



САМОПОДАТКУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

В історичній ретроспективі простежено етапи становлення та розвитку самооподаткування в Україні. Проаналізовано вітчизняний досвід справляння платежів із самооподаткування. Обґрунтовано алгоритм цієї форми мобілізації фінансових ресурсів. Установлено необхідність поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад.

The stages of becoming and development of self-taxation in Ukraine are researched in a history retrospective. Native experience of operating practice of self-taxation is analysed. The algorithm of this form of mobilization of financial resources is offers. The necessity of distribution of the self-taxation practice of territorial societies in our state is introduced.

В умовах утвердження демократичних принципів суспільного життя великої ваги набувають проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних країн, де в переважній більшості випадків для надання суспільних послуг муніципальні утворення опираються на власні дохідні джерела. Натомість у нашій державі малий обсяг надходжень місцевих податків і зборів, нерозвиненість інституту місцевих запозичень, збитковість підприємств комунальної форми власності й низка інших проблем не дають змоги органам місцевого самоврядування бути фінансово незалежними, а відтак комплексно впливати на реалізацію економічної та соціальної політики в регіонах. Тому сьогодні важливо знайти альтернативні джерела, необхідні для забезпечення фінансової дієздатності територіальних

громад, серед яких провідне місце має належати платежам із самооподаткування як форми добровільної участі громадян грошовими засобами в заходах із благоустрою та соціально-культурного розвитку населених пунктів.

Дослідження науково-теоретичних аспектів самооподаткування можна простежити в літературі дорадянського і радянського періоду. Зокрема, великий інтерес представляють публікації В. Безобразова, Д. Данілова, А. Ісаєва, Г. Кочінова, В. Лебедєва, М. Леонтьєва, М. Мітіліно, М. Сірінова, Г. Тіктіна, Л. Ходського. Сьогодні ж проблематика справляння платежів із самооподаткування мало вивчена та практично не розроблена. Серед вітчизняних учених-економістів, які розглядають різні аспекти цієї форми мобілізації фінансових ресурсів, слід відзначити В. Андрущенко, В. Зайчикову, Ю. Іванова,

О. Кириленко, В. Кравченка, А. Крисоватого, І. Луніну, Ю. Пасічника, С. Юрія й інших. У їхніх працях значну увагу акцентовано на визначенні основних елементів і принципів побудови самооподаткування. Проте вирішення потребують питання організації адміністрування та механізму справляння платежів із самооподаткування.

Метою статті є вироблення теоретичних підходів і практичних заходів щодо вдосконалення засад самооподаткування мешканців територіальних громад. Для її досягнення визначено такі завдання:

- простежити в історичній ретроспективі етапи становлення та розвитку самооподаткування в Україні;
- проаналізувати вітчизняний досвід справляння платежів із самооподаткування;
- обґрунтувати алгоритм цієї форми мобілізації фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування;
- установити необхідність поширення в нашій державі практики самооподаткування мешканців територіальних громад.

Важливим кроком на шляху до реформування в Україні механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування є поширення практики самооподаткування мешканців територіальних громад як форми платежів, що впроваджують на основі місцевого референдуму або загальних зборів громадян. Слід зазначити, що цей вид мобілізації фінансових ресурсів не новий для місцевих фінансів нашої держави. Зокрема, в дореволюційний період самооподаткування було представлене у вигляді справляння так званих “мирських зборів”. Більша частина з них спрямовувалася на надання суспільних послуг, а решта (платежі в добровільній формі) використовувалася для задоволення потреб окремих селян. Поряд із грошовими зборами широкого розповсюдження набула практика справляння натуральних повинностей (наприклад, дорожньої, пожежної й інших їх різновидів). При цьому, загальне

навантаження із самооподаткування розподілялося між селянськими господарствами достатньо нерівномірно та не залежало від їхньої податкоспроможності, а саме розмірів посіву, кількості десятин землі або голів худоби [1, 83].

Однією з перших спроб регламентації самооподаткування в радянській державі стало прийняття 29 серпня 1924 року законодавчого акта “Про самооподаткування населення для задоволення місцевих суспільних потреб”. Відповідно до цього нормативно-правового документа справляння платежів із самооподаткування допускалося тільки на добровільних засадах, а їх надходження спрямовувалися на благоустрій населених пунктів, утримання навчальних закладів, лікарень тощо. Участь волосних виконавчих комітетів і сільських рад у проведенні самооподаткування заборонялась. Усі проблемні питання мали вирішуватися тільки в судовому порядку, а використання адміністративних заходів не дозволялося. У випадку виявлення фактів порушення законодавства в сфері самооподаткування органи прокуратури були зобов’язані зробити відповідні розпорядження про заборону справляння платежів із самооподаткування та притягнути винних осіб до кримінальної відповідальності.

У січні 1928 року було прийнято законодавчий акт щодо самооподаткування сільського населення на задоволення його колективних потреб. На відміну від загальнодержавних податків, платежі з самооподаткування були класовими, оскільки шкала їх ставок будувалася за принципом зростаючої арифметичної прогресії залежно від прибутковості селянських господарств. Наприклад, господарство з прибутком у сумі 200 крб. вносило один пай, з прибутком у сумі 600 крб. – 13 паїв, з прибутком у сумі 1200 крб. – 46 паїв [2]. Відтак основна частина загального обсягу надходжень (а це близько 30 млн. крб.) була стягнена із можливих верств селянства. У результаті такого навантаження в другій половині 1920

років кількість селянських господарств, які використовували у власному господарстві сторонню робочу силу, скоротилася вдвічі, а їхні посіви зменшилися майже на 20%. Проте більшість вітчизняних науковців згадані цифри пов'язують, швидше, з дискримінаційною політикою радянського уряду, ніж із неефективністю самооподаткування сільського населення.

Протягом 1928–1933 років сільськогосподарський податок був найпоширенішою формою мобілізації фінансових ресурсів, стягнення якого здійснювалось за допомогою адміністративно-примусових методів. Крім цього, існувала специфічна форма селянських повинностей – самооподаткування. Передбачалося, що сума платежів із самооподаткування не має перевищувати 35% від розміру єдиного сільгосподатку, щоправда, її постійно переглядали. Відтак, ставки платежів із самооподаткування, тобто надподатку щодо єдиного сільськогосподарського податку, становили від 70% до 100%. При цьому райфінвідділи щоразу вимагали від сільських рад збільшувати обсяг надходжень від самооподаткування. Зважаючи на те, що незаможних селян звільняли від сплати згаданого платежу, загальну суму розподіляли між так званими куркульськими елементами села, що було зумовлено класовим принципом побудови тогочасної податкової системи [3].

У подальші роки в зв'язку з періодом згорання фінансової незалежності місцевого самоврядування або, як зазначав В. І. Кравченко, процесом “демонтажу місцевих фінансів” [4, с. 28] самооподаткування населення у сільській місцевості було фактично призупинено. Тільки на початку 1980 років з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку сільських населених пунктів прийнято Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про самооподаткування сільського населення” від 23 квітня 1984 р. № 6853-Х, який законодавчо врегулював функціональний механізм цієї

форми мобілізації фінансових ресурсів. Відповідно до його положень організацію самооподаткування сільського населення було доручено сільським радам народних депутатів, а рішення щодо його проведення – загальним зборам (сходу) громадян, котрі проживають у тих чи інших населених пунктах [5]. При цьому, виконавчі комітети сільських рад народних депутатів мали забезпечити мобілізацію сум платежів із самооподаткування, своєчасну здачу коштів до кредитно-розрахункових установ, проведення заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку сільських населених пунктів. До позитивних ознак Указу слід віднести порядок, згідно з яким декілька сільських рад народних депутатів мали право здійснювати спільні заходи за рахунок платежів із самооподаткування (у цьому разі кожна рада, що брала участь у таких заходах, повинна була прийняти відповідне рішення). Однак положення згаданого нормативно-правового документа були декларативними, оскільки їх не завжди дотримувалися на практиці.

На жаль, сьогодні в Україні залучення фінансових ресурсів у формі самооподаткування для надання суспільних послуг не набуло широкого розповсюдження. Як виняток, можна привести сплату платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ у м. Чернівці. Слід зауважити, що на основі результатів місцевого референдуму від 16 квітня 2000 р. і рішення XIV сесії Чернівецької міської ради ХХІІІ скликання “Про самооподаткування громадян м. Чернівці” від 18 травня 2000 р. № 276 було впроваджено збір коштів на фінансування робіт із благоустрою та впорядкування міських кладовищ. Зокрема, в 2006 році до міського бюджету надійшло 36,5 тис. грн. коштів із самооподаткування, що на 11,4 тис. грн. менше, ніж за аналогічний період 2005 року. Більшу частину фінансових ресурсів було використано на ремонт проїздів у секторах центрального кладовища та виконання робіт зі знесення аварійних дерев. За шість років існування цієї форми оподаткування в м. Чернівці

платники податків сплатили 252,4 тис. грн. При цьому, найменша сума коштів із самооподаткування надійшла в 2001 році (28,6 тис. грн.), а найбільша – у 2005 році (47,9 тис. грн.). Зважаючи на те, що в Чернівцях проживає 184 тис. чол., котрі підлягають самооподаткуванню, до міського бюджету щороку мало надходити близько 200 тис. грн. [6]. На нашу думку, такий стан речей можна пояснити тим, що немає належного контролю з боку органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчого комітету Чернівецької міської ради, за сплатою платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ, а також низьким рівнем податкової культури у переважної більшості мешканців міста.

Світовий досвід яскраво свідчить про позитивні ознаки цієї форми оподаткування, оскільки в багатьох зарубіжних країнах муніципалітети на добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування різноманітних суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощечення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, спричиненою неспроможністю податкових органів мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення економічних і соціальних потреб органів місцевого самоврядування. Тому з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку населених пунктів, а також покращення рівня життя і побуту їх мешканців необхідно розробити чіткий механізм цієї форми оподаткування, визначити граничні розміри платежів, організацію їх справляння та напрямки використання органами місцевого самоврядування. Зокрема, алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад схематично подано на рис. 1.

Як відображено на рис. 1, самооподаткування організують міські, селищні та

сільські ради, а рішення щодо його проведення ухвалюється на основі місцевого референдуму або загальних зборів громадянами, котрі мешкають у населеному пункті. Одночасно з прийняттям рішення про самооподаткування органи місцевого самоврядування встановлюють, на які заходи та в якому обсязі мають бути витрачені кошти із самооподаткування (кошторис витрачання платежів із самооподаткування затверджується відповідним рішенням міських, селищних і сільських рад), затверджують граничний розмір платежів, визначають термін їх сплати та вирішують, у разі необхідності, питання про звільнення окремих громадян від самооподаткування (наприклад, учасників бойових дій, ветеранів праці, громадян похилого віку, інвалідів I та II групи, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи). Сплата разових платежів, впроваджених у формі самооподаткування, здійснюється повнолітніми мешканцями територіальних громад незалежно від їх участі в референдумі або позиції, вираженої під час голосування. Загалом же, платежі з самооподаткування спрямовуються до місцевих бюджетів і витрачаються виключно за цільовим призначенням. Кошти, що залишилися в поточному році, можуть бути використані в наступному році на ті ж цілі. Органи місцевого самоврядування після закінчення року, в якому здійснювалось справляння платежів із самооподаткування, зобов'язані інформувати громадян про стан і напрямки використання коштів через засоби масової інформації.

Поширювати в Україні практику самооподаткування мешканців територіальних громад, на нашу думку, необхідно за наступними напрямками (див. рис. 2).

Аналізуючи перший напрямок поширення в нашій державі практики самооподаткування мешканців територіальних громад, слід зазначити, що відповідно до ст. 69 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. органи місцевого самоврядування за рішенням зборів



Рис. 1. Алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад



Рис. 2. Напрямки поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад

громадян можуть впроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування [7]. Вищезгадані органи приймають відповідні рішення, що є тими нормативно-правовими документами, на яких базуються процедурні питання цієї форми оподаткування. Отже, для недопущення фактів зловживань і корупції при справлянні платежів із самооподаткування необхідно прийняти законодавчий акт “Про самооподаткування мешканців територіальних громад”, а також внести зміни у бюджетно-податкове законодавство нашої держави.

На думку вітчизняних науковців, у зв'язку з недостатнім фінансуванням, демографічною кризою та соціальними проблемами впроваджувати самооподаткування в сільських населених пунктах поки що надто рано. Однак історично склалося так, що ця форма мобілізації фінансових ресурсів для них найприйнятніша, оскільки за її допомогою можна залучити додаткові кошти для фінансування цільових соціально-побутових заходів у територіальних громадах селищ і сіл. Тому для організації адміністрування платежів із самооподаткування необхідно забезпечити органи місцевого самоврядування відповідними матеріально-технічними ресурсами та кваліфікованим персоналом.

Один із напрямків підготовки до поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад – широкомасштабна ідеологічна та просвітницька діяльність серед населення. Так, регулярне проведення прес-конференцій і брифінгів для представників засобів масової інформації, організація сеансів телефонного зв'язку “гаряча лінія” та засідань “круглого столу”, вивчення й аналіз громадської думки дадуть змогу спрогнозувати фінансові результати впровадження платежів із самооподаткування. Не менш важливим є залучення вітчизняних учених-економістів до розробки прикладних досліджень у цій сфері.

Ініціатива проведення місцевого референдуму з питань впровадження та використання платежів із самооподаткування

може належати як міським, сільським і селищним радам, виборчим об'єднанням й іншим громадським організаціям, статuti яких передбачають участь у виборах або референдумах, так і мешканцям територіальних громад, котрі мають право брати участь у місцевому референдумі. Рішення про проведення референдуму повинні приймати місцеві ради, в яких вказується дата проведення та перелік питань, що виносяться на розгляд. Для забезпечення гласності згадані рішення мають бути офіційно опубліковані в засобах масової інформації.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження теоретичних аспектів і прагматики функціонування самооподаткування сформульовано наступні висновки:

1. Самооподаткування – це історично сформований спосіб мобілізації фінансових ресурсів за рахунок справляння платежів, що мають цільове призначення та спрямовуються для надання суспільних послуг. Причини його впровадження полягають у відсутності в розпорядженні органів місцевого самоврядування достатніх грошових коштів для задоволення потреб мешканців населених пунктів і, разом з тим, неможливістю їх повного охоплення наявними бюджетними засобами.

2. Механізм справляння платежів із самооподаткування передбачає добровільне внесення громадянами грошових коштів для фінансування заходів із благоустрою населених пунктів, розвитку комунального господарства та побутової сфери, її об'єктів й інфраструктури. Зокрема, у багатьох зарубіжних країнах муніципальні утворення на добровільній основі можуть впроваджувати додаткові платежі для забезпечення різноманітних суспільно значимих благ і послуг на місцевому рівні.

3. Платежі з самооподаткування можуть бути представлені як у грошовій, так і натуральній формах. Останній різновид платежів був розповсюджений у 1920–1930 роках, а механізм їх справляння полягав в участі населення у виконанні робіт на користь ор-

ганів місцевого самоврядування. Сьогодні ж платежі з самооподаткування справляють тільки в грошовій формі. Наприклад, на основі результатів місцевих референдумів у багатьох територіальних громадах нашої держави було впроваджено збір коштів на фінансування робіт із благоустрою та впорядкування міських кладовищ.

4. Впровадження, справляння і використання платежів із самооподаткування має здійснюватись відповідно до рішення, прийнятого на місцевому референдумі або загальних зборах громадян, а також згідно з принципами законності, соціальної справедливості, економічної обґрунтованості, обов'язковості та цільового використання коштів самооподаткування.

5. Серед позитивних ознак самооподаткування слід виокремити ту роль, яку воно відіграє у підтриманні належного рівня життя та побуту мешканців населених пунктів, а також забезпеченні суспільного добробуту територіальних громад. Зокрема, найтипівіші потреби, для задоволення яких справляються платежі з самооподаткування, є будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо.

6. До проблемних аспектів поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад належать:

- відсутність окремого законодавчого акта, що регламентує механізм справляння платежів із самооподаткування;
- брак достатніх фінансових ресурсів і кваліфікованого персоналу в сільських населених пунктах;
- нецільове спрямуванням та неефективне витрачання коштів самооподаткування;
- низька добровільність сплати платежів із самооподаткування.

Вважаємо, що відсутність вагомих науково-теоретичних підходів і практичних розробок до проведення самооподаткування мешканців територіальних громад, законодавча неврегульованість цієї форми мобілізації фінансових ресурсів, необхідність удосконалення організації адміністрування та механізму справляння платежів із самооподаткування потребують здійснення подальших наукових розвідок у цій сфері. Тим часом перспективним є проведення економіко-математичних розрахунків для прогнозування фінансових результатів поширення в нашій державі самооподаткування, що дасть змогу спрямувати його в якісне нове русло.

Література

1. *Низовой бюджет и общественное хозяйство в деревне / Под ред. М. Л. Леонтьева; Е. К. Бурцев, Г. И. Кочинев, Н. В. Чистовский и др. – М.: Государственное Финансовое Издательство Союза ССР, 1929. – 119 с.*
2. *Шитюк М., Шкварець В. Наслідки колективізації на Миколаївщині. – Режим доступу: <http://www.history.org.ua/zbirnyk/problems/10.pdf>.*
3. *Оподаткування за класовим принципом. – Режим доступу: <http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=1054>.*
4. *Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с.*
5. *Указ Президії Верховної Ради Української РСР "Про самооподаткування сільського населення" від 23 квітня 1984 р. № 6853-Х. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6853-10>.*
6. *Економлять на впорядкуванні кладовищ. – Режим доступу: http://vidido.com.ua/comments.php?id=A1776_0_1_0_C.*
7. *Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.*