

*Джерело: Письменний В.В. Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми // Світ фінансів. – 2008. – №3. – С. 30–36.*

**Письменний В. В.**

## **САМООПОДАТКУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ**

*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 нашій державі практики самооподаткування мешканців територіальних громад.*

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, велику зацікавленість представляють публікації В. П. Безобразова, Д. В. Данілова,

А. О. Ісаєва, Г. І. Кочінова, В. О. Лебедєва, М. Л. Леонтєва, М. І. Мітіліно, М. О. Сірінова, Г. І. Тіктіна, Л. В. Ходського. Сьогодні ж проблематика справляння платежів із самооподаткування маловивчена та практично не розроблена. Серед вітчизняних учених-економістів, котрі розглядають різні аспекти цієї форми мобілізації фінансових ресурсів, слід відзначити В. Л. Андрущенко, В. В. Зайчикову, Ю. Б. Іванова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, А. І. Крисоватого, І. О. Луніну, Ю. Б. Пасічника, С. І. Юрія й інших. У їхніх працях значну увагу акцентовано на визначенні основних елементів і принципів побудови самооподаткування. Натомість 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 було поставлено розв'язати 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;
- 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 відзначити, 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 для надання суспільних послуг, а решта (платежі в добровільній формі) – використовувалися 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 зі самооподаткування розподілялося між селянськими господарствами достатньо нерівномірно та не залежало від їхньої податкоспроможності, а саме розмірів посіву, кількості десятин землі або голів худоби [1, с. 83].

Однією з перших спроб регламентації самооподаткування в радянській державі стало прийняття 29 серпня 1924 р. законодавчого акта „Про самооподаткування населення для задоволення місцевих суспільних потреб”. Відповідно до цього нормативно-правового документу справляння платежів із самооподаткування допускалося тільки на добровільних засадах, а їх надходження спрямовувалися на благоустрій населених пунктів, утримання навчальних закладів, лікарень тощо. При цьому участь волостних виконавчих комітетів і сільських рад у проведенні самооподаткування заборонялась. Усі проблемні питання мали вирішуватися тільки в судовому порядку, а використання адміністративних заходів не допускалося. 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 р. прийнято законодавчий акт щодо самооподаткування сільського населення на задоволення його колективних потреб. На відміну від загальнодержавних податків, платежі зі 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, із прибутком у сумі 600 крб. – 13 паїв, із прибутком у сумі 1200 крб. – 46 паїв [2]. Відтак основна частина загального обсягу надходжень (а це близько 30 млн. крб.) була стягнена зі заможних верств селянства. У результаті такого навантаження в другій половині 1920-их рр. кількість селянських господарств, які використовували у власному господарстві сторонню робочу силу, скоротилася в два рази, а їхні посіви зменшилися майже на 20%. Проте більшість вітчизняних науковців згадані цифри пов’язують, скоріше за

все, з дискримінаційною політикою радянського уряду, ніж із неефективністю самооподаткування сільського населення.

Протягом 1928–1933-го рр. 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 верств селян звільняли від сплати згаданого платежу, загальну суму розподіляли між так званими куркульським елементами села, що було зумовлено класовим принципом побудови тогочасної податкової системи [3].

У подальші роки в зв'язку з періодом згортання фінансової незалежності місцевого самоврядування або, як відзначав проф. В. І. Кравченко, процесом “демонтажу місцевих фінансів” [4, с. 28] самооподаткування населення у сільській місцевості було фактично призупинено. Тільки на початку 1980-их рр. 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 (далі – Указ № 6853-Х), який законодавчо врегулював функціональний механізм цієї форми мобілізації фінансових ресурсів. Відповідно до положень Указу № 6853-Х 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 № 6853-Х 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 документу 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. Чернівцях (слід відзначити, що в 2000 р. на основі результатів місцевого референдуму від 16 квітня 2000 р. і рішення XIV сесії Чернівецької міської ради XXIII скликання „Про самооподаткування громадян м. Чернівці” від 18 травня 2000 р. № 276 було впроваджено збір коштів на фінансування робіт із благоустрою та впорядкуванню міських кладовищ). Зокрема, в 2006 р. до міського бюджету надійшло 36,5 тис. грн. коштів із самооподаткування, що на 11,4 тис. грн. менше, ніж за аналогічний період 2005 р. Більшу частину фінансових ресурсів було використано на ремонт проїздів у секторах центрального кладовища та виконання робіт зі знесення аварійних дерев на кладовищах. Відтак за шість років існування цієї форми оподаткування в м. Чернівцях платники податків сплатили 252,4 тис. грн. При цьому найменша сума коштів із самооподаткування надійшла в 2001 р. (28,6 тис. грн.), а найбільша – у 2005 р. (47,9 тис. грн.). Зважаючи на те, що в м. Чернівцях проживає 184 тис. чол., котрі підлягають самооподаткуванню, до міського бюджету щороку мало надходити близько 200 тис. грн. [6]. Із нашої точки зору, такий стан речей можна пояснити тим, що нема належного контролю з боку органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчого комітету Чернівецької міської ради, зі сплаті платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ, а також низьким рівнем податкової культури в переважній більшості мешканців м. Чернівці.

Загальносвітовий 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, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, покликаною 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 піднесення рівня життя і побуту їх мешканців необхідно розробити чіткий механізм цієї форми оподаткування, визначити граничні розміри платежів, організацію їх справляння та напрями використання органами місцевого самоврядування. Зокрема, алгоритм самооподаткування мешканців територіальних схематично подано на рис. 1.

Як відображено на рис. 1, самооподаткування організовують міські, селищні та сільські ради, а рішення щодо його проведення приймається 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 не залежно від їх участі в референдумі або позиції, вираженої при голосуванні.

Загалом же, платежі зі самооподаткування спрямовуються місцевих бюджетів і витрачаються виключно за цільовим призначенням. При цьому не використані в поточному році кошти 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 напрями використання коштів через засоби масової інформації.



**Рис. 1.** Алгоритм самооподаткування мешканців територіальних громад.

Поширити в Україні практику самооподаткування мешканців територіальних громад необхідно за наступними напрямками (див. рис. 2).

Аналізуючи перший напрям 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. № 280/97-ВР органи місцевого самоврядування за рішенням зборів громадян можуть впроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування [7]. При цьому дані органи приймають відповідні рішення, що є тими нормативно-правовими документами, на яких базовані процедурні питання цієї форми оподаткування. Відтак 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.



**Рис. 2. Напрями поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад.**



На думку вітчизняних науковців, у зв'язку з недостатнім фінансуванням, демографічною кризою та соціальними проблемами проваджувати самооподаткування в сільських населених пунктах поки що надто зарано. 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.

Одним із напрямів 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 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. При цьому рішення про проведення референдуму повинні приймати місцеві ради, в яких вказується дата проведення та коло питань, що виносяться на розгляд. Відтак 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 зі самооподаткування можуть бути представлені як у грошовій, так і натуральній формах. Останній різновид платежів був розповсюджений у 1920–1930-их рр., а механізм їх справляння полягав в участі населення у виконанні робіт на користь органів місцевого самоврядування. Сьогодні ж платежі зі самооподаткування справляють тільки в грошовій формі. Наприклад, на основі результатів місцевих референдумів у багатьох територіальних громадах нашої держави впроваджено збір коштів на фінансування робіт із благоустрою та впорядкуванню міських кладовищ.

4. Впровадження, справляння і використання платежів із самооподаткування має здійснюватись у відповідності з рішенням, прийнятим на місцевому референдумі або загальних зборів громадян, а також згідно з принципами законності, соціальної справедливості, економічної обґрунтованості, обов'язковості та цільового використання коштів самооподаткування.

5. Серед позитивних ознак самооподаткування слід відзначити ту роль, яку воно відіграє у підтриманні рівня життя та побуту мешканців населених пунктів, а також забезпеченні суспільного добробуту територіальних громад. Зокрема,

найтипівіші потреби, для задоволення яких справляють платежі зі самооподаткування є будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо.

б. До проблемних аспектів поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад слід віднести:

- 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.

Насамкінець слід зазначити, 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 якісно нове русло.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Низовой бюджет и общественное хозяйство в деревне / Под ред. М. Л. Леонтьева; Е. К. Бурцев, Г. И. Кочинов, 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](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>.