1.Бюджетний кодекс України: за станом на 14.05. 2017 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/2456-17.
2.Раделицький Ю.О. Теоретико-системні основи визначення місцевих бюджетів / Ю.О. Раделицький // Теоретичні і практичні аспекти вдосконалення фінансово-кредитного механізму. – Вип. 14. – 2017. – С. 125-130.
3.Офіційний сайт державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.
4.Офіційний сайт Департаменту фінансів Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. finance. voladm.gov.ua/category.
5.Доходи та витрати населення Волині у 2012-2016 роках: статистичний збірник [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Волинській області // Режим доступу: http://www.lutsk.ukrstat.gov.ua/M_2.htm.
6.Економічна активність населення за статтю та місцем проживання у 2016 році: статистичний збірник [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Волинській області // Режим доступу: http://www.lutsk.ukrstat. gov.ua/17_1.htm.
7.Стратегія розвитку Волинської області на період до 2020 року [Електронний ресурс] / Волинська ОДА // Режим доступу: dfrr. minregion. gov.ua/foto/projt_reg_info_norm/strategiya _do_2020
8.Податковий кодекс України: за станом на 01.02. 2016 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/2755-17.
9.Дейнека О.І. Теоретичні аспекти бюджетного забезпечення розвитку регіонів / О.І. Дейнека // Економічний форум. Наук. ж-л. – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2017. – №4. – 299 с. – С. 214-218.
10. В Україні щорічно видобувають до 300 тон «нелегального» бурштину [Електронний ресурс] / Мінекології // Режим доступу: https://dt.ua/UKRAINE/v-ukravini-schorichno-vidobuvayut-do-300-tonn.
11. Лист Державної комісії України по запасах корисних копалин при Державній службі геології та надр України від 23.02.2017 №151/02 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN02258.html.

Рецензент д.е.н., професор Вахович І.М.

УДК 336.14
Савчук О.А., к.іст.н., Doktor nauk humanistycznych (Polska)
Луцький національний технічний університет
Якубяк Марек (Jakubiak Marek)
Doktor habilitowany, adiunkt Wydziału Administracji i Nauk Społecznych,
Politechnika Warszawska, Polska.

ФІНАНСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ІІ РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩІ

У статті проведено аналіз джерел фінансів та податків місцевого самоврядування Польщі. Вивчено основні джерела доходів та видатків органів місцевого самоврядування для виконання власних та делегованих повноважень. Зроблено висновок, що, незважаючи на обмежений характер, територіальне самоврядування в другій Польській Республіці було важливою платформою для боротьби суспільства з метою покращення свої прав та суспільних позицій. Фінансові можливості місцевого самоврядування, незважаючи на свою обмеженість і залежність від держави, давали можливість територіальним громадам планувати свою діяльність для розвитку міст і сіл.
Ключові слова: самоврядування, податкова політика, економічна криза, фінанси.

Савчук О.А., Якубяк М.

ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛЬСЬКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье проведен анализ источников финансов и налогов местного самоуправления Польши. Изучены основные источники доходов и расходов органов местного самоуправления для выполнения собственных и делегированных полномочий. Сделан вывод, что, несмотря на ограниченный характер, территориальное самоуправление во второй Польской Республике было важной платформой для борьбы общества с целью улучшения своих прав и общественных позиций. Финансовые возможности местного самоуправления, несмотря на свою ограниченность и зависимость от государства, давали возможность территориальным общинам планировать свою деятельность для развития городов и сел.
Ключевые слова: самоуправление, налоговая политика, экономический кризис, финансы.

Savchuk O., Yakubiak M.

FINANCES OF LOCAL SELF GOVERNANCE IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

The article analyzes the sources of finance and taxes of local government in Poland. The main sources of income and expenditures of local self-government bodies for fulfilling their own and delegated powers were studied. It was concluded that, despite the limited nature, territorial self-government in the second Republic of Poland was an important platform for the struggle of the society in order to improve its rights and social positions. The financial capacity of local self-government, despite its limitations and dependence on the state, made it possible for territorial communities to plan their activities for the development of cities and villages.

Key words: self-government, tax policy, economic crisis, finances.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Молода держава – ІІ Річпосполита Польща мала поважні проблеми зі збором податків та зборів, наповнення скарбниці держави, а також міст і сіл. Це пояснювалось насамперед значним зубожінням населення усіх земель, включених до складу Польщі після першої світової війни. А також створенням єдиної системи фінансів, що успадкувала три різні системи наповнення бюджету як державного, так і місцевих від Німеччини, Росії та Австрії. Адже різниця у податках, місцевих зборах у різних частинах держави тривалий час функціонувала за окремими принципами. Це пояснювалось різноманітними інструкціями та законами, котрі не втрачали чинність, оскільки не було введено нової фіскальної та фінансової системи.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Вивчення фінансів місцевого самоврядування у ІІ Речіпосполитій Польщі не виступає в окремих дослідженнях українських фахівців. Окремі автори, зокрема Я. Мартинюк [8] та М. Іваник [9] у своїх публікаціях дотично торкаються визначених питань в контексті вивчення приниципів функціонування місцевого самворядування у Польщі у міжвоєнний період. Натомість детально розглядають у свої працях польські автори ХХ століття – З. Ландау [3] та А.Завадскі [4] та сучасники – Ц. Лєщинська [2] та А. Тарновська [5, 7].

Цілі статті. Дати аналіз джерелам фінансів та податкам місцевого самоврядування Польщі. Проаналізувати основні джерела доходів та видатків органів місцевого самоврядування для виконання власних та делегованих повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Російська частина Польщі у часи війни була зайнята німецькими та російськими військами. І вони, відповідно, намагались включити ці території до своєї фіскальної системи, видавши відповідні приписи, інструкції та рішення. Після включення територій до складу Польщі було видано ще низку відповідних інструкцій. Одночасне існування такої значної кількості взаємосуперечливих приписів призводило до повного хаосу, в якому могли розібратись лише нечисленні фахівці. Проте вже у 1920 році було впроваджено єдиний податок на прибуток, було вирівняно ставки земельного податку, встановлено податок з доходів від капіталу і промисловий податок У 1919 році вийшли декрети про сільські та міські фінанси, котрі почали впорядковувати порядок фіскальної політики у Польщі. Так, міські гміни, для виконання своїх завдань, могли отримувати доходи з наступних джерел: 1) з майна і підприємств; 2) з державних субвенцій; 3) зі звичайних і конкретних зборів; 4) з безпосередніх та посередніх податків, отримуваних на основі окремих статутів; 5) від торгових монополій (за винятком державної монополії); 6) з позичок, дарування [2, с.332].

Рішення щодо встановлення податків і зборів та отримання кредитів вимагали затвердження повітовими відділами – щодо міст повітового підпорядкування, та міністром внутрішніх справ спільно з міністром фінансів щодо міст воєводського підпорядкування. Дуже широкі податкові повноваження отримали повітові самоврядні союзи. Крім вищенаведених джерел доходів, вони отримували надходження з дотаційних податків та додатків до державних податків. Так, дотаційними податками були державні податки, що були делеговані державою повітовим союзам самоврядування (з власників собак, дорожний та транспортний податки). Повітові союзи отримали право встановлення власних податків, зокрема з коней та худоби та

предметів розкоші. Такі рішення потребували затвердження міністра внутрішніх справ спільно з міністром фінансів.

Закон про тимчасове врегулювання комунальних фінансів був проголосований Сеймом 2 серпня 1923 року. Ця система комунальних фінансів існувала 16 років. Саме вона визначала основні місцеві податки та збори. І саме ця система була основним механізмом для розвитку місцевої економіки, важелів впливу, котрі могли використовувати і державні органи влади, і місцеві самоуправлінці в контексті реалізації економічної політки держави.

До 1927 року було узгоджено систему посередніх податків, акциз та систему державних монополій. Повна уніфікація фіскальної системи відбулася у 30-х роках.

Головним чином податкова система складалась з таких частин:

- безпосередні податки (забезпечували від 25 % доходу у 20-х роках до 40 % у 1939 році), а саме: земельний, від нерухомості, від прибутку, і найголовніші – промисловий, майнові податки;
- посередні податки: (забезпечували 10 % доходів) обтяжували споживання вина, пива, дріжджів, а особливо – цукру (40 % роздрібної ціни),
- акцизні надходження від державних монополій: горілчаного, тютюнового, від продажі солі, лотарей (сягали 30 % від доходів);
- надходження від мит та державних поштових зборів (відповідно 15 % та 5 %) [2, с. 232].
- крім того держава отримувала надходження від прибутку державних підприємств (2–4% бюджетних надходжень) і адміністрації (10 %) [3, с. 272].

Структура бюджетних видатків в середньому була така: 30 % призначено на оборону, 15 % на освіту, на внутрішню безпеку – 10 %, на пенсійне забезпечення державних працівників – 10 %, 10 % на зовнішні та внутрішні борги, 10–20 % на державні підприємства [2, с. 333].

Слід підкреслити, що після галопуючої інфляції уряду В. Грабського вдалося здобути бюджетну рівновагу після прийняття фінансової програми стабілізації і законопроектів: «Про спеціальні повноваження для уряду», «Про майновий податок», «Про визначення податків». Проте незважаючи на постійні заходи з балансування бюджету, лише після 1926 року вдалось усунути дефіцит бюджету. Тому лише в 1926–1930 роках не було поважних проблем зі зрівноваженням державного бюджету. А стабілізаційний план, що був прийнятий у 1927 році, враховував усі можливі інвестиційні проекти [1].

Намагався стабілізувати бюджет Е. Квятковський. Він прийняв основу творення місячних бюджетів, де б видатки не перевищували надходження та постійний моніторинг існуючих бюджетів, оперативне маніпулювання податками, вирівнювання бюджетів. Фінанси самоврядування були врегульовані законом з серпня 1923 року та, згодом, розпорядженням президента від березня 1928 року. Самоврядні союзи включали до себе самоврядування сільських гмін, міст і повітів.

Закон про тимчасове врегулювання комунальних фінансів встановлювала джерела доходів самоврядних союзів, містила правила у справі розміру, адміністрування місцевих податків та зборів, їх контролю.

Джерелами надходжень союзів самоврядування були:

1) додатки до державних податків;
2) участь в державному податку на прибуток;
3) власні комунальні податки;
4) збори;
5) субвенції, дотації, кредити.

Законом було визначено висоту процентних ставок, встановлювався порядок застосування податків та зборів, спосіб поділу доходів між воєводськими самоврядними союзами та міськими і сільськими гмінами. З метою визначення усіх платежів суб’єктами господарювання та джерелом надходження до місцевих бюджетів,

що є одним з основних показників економічного розвитку регіону, варто зупинитись на основних формах податків на рівні місцевого самоврядування [2, с.337].

Структура доходів самоврядування визначалась у такий спосіб:

1. Додатки до державних податків:

а) додаток комунальний до державного податку з земель та будинків поза населеними пунктами міст. З цього 40 % призначалось сільським гмінам, а решта – повітовим союзам;

б) додаток комунальний до державного податку з міських земель. 10 % податку відраховувалась воєводським союзам, а 90 % призначалось для використання самими містами (якщо місто мало воєводське підпорядкування). Місто повітового підпорядкування 70 % залишало для власних потреб, 20 % призначалось для спільних інтересів повітовому союзу.

в) додаток комунальний до державного податку від промисловості і торгівлі становив 0,5 % від суми обороту та 25 % вартості промислового сертифікату; надходження з додатку за виключенням 10 %, що призначався воєводським союзам, припадав міським гмінам від підприємств і заходів та територіях тих гмін та повітовим союзам – від підприємств і заходів, що були виконані поза міською територією. Натомість повітові союзи зобов'язані були перераховувати половину коштів сільським гмінам;

г) додаток комунальний до державного збору (патенту) та виробництво і продаж спиртових і горілчаних напоїв був встановлений у розмірі 100 % державного збору за виробництво і 200 % збору за продаж напоїв і готової продукції; надходження з додатку призначались містам та повітовим союзам (поза містами); повітові союзи 50 % від надходжень перераховували сільським гмінам;

д) комунальний додаток до державних податків з споживання (прообраз ПДВ) був встановлений на рівні 30 % державного податку від спиртово-горілчаних виробів, вина і пива та 15 % з інших товарів, за виключенням вугілля, мінеральних мастил, солі і цукру; надходження з додатку припадали сільським гмінам та повітовим союзам (поза містами); повітові союзи третину надходжень переказували сільським гмінам;

е) додаток до державного податку з прибутку величиною з 3 до 5 % з прибутку, що підлягав оподаткуванню; Надходження ланого додатку призначалось безпосередньо сільським та міським гмінам.

2. Комунальна частка в державному податку на прибуток було встановлено на рівні 30 % (у столиці – 40 %). Дані надходження призначались містам та повітовим союзам поза територією міст.

3. Власні комунальні податки і надходження:

а) податок з нерухомості (приміщень). Під об'єкти оподаткування підпадали готелі, пансіонати, умебльовані кімнати, а також ті об'єкти, що могли характеризуватись як предмет розкоші або грошових надходжень. Надходження з податку призначались на потреби міст та сільських гмін. Верхню межу податків визначав міністр внутрішніх справ;

б) податок на землю на території міст щодо земель вільних від державного оподаткування;

в) податок на об'єкти нерухомості на території міст, як додаток до державного податку на нерухомість;

г) податки з товарів, що були привезені залізничним і водним транспортом могли збирати сільські гміни. Величину податку встановлював міністр внутрішніх справ. Оподаткуванню підлягали товари, що не були оподатковані податком на споживання та товари державної монополії;

д) податок з електричного та газового освітлення могли збирати міста з розважальних закладів;

е) податок зі спадщини та дарування величиною 10 % від суми податку державного податку припадав сільським гмінам та містам;

є) податок з реклами і вивісок та податок з полювання встановлювались для міст і сільських гмін міністром внутрішніх справ.

ж) податок з розважальних заходів встановлювався міськими гмінами (сільськими – за бажанням);

з) інвестиційний податок міг бути встановлений самоврядними союзами на конкретні інвестиційні об'єкти у виняткових випадках. Такий податок не міг перевищувати 50 % від визначених державних податків;

и) інші податки могли теж вводити сільські гміни та повітові союзи, крім тих що визначені законодавством (наприклад транспорт – екіпажі, автомобілі тощо).

4. Збори:

а) збір за угоду передачі прав власності на об'єкти нерухомості на рівні 4 % від вартості предмета оподаткування. Даний збір надходив до міських гмін та повітових союзів за виключенням 50 %, що надходило сільським гмінам;

б) комунальний збір за користування комунальним майном та збір за адміністративні послуги отримували повітові союзи;

в) спеціальні збори впроваджувались повітовими союзами згідно інших законів; (наприклад – дорожні збори).

5. Субвенції та дотації.

а) субвенції для сільських гмін призначались сільським гмінам чи громадам, бюджетні видатки в яких не покривали власних надходжень;

б) дотації з державної казни призначені на визначені цілі та передбачені чинним законодавством;

в) позички та кредити передбачали погодження контролюючих органів.

Контролюючим органами були:

- для сільських та міських гмін повітового підпорядкування – повітова адміністрація;
- для повітових союзів та міських гмін воєводського підпорядкування – воєводська адміністрація;
- для великих міст – міністр внутрішніх справ.

Варто підкреслити, що законодавством було теж передбачено, що делегування повноважень повинно передбачати відповідні джерела надходжень для виконання делегованих повноважень [4, с.57].

Щодо джерел наповнення, то слід зауважити, що найбільш виграли з даної фіскальної системи міста воєводського підпорядкування, міста з промисловими та торгівельними традиціями. Особливо ефективними для місцевого самоврядування були додаток до промислових податків, а також додаток до податку на прибуток. Натомість дуже втрачали сільські гміни та повітові союзи, особливо на східних територіях. Адже їм доводилось працювати постійно в умовах дефіциту бюджету та виконання власних повноважень і постійного отримання дотацій вирівнювання [4, с.101].

У цілому, в доходах місцевого самоврядування 90 % припадало на частки і додатки до державних податків, і тільки 10 % становили власні податки і надходження. Місцеві податки в містах давали заледве 16,8 млн злотих, натомість у сільських гмінах вони становили 49,3 млн. злотих, а повітових союзах – 45,5 млн злотих. Проте комунальні надходження в містах опирались на участь у державних податках: промислового від обороту (40,5 млн злотих), прибуткового (29,7 млн злотих) нерухомості з приміщень (16,6 млн злотих), спеціального податку з винагород (10,7 млн злотих), а також з додатків до державних податків, з яких найбільшими були податок з нерухомості (34,2 млн злотих) і податку на прибуток (11,9 млн) [4, с.254].

Видатки самоврядних союзів були призначені на фінансування охорони здоров`я та соціальне піклування, інвестиції у сфері інфраструктури, видатки на освіту, культуру, безпеку та витрати утримання адміністрації та управління. Найбільшу частину коштів у видатках союзу сільських гмін було видано на утримання адміністративного апарату та освіту (понад 70 %). Натомість основна кількість видатків

у повітових союзах було призначено на інфраструктуру (12 %), апарат (15 %), сплату боргів (12 %), охорону здоров'я (110 %) та освіту (8 %) [2, с.337].

Вищезгаданими законодавчими актами основні джерела фінансування органів самоуправління (особливо сеймиків та сільських ґмін) ставились у залежність від державної податкової політики. Як відмічалось на з'їзді керівників повітових відділів восени 1924 р.: «Самоуправи залишились зв'язаними в самостійному виборі джерел фінансування там, де життя подекуди покладає на них щораз нові господарчі обов'язки, що перевищують місцеві потреби, змушуючи їх шукати нові засоби для існування [10, арк. 46]». Натомість передбачуваних законодавством коштів не вистачало на виконання найнеобхідніших завдань самоврядування, тих, які належали до категорії його обов'язків: на будівництво шкіл, на створення та утримання лікувальних закладів, притулків, на ремонт доріг, проведення самостійної підприємницької діяльності і т.д. 31 грудня 1935 р. президент Речіпосполитої видав декрет про зменшення та скасування деяких комунальних податків, що стало ще одним відчутним ударом по фінансовому становищу самоуправ. Одночасно зменшено тарифи деяких оплат, котрі стягувались на користь самоуправ (особливо міських), наприклад, за користування міськими торгами та бойнями, за перевезення залізницями вантажів; скасовано стоянкові та шлагбаумні оплати. Саме на підставі вищеназваного декрету зменшено 50 %-ий додаток до державного ґрунтового податку, котрий був одним із головних джерел прибутків повітових союзів самоврядування, зменшено надходження від промислового і квартирного податків, що, у свою чергу, призвело до скорочення розмірів бюджетів як повітових союзів самоврядування (наприклад, Луцький повіт у цей період втратив близько 120 тис. злотих), так і окремих міст воєводства [11, арк. 5].

Висновки. Незважаючи на обмежений характер і, на широке використання самоврядування органами державної влади у політичних цілях, територіальне самоврядування в другій Польській Республіці було важливою платформою для боротьби широких мас суспільства з метою покращення свої прав та суспільних позицій. Фінансові можливості місцевого самоврядування незважаючи на свою обмеженість і залежність від держави давала можливість територіальним громадам планувати свою діяльність для розвитку міст і сіл.

Дана стаття була опрацьована завдяки Нагороді імені Гетьмана Івана Виговського під час стажування у Варшавській Політехніці.

Список використаних джерел:

1.Dekret o planie stabilizacyjnym, Dz. U. RP, 1927, nr 88, poz. 789.
2.Jezierski A., Leszczyńska C., Historia gospodarcza Polski, Warszawa 2011.
3.Landau Z., Tomaszewski J., Gospodarka Polski Międzywojennej 1918–1939, t. 2, Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929, Warszawa, 1971.
4.Zawadzki A., Finanse samorządu teritorialnego w latach 1918–1939, Warszawa 1971.
5.Tarnowska A., Podatki jako źródło dochodów samorządu b. dzielnicy pruskiej – między partykularyzmem a unifikacją, [w:] D. Bogacz, M. Tkaczuk (red.), Podstawy materialne państwa. Zagadnienia historyczno-prawne, Szczecin 2006, s. 277–293.
6.Borodo A., Dochody samorządu terytorialnego. w Polsce. Studium finansowoprawne, Toruń 1993.
7.Tarnowska A., Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP, Prawo budżetowe Państwa i Samorządu, Nr 2(1), 2013.
8.Мартинюк Я.М. Фінансове забезпечення роботи органів самоврядування на Волині (1919-1939 рр.) //Наукові записки Тернопільского національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Історія / За заг. ред. проф. І.С. Зуляка. – Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2015 – Вип. 2. – Ч. 4. – 172 с. – С. 27-31.
9.Іваник М. Система органів місцевого самоврядування Східної Галичини (1919–1933). //Проблеми гуманітарних наук: Наукові записки Дрогобицького держ. пед. університету ім. І.Франка. – Дрогобич: НВЦ „Каменяр", 2002. – Вип. 9. – С. 151 – 161.
10. Державний архів Волинської області, ф. 46, оп. 1, спр. 849.
11. Державний архів Волинської област., ф. 46, оп. 9-а, спр. 591.

Рецензент: д.е.н., доц. Шубалий О.М.