розширення права самостійного доступу органу місцевого самоврядування до кредитних ресурсів фінансових установ, уключаючи міжнародні.

6. Реформування системи внутрішнього й зовнішнього контролю за дотриманням бюджетного законодавства, законодавчо встановивши підпорядкованість органу місцевого самоврядування з питань дотримання бюджетного законодавства лише закону, а підконтрольність – органу незалежного державного публічного фінансового контролю.

7. Для суттєвого зниження рівня соціального навантаження на місцеві бюджети неодмінною має бути зміна механізмів надання відповідних пільг та інших соціальних преференцій, які декларує й має забезпечувати держава – з компенсаційних виплат надавачам послуг на фінансові преференції самим громадянам.

Джерела та література

1. Бадида М. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 4651.
2. Bukowski S. I. Unia Ekonomiczna i monetarna a różnice w rozwoju regionów gospodarczych – ujęcie teoretyczne / S. I. Bukowski // Polityka konezji i konwergencja gospodarcza regionuw Polski oras krajów Unii Europejskiej. – Warszawa, 2011. – 184 s.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (Редакція станом на 01.07.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
4. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – С. 382.
5. Wysokińska Z. Inegracja europejska / Z. Wysokińska, J. Witkowska. – Warszawa : Polske Wydawnictwo Ekonomiczne, 2014. – 279 s.
6. Гавриш С. Через місцеве самоврядування – до демократії / С. Гавриш // Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К. : Парламент. вид-во, 2000. – 430 с.
7. Гром В. А. Фінанси місцевих органів самоврядування : навч. посіб. / В. А. Гром, А. В. Кулай. – Луцьк : [б. в.], 2013. – 544 с.
8. Звіт про виконання місцевих бюджетів Волинської області за 2011 рік / Департамент фінансів Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finance.voladm.gov.ua/>
9. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ibser.org.ua>
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/konl>
12. Сосовські Р. Можливості ефективного самодостатнього розвитку територіальних громад: польський досвід реформ [Електронний ресурс] / Р. Сосовські. – Режим доступу : <http://cityukraine.info/?ch=1&fl=stati>
13. Стефанюк І. Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 84–102.

14. Утрехтська декларація: Про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua/ laws/show/994_a16](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16)
15. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 1990-03-08 (Dz.U.1990 № 13, poz. 74) tekst jednolity z dnia 2001-10-12 (Dz.U.2001 Nr. 142, poz. 1591) [Elektronowy zasób]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
16. Ustawa budżetowa na rok 2011 [Elektronowy zasób]. – Режим доступу : <http://mf.gov.pl>
17. Urząd Statystyczny w Lublinie [Elektronowy zasób]. – Режим доступу : [http:// www.stat.gov.pl/lublin/index_PLK_HTML](http://www.stat.gov.pl/lublin/index_PLK_HTML)

Кулай Алина, Гром Василий. Финансовое обеспечение местного самоуправления в Украине и Польше: реалии и перспективы. Рассматривается состояние финансового обеспечения местного самоуправления в Украине и Польше. Установлено, что основными недостатками самоуправления и финансовой системы Украины является неопределённость распределения законодательных полномочий между территориальными общинами сёл, поселков, городов и исполнительной власти, которые характеризуются чрезмерной централизацией власти и бюджетов в государственный бюджет Украины. Рассмотрены положительные аспекты финансовой обеспеченности местных польских самоуправлений и способы их применения в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, бюджетные отношения, доходы и расходы бюджетов, община, район, область.

Kulay Alina, Hrom Vasyi. The Financial Security of the Local Government in Ukraine and Poland: Realities and Prospects. Under consideration is the state of the financial security of the local government in Ukraine and Poland. It was found that the main disadvantages of self-government and the financial system of Ukraine is the uncertainty distribution of legislative powers between territorial communities of villages, towns, cities and the executive, characterized by excessive centralization of power and the budget in the state budget of Ukraine. Examined the positive aspects of the financial security of local Polish governments and methods for their use in Ukraine.

Key words: local government, local budgets, relations budget, revenue and expenditure budgets, commune, district, province.

Стаття надійшла до редколегії
17.09.2013 р.

УДК 339.338.43

Валентина Корчун

Аграрна політика Польщі та України: використання польського досвіду в процесі євроінтеграції України

Аграрна політика – необхідний компонент економічної політики держави, яка ґрунтується на тому, що аграрний сектор – найважливіший у соціальному розумінні, тому потрібно забезпечити стабільність у надходженні продовольчих товарів на ринок країни. Останній час був нестабільним для аграрного сектора. Зросла волатильність цін, зі значними коливаннями цін на продукти і вкладених коштів. Тому аграрна політика повинна відповідати не лише умовам, які склалися на внутрішньому ринку країни, а й урахувати можливі ризики зовнішнього (міжнародного ринку). Аграрні ринки вражаються макроекономічними порушеннями, спалахами хвороб, несприятливими погодними явищами, такими як повені та посухи. Останні стали частішими через кліматичні зміни. Зараз фермери більш відкриті до дії ринкових сил, ніж раніше, тому що аграрна політика стала менш пов'язана з виробництвом і цінами. Польща – країна, яка за природними умовами й сільськогосподарським виробництвом подібна до України. У сільському господарстві обох країн зайнято близько 20 % робочої сили. Подібна й спеціалізація сільського господарства. Але аграрний сектор Польщі відзначається значно більшою інтенсивністю та продуктивністю, ніж український. Після вступу Польщі до Європейського Союзу її сільське господарство стало розвиватися набагато успішніше. Стан фермерів покращився через допомогу з фондів Спільної аграрної політики ЄС. Україна очікує підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Тому використання польського досвіду аграрної політики має величезне значення для процесу євроінтеграції України.

Ключові слова: аграрна політика, Спільна аграрна політика ЄС, розвиток сільських територій, європейська інтеграція України.

© Корчун В., 2013