

Яцек Залесны

Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

гмина, децентрализация государственной администрации, самостоятельность, финансовая самостоятельность, доходы и расходы, бюджетное равновесие, задолженность

Вводная часть

25 лет, прошедшие со дня восстановления в Польше 8 марта 1990 года местного самоуправления как основной формы организации общественной жизни в гмине, вызывают размышления на тему сути гминного самоуправления в Польше, его состояния, векторов происходящих процессов на оси государственной и местной властей.

Согласно проведенной в 1990 году конституционной трансформации и повторяющейся в положениях действующей в настоящее время Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года, гмина является самостоятельной единицей. Поддержание в силе принципа самостоятельности гмины позволяет сделать вывод, что она является устойчивой конституционной ценностью, смысл которой, методы трактовки и воплощения в жизнь должны закрепляться и усиливаться вместе с развитием государственного устройства.

С конституционным принципом самостоятельности гмины связаны два других конституционных принципа – вспомогательности/субсидиарности (содержащийся в преамбуле к Конституции Республики Польша) и децентрализации государственной власти (ст. 15 ч. 1 Конституции Республики Польша). В соответствии с первым из них, на государственном уровне

должны реализоваться только те дела, которые не могут быть эффективно и экономно осуществляться на местном уровне. Согласно установленной практике Конституционного трибунала, децентрализация государственной власти означает такую организацию системы органов государственной власти, когда территориальные единицы располагают определенной законом самостоятельностью, а вмешательство в эту самостоятельность может происходить исключительно на основании закона и в формах, предвиденных им. Следовательно, заданием законодателя является такое формирование территориального устройства, при котором гарантируется децентрализация государственной власти¹. Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что местное самоуправление² является чем-то большим, чем только децентрализованная государственная власть. Оно является локальной властью, находится в сфере локальных вопросов.

При определении основных характеристик децентрализации государственной власти на первый план выходит три вопроса:

- 1) передача государственных задач для выполнения на местном уровне,
- 2) использование органами местного самоуправления имущества и полномочий, гарантирующих их самостоятельность и возможность принятия решений в общественно важных вопросах,
- 3) обладание необходимыми финансовыми средствами для реализации собственной политики³.

В свою очередь, согласно ст. 3 ч. 1 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года⁴, стороной, которой является Польша, местное самоуправление означает право и способность местной общности, в определенных законодательством рамках, руководить и управлять основной частью публичных дел под собственную ответственность и в интересах его жителей.

25 лет действия в Польше конституционного принципа самостоятельности гмины ведет к размышлениям на тему его трактовки в законодательстве, практике Конституционного трибунала, а также доктрине.

¹ Решение КТ от 25 ноября 2002 года, дело № К 34/01, Постановление КТ ОС № 6/A/2002, поз. 84.

² В Польше местное самоуправление состоит из следующих единиц: гмины, повяты и воеводства. При этом, в воеводствах – наряду с органами местного самоуправления – действует также государственная администрация.

³ Решения КТ от: 18 февраля 2003 года, дело № К 24/02, Постановление КТ ОС № 2/A/2003, поз. 11; 18 июля 2006 года, дело № U 5/04, Постановление КТ ОС № 7/A/2006, поз. 80.

⁴ Вестник законов РП от 1994 года № 124, поз. 607 с посл. изм. (исправление ошибки).

Экономически-финансовая самостоятельность гмины

Как подчеркивается в литературных источниках по данной теме, фундаментом самостоятельности органов местного самоуправления является экономически-финансовая самостоятельность, без которой все формы самостоятельности носят иллюзорный характер⁵. Финансовая независимость гмины касается как доходов гмины, так и ее расходов. В случае доходной независимости речь идет об установленной на законодательном уровне возможности повышения доходов и их получения из различных источников многими способами. В свою очередь, расходная независимость – это свобода принятия решений относительно способа и видов расходов. Она обусловлена как уровнем доходов, так и их структурой.

Непосредственно в ст. 167 Конституции определены связи, существующие между заданиями, компетенциями гмины и ее доходами. Согласно с ч. 1 ст. 167 Конституции, гмине предоставляется часть в государственных доходах, соответствующая возложенным на нее задачам. В свою очередь, в абз. 4 данной статьи законодатель добавил, что изменения в сфере заданий и компетенций единиц местного самоуправления вносятся вместе с соответствующими изменениями в разделении государственных доходов. Это совмещение задач и компетенций гмины с соответствующим ее участием в разделении государственных доходов является выражением принципа адекватности (соответствия) заданий и компетенций и способности их финансирования, учитывая конституционный статус гмины и тот факт, что она также принимает участие, действуя от своего имени и под собственную ответственность, в осуществлении государственной власти⁶. Другими словами, принцип адекватности финансовых средств заданиям и компетенциям имеет конституционное обоснование и определяет образец поведения как для законотворческих органов (главным образом – парламента), так и для органов, применяющих это законодательство (в том числе, Конституционного трибунала и судов). Так происходит в связи с нормативным характером конституционных положений, в сочетании с конституционным принципом непосредственного применения положений Конституции (ст. 8 ч. 2 Конституции). В ст. 167 ч. 1 Конституции предоставлены гарантии единицам местного самоуправления, что парламент, принимая решение о разделении государственных доходов, обеспечит им часть, соответствующую возложенным

⁵ A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, № 6, s. 8.

⁶ Решение КТ от 8 апреля 2010 года, дело № Р 1/08, Постановление КТ ОС № 4/A/2010, поз. 33 и указанное там решение.

на них заданий⁷. Надлежащим образом сформированная система бюджетных доходов гмины необходима для ее правильного функционирования в рамках децентрализованной государственной власти, и как следствие – децентрализованных государственных финансах.

Принцип адекватности заданий и компетенций гмин

Провозглашаемая в ст. 167 Конституции финансовая независимость единиц местного самоуправления является одним из ключевых свойств местного самоуправления. Она предопределяет своего рода «взвешивание» доходов и задач на конституционном уровне. Как подтвердил Конституционный трибунал⁸, сущность данной самостоятельности выражается в предоставлении единицам местного самоуправления доходов, позволяющих реализовать возложенные на них публичные задания, предоставляя им свободу формирования расходов (с учетом законодательных требований) и создании соответственных формальных и процедурных гарантий в данной сфере. Финансовая самостоятельность единиц местного самоуправления должна исходить из определения законодательством стабильных источников собственных доходов, получение которых имеет постоянный характер. Ст. 167 ч. 1 Конституции содержит гарантию, которая должна обеспечить единицам местного самоуправления уровень доходов, позволяющий реализовать публичные задания, возложенные на них на законодательном уровне. Таким образом, точкой отсчета для определения части гмин в государственных доходах, является сфера возложенных на них задач. Определение соответственного размера доходов единиц местного самоуправления Конституционный трибунал считает одним из наиболее сложных вопросов финансовой политики⁹. С одной стороны, точное определение расходов по отдельно взятым задачам местного самоуправления не представляется возможным в связи с изменяющимися экономическими и общественными факторами, которые влияют на реализацию конкретных заданий. С другой стороны, законодатель должен брать во внимание сектор государственных финансов в целом, как ответственный за все сферы деятельности государства.

⁷ J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2, s. 16.

⁸ Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

⁹ Т. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 19; Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

Вместе с тем, Конституционный трибунал осуществляет восстановление принципа адекватности заданий и компетенций гмин по отношению к их ответственному участию в разделении государственных доходов. Таким образом, он подчеркивает, что законодателю принадлежит не только значительная свобода определения источников доходов единиц местного самоуправления, но также и их уровень¹⁰. В компетенции парламента остается осуществление оценки того, были ли соблюдены соответственные пропорции между долей в государственных доходах и сферой возложенных на гмины задач. В то же время, Конституционный трибунал подчеркивает, что вытекающий из ст. 167 ч. 1 Конституции принцип адекватности является гарантией того, что переданная в распоряжение единиц местного самоуправления часть государственных доходов будет достаточной для реализации заданий, возложенных на данные единицы, а Трибунал должен решать, основываясь на доводах, предложенных участниками процесса, необходимы ли расходы для реализации заданий, не ограничивают ли суть финансовой самостоятельности единиц местного самоуправления, сводя ее к видимому понятию (формальному)¹¹.

Вытекающий из Конституции принцип самостоятельности гмины во время выполнения возложенных на нее заданий является обязательным для парламента. В связи с тем, что рамки деятельности единиц местного самоуправления определяются в законах, ограничения в сфере их самостоятельности, в том числе финансовой, также должны соответствовать процедурным требованиям, следовательно, должны быть определены на законодательном уровне. Более того, ограничения принципа самостоятельности единиц местного самоуправления должны также соответствовать материальным требованиям (содержательным), следующим из принципа пропорциональности, то есть иметь обоснование в конституционно определенных целях и ценностях. При этом, они не могут быть чрезмерными, то есть выходить за рамки, необходимые для защиты государственного интереса¹². Согласно практике Трибунала, несоответствие со ст. 167 ч. 1 Конституции имело бы место в том случае, если бы было выявлено, что подвергнутое сомнению правовое регулирование лишает гмину – явным образом – «соответственной» ее заданиям

¹⁰ Решение КТ от 26 сентября 2013 года, дело № акт К 22/12, Постановление КТ ОС № 7/A/2013, поз. 95; постановление ТК от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

¹¹ Решение КТ z 24 ноября 1998 года, дело № К 22/98, Постановление КТ ОС № 7/1998, поз. 115; Решение КТ z 6 сентября 2005 года, дело № К 46/04, Постановление КТ ОС № 8/A/2005, поз. 89.

¹² Решения КТ от 20 марта 2007 года, дело № К 35/05, Постановление КТ ОС № 3/A/2007, поз. 28; 26 сентября 2013 года, дело № К 22/12, Постановление КТ ОС № 7/A/2013, поз. 95.

части в государственных доходах¹³, и вместе с тем, вследствие расходов на определенную цель, свобода принятия решений гмин в осуществлении расходной политики была отменена или минимизирована. Этот довод должен был бы охватывать целостный анализ всех источников бюджетных доходов и расходов¹⁴. Конституционный трибунал отстаивает следующую позицию: сам факт реализации публичных задач данной единицей местного самоуправления является весомым доводом того, что она имеет на это достаточно средств¹⁵.

В сущности, гмины должны выполнять собственные задания из собственных доходов. В этом суть принципа финансовой самостоятельности единиц местного самоуправления¹⁶. Они могут – и это действительно так – дополняться, например, целевыми дотациями из государственного бюджета, в том числе и на реализацию собственных заданий. Средства, полученные в рамках целевых дотаций, могут расходоваться на строго определенные задания, а власти гмины не могут использовать их в других целях, не определенных субъектом, предоставляющим дотации.

В свою очередь, в ст. 167 ч. 4 Конституции на законодателя возложена обязанность осуществления соответственного изменения в разделении государственных доходов в ситуации, когда изменениям подлежит перечень заданий и компетенций местного самоуправления. Однако, следует обратить внимание на то, что сам факт модификации одного из источников доходов в системе финансирования без увеличения сферы задач единиц местного самоуправления еще не говорит о неконституционном характере такого регулирования, если существующие до этого источники доходов позволяли выполнение всех публичных задач. Ключевым моментом для понимания принципа адекватности Конституционным трибуналом является то, что Трибунал трактует его сквозь призму состояния государственных финансов. Как было определено в решении от 16 марта 1999 года, принцип адекватности не может трактоваться как основание для предоставления единицам местного самоуправления определенного дохода без учета финансовой ситуации всего государства¹⁷. Не

¹³ См. Решение КТ от 31 мая 2005 года, дело № К 27/04, Постановление КТ ОС № 5/A/2005, поз. 54.

¹⁴ Решение КТ от 7 июня 2001 года, дело № К 20/00, Постановление КТ ОС № 5/2001, поз. 119, постановление ТК от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

¹⁵ J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, № 1–2, s. 84.

¹⁶ Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

¹⁷ Ср. Решение КТ от 16 марта 1999 года, дело № К 35/98, Постановление КТ ОС № 3/1999, поз. 37.

может также отнимать у государственной администрации средств, необходимых для выполнения ее задач.

В ст. 167 ч. 1 Конституции выражена директива, определяющая способ распределения финансовых средств между центральной властью и органами местного самоуправления, вместе с тем, директиву, определяющую способ распределения данных средств между отдельными уровнями местного самоуправления. Парламент, осуществляя разделение доходов, должен учитывать также сферу публичных заданий, выполняемых центральной властью, а именно обязанность реализации заданий, следующих из конкретных конституционных положений. Доступные финансовые средства должны распределяться между названными субъектами соответственно сфере возложенных на них публичных заданий, при этом предоставление определенных источников доходов единицам местного самоуправления не может вести к невозможности выполнения публичных заданий, которые, согласно действующему законодательству, принадлежат центральной власти¹⁸. Разрешение Трибунала на расширение сферы возлагаемых на органы местного самоуправления обязанностей, без обеспечения их в таких ситуациях дополнительными финансовыми средствами на их реализацию, может привести (и такая практика существует) к ограничениям финансирования других заданий органов местного самоуправления. Если новые задания имеют обязательный характер, тогда законодатель принуждает органы местного самоуправления к ограничению расходов в других, необязательных сферах деятельности, в том числе – инвестиционных расходах, или к увеличению задолженности, а вследствие этого – к расходам по ее обслуживанию.

В постановлении от 31 января 2013 года Конституционный трибунал отметил то, что не нужно «абсолютизировать» принцип адекватности доходов возложенным на гмины задачам. Он установил, что определенная в Конституции обязанность обеспечения соответственных долей в государственных доходах сформулирована настолько обобщенно, что ее конкретизация составляет очевидные сложности. Оценка необходимого размера средств не может быть однозначной, учитывая, что Конституция не определяет перечень заданий единиц местного самоуправления, равно как и стандарты их выполнения. Также на законодательном уровне не всегда возможно определение такого стандарта, он является относительным. Относительность стандарта реализации заданий органов местного самоуправления вызывает сложности с определением адекватного уровня средств для единиц местного самоуправления. Конституционный трибунал, хоть и не подвергает сомне-

¹⁸ Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

нию нормативный характер ст. 167 Конституции Республики Польша, вместе с тем, одобряет положение о том, что нормы ст. 167 ч. 1 и 4 Конституции являются общими направляющими директивами¹⁹. Он подчеркнул, что представленная в ст. 167 ч. 1 Конституции правовая норма является директивой для парламента, который принимает решение о разделении государственных доходов между органами государственной власти. Единственный обязательный запрет, следующий из процитированных правовых положений, касается формирования финансовых средств на таком уровне, который делает невозможным реализацию заданий единиц местного самоуправления. По мнению Трибунала, принцип адекватности необходимо воспринимать следующим образом: поступления от собственных доходов, субвенций и дотаций должны обеспечивать всем органам местного самоуправления возможность выполнения – хотя бы на минимальном уровне – заданий, которые по законодательству возложены на местное самоуправление²⁰. Однако, не всегда расширение сферы заданий, выполняемых гминами, должно быть связано с увеличением назначенных им средств. В принятой Трибуналом интерпретации принципа адекватности, Сейм имеет право признать, что выполнение новых обязанностей может осуществляться посредством сохраненных гминой средств вследствие экономии, рационализации гминных расходов, или привлечения новых средств (средства Европейского Союза или государственно-частного партнерства). Предметная интерпретация согласования обязанностей без одновременного адекватного увеличения средств их финансирования, вызывает сомнения. У ее основания находится тот принцип, что гмины имеют фактические возможности получения новых средств путем экономии, и не осуществляют рационализации своих средств, есть средства финансирования гминных расходов, которые гмины не используют. Принятый Трибуналом принцип способности гмины к самостоятельному привлечению средств на реализацию новых задач, не был доказан Трибуналом. В этой сфере также в официальных документах и доктрине вопроса сложно найти подтверждение для такого принципа. Напротив, в них указывается то, что будет более детально представлено далее, на углубляющую задолженность гмин и возрастание чрезмерной задолженности гмин.

Конституционный трибунал подчеркивает, что вопрос определения размера средств, необходимых для выполнения задач органов местного самоуправления, относится к особенно сложным, поскольку оценка или точный

¹⁹ Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

²⁰ Решение КТ от 25 июля 2006 года, дело № К 30/04, Постановление КТ ОС № 7/A/2006, поз. 86.

расчет реализации конкретных задач часто не представляется возможным²¹. Он утверждает, что не имеет компетенций для самостоятельного определения правильности выполнения парламентом принципа адекватности. Для Трибунала сложным является также осуществление оценки доводов, представленных по конкретному вопросу, поскольку это связано с необходимостью измерения, являются ли доходы, установленные парламентом, достаточными для реализации заданий конкретной единицы местного самоуправления, что с трудом умещается в компетенциях Трибунала. Это следует из отсутствия регулирований в Конституции стандартов выполнения конкретных задач. Конституционный трибунал отстаивает ту позицию, что не может определять «надлежащий» или также «оптимальный» уровень их выполнения, то есть утверждать однозначно, какой уровень средств был бы адекватным/соответственным. Кроме ситуаций очевидной и разительной несоразмерности источников доходов возложенным общественно значимым задачам (так бывает крайне редко), было бы сложно исследовать реализацию гарантий, следующих из ст. 167 ч. 1 Конституции²². Тем не менее, согласно ст. 19 ч. 1 закона о Конституционном трибунале, Трибунал в течение осуществляемого производства, должен изучить все существенные обстоятельства с целью всестороннего выяснения дела. При вынесении решения по вопросу соответствия правовой нормы Конституции, не может быть безразличным, каким образом она применяется. С этой целью Конституционный трибунал в силу своих обязанностей, должен учесть доводы, которые признает соответствующими для рассмотрения дела. В частности, не существует запрета на анализ финансовых последствий действия контролируемого правового регулирования.

Как верно утверждает в своей практике Трибунал, не всякая воля законодателя может быть правом. К принципам правового государства относится утверждение, что парламент так должен формировать правовые нормы, чтобы они являлись наиболее эффективным средством достижения определенной цели законотворческой деятельности. Подбор средств, необходимых для реализации избранной законодателем цели, должен быть осуществлен согласно принципам рационального законотворчества. Принятые решения должны соответствовать определенной парламентом цели принятия закона. В частности, парламент должен осуществить оценку

²¹ Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7 в связи с решением КТ от 8 апреля 2010 года, дело № Р 1/08, Постановление КТ ОС № 4/A/2010, поз. 33.

²² Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

последствий регулирования, в контексте цели, которая должна быть достигнута²³.

Что немаловажно, поставив вопрос сложности оценки и точного расчета расходов по выполнению конкретных задач органов местного самоуправления, Конституционный трибунал не связывает его с оценкой результатов регулирования. Он принимает то, что в процессе законотворчества Сейм должен проводить оценку, означают ли и в каких рамках предлагаемые правовые регулирования возложение дополнительных задач или повлияют на ограничение доходов гмины. Однако, мотив конфронтации принимаемых правовых решений с оценкой их последствий, как обязанность, возложенная на парламент в законодательном процессе, является преуменьшенным Конституционным трибуналом. В процессе вынесения решений о соответствии ст. 167 Конституции законодательных положений, не хватает анализа теста на рациональность действующего закона или сравнения основ закона, содержащихся в прилагаемом к нему обосновании, правовым и фактическим последствиям действия закона. Но, как постановил Конституционный трибунал по другому вопросу, нерациональное законотворчество невозможно признать правильным, даже если оно соответствует всем формальным критериям корректности²⁴. Конституционный трибунал минимизирует значение последствий того факта, что, осуществляя правовое регулирование, парламент согласно законодательству, обязан установить совокупность правовых и фактических последствий действия правового регулирования, в том числе – тщательно определить средства его финансирования. Если же сложно оценить и четко рассчитать средства выполнения конкретных задач органов местного самоуправления – это должно быть учтено в оценке результатов регулирования, вместе с обоснованием, почему не представляется возможным точный расчет финансовых последствий действия правового регулирования. Для установления права существенными являются детальные и надлежащим образом выполненные анализы экономических результатов предпринимаемых действий, как непосредственные, так и косвенные. В то же время, во многих случаях не хватает определения результатов принимаемого правового регулирования. Его не хватает как в процессе законотворчества парламента, так и в процессе вынесения решений о соответствии Конституции конкретных правовых положений.

²³ Постановление КТ от 20 ноября 1996 года, дело № К.27/95, ОТК в 1996 года, ч. II, поз. 43; Решение КТ от 17 мая 2005 года, дело № Р 6/04, Постановление КТ ОС № 5/A/2005, поз. 50.

²⁴ Решение КТ от 17 мая 2005 года, дело № Р.6/04, Постановление КТ ОС № 5/A/2005, поз. 50. См. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] J. Buszkowski, J. Zaleśny (red.), *Oblicza polityki*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13, s. 13–14.

В аспекте деятельности Конституционного Трибунала, состояние государственных финансов необходимо воспринимать как ключевой вопрос при принятии Сеймом законов, касающихся единиц местного самоуправления. Решения Сейма обусловлены постоянным финансовым кризисом государства, углубляющейся задолженностью государства, возрастающими расходами по обслуживанию государственного долга и проблемами с соблюдением конституционных барьеров чрезмерной задолженности (ст. 216 ч. 5 Конституции: государственный публичный долг не может превысить $3/5$ стоимости годового валового внутреннего продукта). Поскольку в понимании Конституционного Трибунала принципы ответственности нельзя интерпретировать отвлеченно от финансовой ситуации всего государства, то это означает, что парламент компетентен интерпретировать ее сквозь призму поиска способов удержания государственного публичного долга на уровне ниже $3/5$ суммы годового валового внутреннего продукта и возложения на гмины общественно значимых задач, без одновременного предоставления им соответственных средств для эффективного выполнения возложенных заданий. С целью выполнения публичных задач, не связанных с эквивалентными доходами, гмины расходуют собственные доходы ценой потери способности выполнения заданий, по ее мнению приоритетных, и ценой принятия несбалансированных местных бюджетов. Данный процесс углубляется. В результате принятого Конституционным трибуналом положения, постоянно несбалансированные государственные финансы негативно воздействуют на состояние финансов органов местного самоуправления и углубляют их несбалансированность. Перебрасывание публичных расходов на единицы местного самоуправления не только негативно воздействует на самоуправление, но, в то же время, вызывает негативные последствия для состояния государственных финансов. В результате деятельности органов государственной власти, единицы местного самоуправления вынуждены брать кредиты, заем, выпускать облигации или продавать имущество. В то же время происходит возрастание дефицита публичных финансов и публичного долга.

Процесс реализации принципа адекватности средств для действий

В Польше не разработаны четкие критерии, необходимые для оценки степени реализации принципа адекватности средств для действий. Процесс стандартизации выполнения публичных задач не проходит однообразно относительно их конкретных видов. Наиболее продвинутой признается стандартизация реализации образовательных заданий и задач из сферы соци-

альной защиты, что вместе с тем не означает, что парламент, возлагая на гмины задачи из этой области, снабжает их средствами, адекватными их эффективному выполнению. Яркими примерами из данной области можно назвать законодательное введение субсидий к квартплате, повышение заработной платы учителей начальных школ и гимназий, или законодательный охват обязанностью посещения детского сада детьми в возрасте четырех лет (с 2015 года) и детьми в возрасте трех лет (с 2017 года). Этому виду законодательного увеличения гминных расходов не сопутствовало соответствующее законодательное увеличение доходов на их реализацию. Согласно определениям З. Гилевской и В. Мисенга, ни одной передаче задач от центральной власти единицам местного самоуправления не сопутствовало достаточное увеличение собственных доходов единиц местного самоуправления, а трансферы из центрального бюджета для их реализации передавались иногда в последующие годы²⁵. Механизм передачи парламентом очередных задач для реализации органами местного самоуправления, признания также привилегий сотрудникам органов местного самоуправления (часто в течение бюджетного года), на выполнение которых центральный бюджет не передает средств, можно назвать «детской болезнью децентрализации», если бы это не перешло в постоянный механизм со свойствами патологии²⁶.

Каждый случай требует отдельного рассмотрения адекватности доходов задачам в более широком контексте, в том числе возможной рационализации публичных расходов²⁷. В свою очередь, не вызывает сомнений тот факт, что нарушение принципа адекватности может принять следующие формы:

- 1) возложения новых заданий без обеспечения новых финансовых средств на их реализацию,
- 2) расширения сферы заданий или навязывания их реализации без обеспечения новых финансовых средств на их реализацию,
- 3) сокращения источников собственных доходов,
- 4) изменчивой интерпретации закона, осуществляемой в процессе его применения.

Суть конституционно обеспеченной самостоятельности гмин выражается в предоставлении единицам местного самоуправления системы доходов, создающих гарантии выполнения возложенных на них публичных заданий,

²⁵ Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000, s. 74–76.

²⁶ M. Grzybowski, *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 651–652.

²⁷ Решение КТ от 31 января 2013 года дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

а вместе с тем, оставляющих им политическую свободу формирования расходов²⁸. При этом, речь идет не только о том, чтобы средства, доступные гмине, были адекватными реализованным ею задачам (то есть дающими возможность их эффективного выполнения), но также, чтобы основываясь на них, гмины могли самостоятельно управлять своими делами от собственного имени и под собственную ответственность. Данная самостоятельность может быть ограничена на законодательном уровне, но при условии, что данные ограничения обоснованы с точки зрения конституционных ценностей, которые имеют приоритет в применении относительно самостоятельности местного самоуправления. При этом, данный приоритет не может быть случайным. Он должен учитываться парламентом при оценке результатов регулирования. Парламент обязан доказать, что в данной ситуации следует отдать преимущество другой конституционной ценности, нежели адекватности финансовых средств задачам.

Характерной чертой гмины, как единицы местного самоуправления, является самостоятельное решение задач местного характера, в рамках общих для страны правовых регулирований. Ст. 167 Конституции служит созданию соответственных формальных и процедурных гарантий в этом диапазоне. При этом, бесспорно, что речь идет о гарантиях, «соответственных» заданиям, доверенным гмине, определяемой как единица местного самоуправления, а не как элемент территориального деления государства, действующий в централизованной системе, по образу коммунистической системы народных советов. Путем соответственной увязки задач и финансовых средств, необходимых для их выполнения, реализуется суть самоуправления. Без нее местное самоуправление теряет свой характер и становится аналогом органов местной государственной администрации.

«Самоуправление» такой гмины необходимо анализировать также сквозь призму структуры бюджетных доходов гмины. Без доходной самостоятельности сложно вообще говорить о самостоятельности действий единицы местного самоуправления. Если речь идет о доходной стороне бюджета, то в Польше власти органов местного самоуправления не являются автономными. В частности, они не могут ввести новые налоги, а их компетенции в сфере размера и взимания местных налогов ограничены на законодательном уровне.

Структура бюджетных доходов гмины должна способствовать развитию активности местных органов власти, не создавать условий для необоснованного вмешательства государства в деятельность этих органов. Согласно

²⁸ См. R.P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 102.

ст. 167 ч. 2 Конституции доходами гмины являются собственные доходы, общие субвенции и целевые дотации из государственного бюджета. Примененный в Конституции способ расчета источников доходов гмины, заключающийся в четком отделении (путем использования союза «и») собственных доходов от общих субвенций и целевых дотаций, указывает на то, что авторы Конституции пожелали, чтобы в доходах гмины основную роль играли собственные доходы. В контексте предположения, что гмина является единицей местного самоуправления – что является логичным, поскольку делает ее независимой от государственных трансферов, которые, естественно, являются выражением государственной политики, а не выражением политик общин местного управления. Высокая доля собственных доходов в доходах гмины способствует самостоятельности принятия решений, ведению рациональной местной бюджетной политики. Дает возможность удовлетворения местных потребностей, равно как позитивно влияет на деятельность органов самоуправления в направлении их самостоятельности. Конституционные принципы не имеют подтверждения в положениях действующих законов. В аспекте анализа положений, регулирующих доходы единиц самоуправления, при ограниченных источниках собственных доходов, имеет применение система широких субвенций и целевых дотаций, которые – согласно конституционному принципу – должны иметь дополняющее значение по отношению к собственным доходам. Вследствие этого возникает ограничение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, зависимость их от парламента и ограничение основной черты местного самоуправления – независимости деятельности на собственной территории. Усиливается тенденция превращения местного самоуправления в исполнителей решений центральной власти. После заключения в бюджете гмины доходов и расходов, предопределенных политикой правительства, остается небольшой зазор для ведения местной политики, то есть именно то, что должно быть сущностью местного самоуправления.

Принцип бюджетного равновесия

В контексте принципа адекватности необходимо упомянуть другой конституционный принцип, а именно – принцип бюджетного равновесия. При этом не возникают сомнения относительно того, что конституционной ценностью является как равновесие государственного бюджета, так и бюджетное равновесие конкретных единиц местного самоуправления. Обеспечение бюджетного равновесия является конституционной ценностью, поскольку от нее зависит способность органов государственной власти к решению раз-

личных общественных проблем. Принцип бюджетного равновесия ограничивает законотворческую свободу Сейма. В конституционной плоскости он не может принимать законов, дающих в результате чрезмерные бюджетные расходы. При этом не имеет большого значения то, идет ли речь о бюджете государства, или о бюджете единиц местного самоуправления. Вместе они составляют сектор публичных финансов. Поскольку бюджет государства должен быть сбалансирован, также должны быть сбалансированы бюджеты единиц местного самоуправления. Попытку ограничения чрезмерного дефицита бюджета государства путем перемещения расходов в бюджеты единиц местного самоуправления, следует трактовать как попытку обхода парламентом конституционного принципа бюджетного равновесия.

Что немаловажно, парламент видит проблему чрезмерной задолженности единиц местного самоуправления, и с целью предотвращения ее возникновения ввел соответствующие правовые регулирования, прежде всего, в виде принципа уравнивания доходов и текущих расходов единиц местного самоуправления. К повышению финансовой дисциплины единиц местного самоуправления должна принуждать ст. 242 закона от 27 августа 2009 года о публичных финансах²⁹. С 2011 года согласно нему планируемые и выполненные текущие расходы могут быть выше, чем выполненные текущие доходы, увеличенные бюджетным профицитом прошедших лет и свободными средствами, что означает, что операционная часть бюджета должна быть сбалансирована.

Таким образом, можно выдвинуть следующий тезис: в Польше имеет место процесс децентрализации публичных задач (расходов) без адекватной децентрализации финансовых средств³⁰. В результате углубляющейся диспропорции между доходами и гминными расходами существует кризис местных финансов, одним из симптомов которого является возрастающий долг единиц местного самоуправления. Немаловажным является также сокращение инвестиционных расходов в пользу реализации задач, поставленных парламентом. Отсутствие собственных средств на удовлетворение местных потребностей делает гмины зависимыми от внешнего финансирования. Отсюда популярность правительственных проектов, направленных на единицы местного самоуправления (предполагающих финансовые локальные инвестиции из средств правительственных и местного самоуправления), или популярность финансовой помощи из фондов Европейского Союза. Для зна-

²⁹ Единый текст Вестник законов РП от 2013 года поз. 885 с посл. изм.

³⁰ Расчет роста расходов, несоответствующих росту доходов и ухудшения возможности обслуживания задолженности проведено в работе: K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.

чительной части гмин они являются ключевым шансом проведения каких-либо инвестиций, необязательно срочных или абсолютно рациональных. Таким образом, углубляется зависимость гмин от внешнего финансирования, в результате этого – процесс финансовой децентрализации государственного управления. Таким образом, парадоксально, чем больше лет проходит от провозглашения в Польше в 1990 году гмины как единицы местного самоуправления, тем меньше она самостоятельна финансово, а в большей степени становится формой реализации политики государства на местах.

Вследствие не приведения в соответствие средств финансирования к выполняемым задачам государства в течение последних лет имеет место существенный рост задолженности единиц местного самоуправления³¹. Особую динамику роста задолженности единиц местного самоуправления зафиксировали в 2008–2011 годы. По сравнению с предыдущим годом задолженность возросла на 3,7% в 2007 году, на 11,2% в 2008 году, на 40% в 2009 году, на 36,7% в 2010 году и на 19,4% в 2011 году³². Возрастание уровня долга обуславливает большие затраты по его погашению. Все больше польских гмин имеет проблемы с погашением задолженности, а несколько процентов польских гмин утратило финансовую ликвидность и данное явление возрастает.

Средняя задолженность единиц самоуправления в 2011 году, представленная через отношение долга к выполненным доходам, была выше, чем в 2010 году на 4,6% и составила 38,4%. В 2011 году повысился процент единиц самоуправления, в которых показатель задолженности превысил 40% (25,3% в 2010 году, 32,5% в 2011 году). Также возросло количество единиц, превысивших 60% предела задолженности, с 70 в 2010 году до 135 единиц в 2011 году³³.

При этом необходимо подчеркнуть, что возрастающий уровень задолженности органов местного самоуправления следует не только из чрезмерного возложения на них общественно значимых задач, без обеспечения дополнительных финансовых средств, но также из участия самоуправлений в использовании средств, направляемых из Европейского Союза в финансовой перспективе 2007–2013 гг. По этой причине произошло наиболее существенное возрастание уровня задолженности единиц местного самоуправ-

³¹ Там же, с. 30; J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 51.

³² Данные согласно: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014, s. 7.

³³ Там же, с. 7.

правления. Решения о взятии кредитов предопределяло действующее в Европейском Союзе требование софинансирования расходов из средств собственных и Евросоюза. Существенная часть единиц местного самоуправления провела инвестиции, не соответствующие их финансовому потенциалу.

Проблемы гмин по оплате кредитов в результате ведут к перемещению существенных сумм задолженностей на следующие годы (многолетний срок по оплате капитала), с чем связано увеличение расходов по обслуживанию долга. На отсрочку во времени уплаты долга накладывается новая финансовая перспектива Европейского Союза (2014–2020 годы). В связи с тем фактом, что использование средств Европейского Союза требует собственного вложения, это означает, что с 2015 года следует предполагать повышение уровня долга единиц местного самоуправления. Вместе с тем, в связи с уже удерживаемым высоким уровнем задолженности единиц местного самоуправления, часть гмин может не быть в состоянии накопить собственные средства и тем самым будет не в состоянии реализовать инвестиции, софинансируемые из средств Европейского Союза³⁴. Распределение платежей по уже имеющейся задолженности может ограничить способность взять новый долг на собственный вклад, подготовку и предварительное финансирование проектов, которые могли бы получить финансовую поддержку Европейского Союза.

Помимо перенесения на следующие годы существенных сумм финансовых задолженностей гмин, можно констатировать также другую методику снижения показателей задолженностей гмин. Существует задолженность муниципальных юридических лиц, например, коммунальных предприятий. Частично они берут на себя задолженность единиц местного самоуправления. Однако, экономически данная задолженность возложена на единицы местного самоуправления³⁵.

Итог

Значительный уровень доходной и расходной самостоятельности гмин усиливает возможность построения местных общин, ответственных за собственное развитие. В свою очередь, когда заданием гмин является главным образом выполнение задач, определенных центральной властью, в уста-

³⁴ Более детально на тему данного риска пишут: М. Czekaĳ, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 30 и сл.; М. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 25 и сл.

³⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek...* s. 41.

новленных ею финансовых границах (а только как дополнение, реализация заданий, определенных на местном уровне), тогда местные общины теряют свое значение. Существуют, но главным образом – как исполнители воли парламента. Именно такое явление имеет место в современной Польше. Во все возрастающем объеме гмины осуществляют то, к чему их принуждает парламента, и во все меньшем объеме выполняют то, что сами считают необходимым.

РЕЗЮМЕ

Данная работа посвящена финансовой самостоятельности гмины и способам ее трактовки. Автор анализирует правовые и фактические детерминанты финансовой самостоятельности гмины и представляет следующие из этого выводы. Автор выдвигает тезис о том, что в современной Польше конституционная ценность, которой является финансовая самостоятельность гмины, не реализуется в полной мере парламентом, равно как и Конституционный трибунал не придает ей надлежащего значения. Доходы гмин возрастают неадекватно доверенным им парламентом заданиям. Последствиями происходящего процесса является возрастающая задолженность гмин и проблемы гмин с реализацией местных потребностей общин, то есть той цели, для реализации которой создано гминное самоуправление.

Jacek Zalesny

FINANCIAL AUTONOMY OF THE COMMUNE IN POLAND – ASSUMPTIONS AND RESULTS

The present analysis is devoted to the financial autonomy of communes and the ways of understanding it. The author analyzes the legal, jurisdictional and actual determinants of the commune's financial independence and points to the consequences following from them. The author poses a hypothesis that the constitutional value in the form of the financial autonomy of communes is not full realized by the parliament in contemporary Poland, with the Constitutional Tribunal underestimating it. The increase in the revenues of communes is not adequate to the duties assigned to them by the parliament. The consequences of the ongoing process include an increased debt of the communes and their problems with realization of the needs of local communities, the latter being the goal whose realization was the reason to have established the local self-government.

KEY WORDS: *commune, decentralization of public administration, autonomy, financial autonomy, revenues and expenditures, budget balance, debt burden*

Библиография

- A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, № 6.
- M. Czekał, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014–2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.
- T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
- M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.
- Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000.
- M. Grzybowska, *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
- J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014.
- R.P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.
- J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, № 1–2.
- J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zalesny (red.), *Oblicza polityki*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13.
- J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.