

**Буряченко А.Є.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів ДВНЗ

“Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана”

## САМОПОДАТКУВАННЯ ЯК РЕЗЕРВ ЗРОСТАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглядається можливість впровадження органами місцевого самоврядування самоподаткування, що дасть змогу підвищити надходження до місцевих бюджетів та забезпечити фінансування розвитку пріоритетних галузей економіки на місцевому рівні. Запропоновано способи впровадження та обґрунтовано напрями витрачання коштів, одержаних місцевими органами самоврядування від самоподаткування.*

*The article concerns the possibility of implementing by local self-government bodies of self-taxation giving which enables to raise proceeds to local budgets and ensure financing of priority branches of economy on a local level. The methods of implementation are offered and the directions of expenditures received by local self-government bodies from self-taxation are substantiated in the article.*

Розвиток місцевого самоврядування в Україні актуалізує питання формування на рівні територіальних громад самодостатніх бюджетних одиниць. Справді, українська влада взяла на себе відповідні зобов'язання після підписання й ратифікації Європейської хартії про місцеве самоврядування, де проголошено, що органи місцевого самоврядування повинні мати необхідний обсяг власних джерел для виконання покладених на них повноважень<sup>1</sup>. На сьогодні до таких власних джерел можна зарахувати місцеві податки і збори та закріплені за місцевими бюджетами кошти, що передаються з державного бюджету. Їх частки дорівнюють приблизно 5 % і 60 % відповідно. Решту становлять міжбюджетні трансферти. Як бачимо, доходи місцевих бюджетів формуються переважно за рахунок закріплених загальнодержавних джерел доходів, які цілком чи фіксованою часткою, на постійній або довгостроковій основі надходять у відповідний бюджет<sup>2</sup>.

На сучасному етапі в Україні паралельно з децентралізацією виконавчих повноважень відбувається й бюджетна (фіскальна) децентралізація. Її головною метою є наділення реальними фінансовими повноваженнями базових бюджетів — сіл, селищ, міст і районів у містах. Саме на цьому рівні надається основоположний стандарт соціальних послуг для населення, та відповідно до проголошеного принципу субсидіарності саме на рівні бюджетів місцевого самоврядування мають задовольнятися найперші потреби громадян. А на обласному рівні з бюджетів мають

---

<sup>1</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування. — [http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).

<sup>2</sup> Гірняк М.В. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М.В. Гірняк; Українська асоціація місцевих та регіональних влад; Українська академія друкарства; Львівська міська рада. — Л.: Каменяр, 2004. — 58 с.

фінансуватися специфічні послуги, які можуть потенційно вплинути на всіх жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці та виконання яких недоцільно й неефективно передавати на низовий рівень (професійно-технічна освіта, спеціалізоване лікування, державні програми соціального захисту й соціального забезпечення тощо).

Тут необхідно наголосити, що саме децентралізація державних функцій спричинила розширення бюджетних прав органів влади, разом із тим вона, на жаль, не торкнулася питань самостійного визначення ставок місцевих податків і зборів та їх переліку, можливості впровадження місцевими органами влади самооподаткування тощо.

Питання щодо економічної сутності податків і зборів, їх місця й ролі в податковій системі України, особливості їх правового регулювання досліджують відомі фахівці А.М. Соколовська, П.В. Мельник, О.Д. Василик, В.М. Федосов, В.М. Опарін, С.В. Львовчкін, Ю.В. Лапшин, В.А. Онищенко, О.О. Петриченко, Р.М. Попова, Н.В. Черноус, А.В. Бодюк, П.В. Цимбал, О.С. Близнюк, Н.Л. Губернська, О.А. Музика<sup>3</sup>, які зробили значний внесок у розвиток науки про податки. Головна увага у наукових працях цих авторів приділяється економічному змісту податків, механізму їх справляння, визначенню елементів системи оподаткування та їх особливостей. При цьому особливий акцент робиться на функціонуванні загальнодержавних податків і зборів, оскільки вони є основними бюджетоутворюючими надходженнями.

Утім, на сьогоднішній день питанню впровадження самооподаткування на рівні територіальних громад учені й фахівці-практики майже не приділяють належної уваги. Це пов'язано з незначною роллю власних надходжень у формуванні місцевих бюджетів та в незацікавленості органів місцевого самоврядування в устанавленні певних податків.

Головною метою статті є дослідження позитивних і негативних чинників, що впливають на можливість запровадження самооподаткування на місцевому рівні.

---

<sup>3</sup> Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення / А.М. Соколовська; НДФІ при Мін-ві фінансів України. — К.: НДФІ, 2001. — 371 с.; Мельник П.В. Податкова система та механізми її реалізації у перехідній економіці : Автореф. дис. д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 / П.В. Мельник; НАН України; Ін-т екон. прогнозування. — К., 2001. — 32 с.; Василик О.Д. Податкова система України: Навч. посіб. [для студ. екон. спец. вищих закл. освіти] / О.Д. Василик; Укр. держ. фін. акад. — К.: Поліграфкнига, 2004. — 447 с.; Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Моногр. / В.М. Федосов, В.М. Опарін, С.В. Львовчкін; за наук. ред. В.М. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 387 с.; Місцеві податки, збори і неподаткові платежі / Ю.В. Лапшин, В.А. Онищенко, О.О. Петриченко та ін.; ред. М.Я. Азаров: У 2 ч. — К.: Експерт-Про, 2000. — Ч. 1. — 2000. — 667 с.; Місцеві податки, збори і неподаткові платежі / Ю.В. Лапшин, В.А. Онищенко, О.О. Петриченко та ін.; ред. М.Я. Азаров: У 2 ч. — К.: Експерт-Про, 2000. — Ч. 2. — 2000. — 774 с.; Бодюк А.В. Податкова система (ресурсні платежі): Навч. посіб. / А.В. Бодюк; Держ. подат. адміністрація України; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2007. — 575 с.; Цимбал П.В. Податки, податкова система України, податкова злочинність: історія, теорія, практика / П.В. Цимбал; Держ. подат. адміністрація України; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2007. — 320 с.; Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання: Навч. посіб. / О.С. Близнюк, Н.Л. Губернська, О.А. Музика та ін. — К.: Дакор, КНТ, 2007. — 316 с.

Згадаємо стисло історію самооподаткування, яка є досить довгою й цікавою. На території сучасної України самооподаткування в його класичному вигляді з'явилося разом із запровадженням магдебурзького права, коли міста здобували відповідні майнові повноваження (право володіти нерухомим майном, землею, запроваджувати податки тощо). На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізного краму, з ремісників, із заїжджих дворів, лазень і т. ін.

Після фактичного скасування положень магдебурзького права для міст європейської частини Російської імперії у XVIII ст. та після проведеної 1864 року земської реформи права щодо оподаткування були істотно обмежені. Проте можливість самооподаткування зберігалася. Відповідно до Положення про земські установи у віданні таких установ було утримання доріг, мостів, перевезень; місцевих установ із селянських справ; статистичних комітетів; розвиток торгівлі і промислу тощо. Земство розпоряджалося мізерними матеріальними ресурсами. Головним джерелом їх доходів було право оподатковувати платників новими податками. Земство могло асигнувати певні суми на народну освіту, але не мало права розпоряджатися ними<sup>4</sup>.

За радянських часів також були спроби запровадження самооподаткування, наприклад постановами ЦВК і РНК СРСР від 31 травня 1934, 1935 років та від 20 липня 1936-го “Про самообкладання сільського населення”<sup>5</sup>. Але найзмістовнішим правовим документом, положення якого можуть бути застосовані навіть сьогодні, є Постанова ЦВК СРСР № 108, РНК СРСР № 1576 від 11 вересня 1937 року “Про самообкладання сільського населення”<sup>6</sup>. Саме в ній було закладено обов’язкові юридичні й фінансові умови здійснення самооподаткування, а саме:

— самооподаткування здійснюється в сільській місцевості відповідно до рішення, прийнятого більшістю голосів загальних зборів громадян даного селища або кількох селищ, що входять до даної сільської ради [при цьому на загальних зборах мають бути присутні більшість громадян даного селища (групи селищ, що входять до даної сільської ради)];

— кошти, зібрані через самооподаткування, не повинні включатись у бюджет сільської ради, а витрачаються на прокладання й ремонт доріг, на спорудження й ремонт шкіл, мостів, колодязів, ремонт лікарень, бібліотек та інших культурних установ;

— загальні збори громадян установлюють, на які потреби та в яких розмірах мають бути витрачені кошти від самооподаткування;

— заборона вилучення надходжень від самооподаткування з боку вищих органів влади;

---

<sup>4</sup> Піхоцький В.Ф. Ресурсні платежі та місцеві податки і збори: Навч. посіб. / В.Ф. Піхоцький. — К.: Професіонал, 2005. — С. 228—229.

<sup>5</sup> С. 3. СССР. — 1934. — № 30. — Ст. 232; С. 3. СССР. — 1935. — № 30. — Ст. 233, 238; С. 3. СССР. — 1936. — № 40. — Ст. 341.

<sup>6</sup> Постановление ЦИК СССР № 108, СНК СССР № 1576 от 11.09.1937 “О самообложении сельского населения”. — <http://www.pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss6497.htm>.

— можливість проведення спільного (разом із сусідніми сільськими радами) самооподаткування для здійснення фінансування суспільних цільових заходів;

— передання загальним зборам громадян права затвердження розмірів внесків із самооподаткування, термінів сплати за самооподаткуванням, а також визначення пільгових верств населення;

— рішення загальних зборів громадян про проведення самооподаткування є обов'язковим для всіх громадян даного селища або групи селищ, що входять у сільську раду;

— суми самооподаткування, не сплачені у встановлені терміни, можуть бути стягнені в судовому порядку;

— обов'язковий фінансовий звіт сільської ради перед загальними зборами громадян про використання коштів від самооподаткування.

Пізніше, 1984 року, було ухвалено Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про самооподаткування сільського населення”<sup>7</sup>, положення якого майже цілком повторювали згаданий вище документ та визначали такий порядок самооподаткування:

— рішення про його запровадження приймає схід села більшістю голосів;

— кошторис витрат і доходів із самооподаткування затверджує сільська рада;

— кілька сільських рад здобувають право об'єднувати кошти для здійснення спільних заходів;

— кошти від самооподаткування зараховуються на поточний рахунок сільської ради та не включаються до її бюджету, витрачаються на заходи, затвержені сільськими зборами.

Згідно з цим Указом Рада Міністрів УРСР повинна визначити приблизний перелік заходів, на які можуть витрачатися кошти самооподаткування, серед яких — ремонт, будівництво клубів, бібліотек, шкіл, лікарень, фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання господарського інвентарю для них, будівництво й ремонт житлових будинків при школах, автомобільних шляхів, мостів, колодязів, громадських лазень, благоустрій і радіофікація сіл, упорядкування кладовищ тощо<sup>8</sup>.

Досліджуючи особливості оподаткування в 1920—1930-х роках І. Головка зазначає, що самооподаткування являло собою “...систему паралельного й додаткового оподаткування селян. Передбачалося, що сума самообкладання не перевищуватиме 35 % від розміру єдиного сільгоспподатку, але насправді її постійно переглядали. На початку 1928 р. ставки самооподаткування, тобто надподатку щодо єдиного сільгоспподатку, становили в більшості округ від 69 % до 100 %. Райфінвідділи щоразу вимагали від сільських рад збільшення надходжень від самообкладання. Бідняків звільняли від нього, а загальну суму розподіляли між так

<sup>7</sup> Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про самооподаткування сільського населення” // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1984. — № 19. — Ст. 364.

<sup>8</sup> Піхоцький В.Ф. Зазнач. праця. — С. 230—231.

званими заможнo-куркульськими елементами села, що також було зумовлено класовим принципом податкової системи”<sup>9</sup>.

На жаль, змістовнішої статистичної й аналітичної інформації щодо ефективності самооподаткування в той час майже немає, тому у своєму дослідженні ми вимушені спиратися на сучасний зарубіжний досвід та частково на спроби впровадження самооподаткування в сучасній Україні.

За часів незалежності держави термін “самооподаткування” та його визначення вперше з’явилися у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким самооподаткування — це форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру<sup>10</sup>.

Під час підготовки проектів Податкового кодексу були спроби внести самооподаткування до переліку місцевих податків і зборів. Проте останній варіант, поданий народними депутатами М.Д. Катеринчуком та К.М. Ляпіною, котрий нині перебуває на обговоренні в Міністерстві фінансів<sup>11</sup>, узагалі не містить такого виду надходжень до місцевих бюджетів, як самооподаткування. Крім того, народний депутат України В.Ю. Хомутиннік, який подав до Верховної Ради проект Закону України “Про місцеві податки і збори”, пропонує виключити із Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” норму щодо встановлення радами місцевих податків і зборів на засадах добровільного самооподаткування. І такий підхід досить дивний, зважаючи на те, що рішення про самооподаткування має прийматися більшістю громадян, які беруть участь у референдумі. Адже вони самостійно і свідомо йдуть на сплату додаткових внесків на благоустрій території, де мешкають.

Останнім часом в Україні здійснювались неодноразові спроби впровадити самооподаткування. Найпоказовішим став експеримент у Чернівцях. 2000 року на місцевому референдумі переважною більшістю городян було прийнято рішення про запровадження самооподаткування повнолітніх мешканців міста в розмірі 1 гривні на рік на впорядкування міських кладовищ. За прогнозними розрахунками надходження від самооподаткування мали становити приблизно 200 000 грн на рік. І хоча фактично з того часу вони не перевищували 30 % від запланованих, ці кошти дали змогу місцевим органам влади істотно поліпшити ситуацію з облаштуванням міських кладовищ<sup>12</sup>.

У зарубіжній фінансовій практиці самооподаткування застосовується досить широко. У більшості розвинутих країн місцеві органи влади мають право

---

<sup>9</sup> Головка І. Оподаткування за класовим принципом / І. Головка // Вісник податкової служби України. — 2007. — № 34.

<sup>10</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 1–2. — Ст. 95.

<sup>11</sup> Проект Податкового кодексу України. — <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/>

<sup>12</sup> По гривні на рік — на “вічний спокій” // Високий Замок [Інтернет версія]. — 2003. — № 19 (2451). — 30 січ.

податкової ініціативи. Утім, і це цілком доцільно, таке право істотно обмежено вищими органами влади. Так, відповідно до Конституції Німеччини (ст. 106) місцеві органи влади можуть самостійно встановлювати тільки “місцеві податки на споживання й видатки”<sup>13</sup>. Крім того, право місцевих органів влади запроваджувати місцеві податки обмежується заборонаю на існування однотипних податків. Фактично йдеться про те, що база місцевого податку не повинна дублювати вже наявні державні податки. А оскільки майже всі реальні податкові бази вже оподатковуються, місцевим органам влади майже не залишається можливостей для маневру.

Попри те що за сучасних умов нерозвиненості основних інститутів місцевого самоврядування використання інституту самооподаткування має вельми епізодичний і локальний характер, вважаємо, що з розвитком самостійності місцевого самоврядування в цілому роль таких доходів зростатиме. А отже, є потреба у встановленні місця зазначених платежів у системі фіскальних виплат, аби чітко з’ясувати правовий статус цих платежів і те, наскільки реально створити механізми, що уможливають надання прав місцевим органам влади на встановлення самооподаткування?

Саме по собі право на встановлення разових платежів може розглядатись як інститут безпосередньої демократії, з допомогою якого в населення, що мешкає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з’являється можливість самостійно розв’язати різні питання місцевого значення незалежно від органів державної влади. Проте доводиться констатувати, що за браку законодавчого регулювання цих відносин згадане право можна використати як на благо, так і на шкоду, оскільки в законодавстві немає механізмів, які встановлюють межі можливого втручання у приватну власність на рівні правових актів місцевих органів влади.

Також слід зазначити, що нині абсолютно природно, коли на території однієї адміністративно-територіальної одиниці мешкають громадяни з різними економічними можливостями, тому цілком імовірно, що в разі впровадження самооподаткування розмір платежів буде прийнятним для одних громадян і практично неможливим для інших. Більше того, самооподаткування може перетворитися на досить ефективний інструмент для “витискування” малозабезпечених громадян із їхніх приміщень, земельних ділянок, вигідних площ тощо, оскільки розв’язання питання про встановлення розміру платежів не передбачає граничних норм. А в разі невиконання громадянами свого обов’язку з його сплати цілком імовірно судові розгляди, а також використання інших механізмів примусу, спрямованого на забезпечення виконання зазначеного обов’язку.

Варто зауважити, що подібне становище нині характерне для об’єднання співвласників багатопверхових будинків (ОСББ). Так, доходи громадян, які одержали житло та приватизували його, і громадян, котрі придбавають так зване комерційне

---

<sup>13</sup> Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учеб.: Пер. с нем. / Х. Циммерманн. — М.: Дело и Сервис, 2003. — С. 206—209.

житло в тих самих будинках, що й перші, нерідко дуже відрізняються. При цьому ті, хто приватизував житло, далеко не завжди мають можливість здійснювати виплати, що встановлюються на рівні ОСББ, оскільки заможніших громадян час-то виявляється більшість.

Тому органи місцевого самоврядування під час підготовки до референдуму про встановлення самооподаткування повинні економічно обґрунтувати необхідність впровадження самооподаткування, його розмір і порядок сплати, а також обов'язково передбачити соціальний аспект — можливість надання пільг.

Підбиваючи підсумок, наголосимо: можливість впровадження самооподаткування як додаткового резерву зростання доходів бюджету місцевого самоврядування в Україні існує. Утім, його встановлення пов'язане з низкою труднощів, які потрібно подолати. Це, по-перше, брак законодавчого закріплення самооподаткування як виду податкових надходжень до місцевих бюджетів, про що йшлося раніше. По-друге, наявна в Україні пропорційна система виборів, яка не забезпечує повного репрезентування інтересів громадян на місцевому рівні. За оцінками фахівців, на сьогодні приблизно 30 % місцевих рад не мають представників відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що призводить до безвідповідальності та незацікавленості обраних депутатів у розвитку інфраструктури. По-третє, невизначеність із елементами самооподаткування. Треба чітко окреслити правову природу самооподаткування громадян, зарахувавши його до місцевих податків (можливо, зазначивши, що самооподаткування є цільовим податком); встановити об'єкт оподаткування; розробити порядок обчислення бази оподаткування; передбачити граничний розмір цього податку, а також встановити обмеження, пов'язані з періодичністю справляння даного податку протягом фінансового року.

Варто також додати, що потреба в детальному законодавчому регулюванні описаних відносин великою мірою зумовлена досить низьким рівнем розвитку інституту місцевого самоврядування, а також недостатньою розвиненістю правової й податкової культур. Проте вважаємо: здійснивши кроки для впровадження самооподаткування та розв'язавши окреслені проблеми, місцеве самоврядування отримує додатковий фінансовий важіль для забезпечення місцевих потреб, оскільки в ідеалі передбачається, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на самостійне визначення важливих елементів місцевого оподаткування.

Отже, у проведеному дослідженні коротко наведено історію самооподаткування на теренах сучасної України, аналіз позитивних і негативних чинників, що впливають на можливість запровадження самооподаткування на місцевому рівні, фінансові і правові критерії, яким має відповідати самооподаткування. Проте дана стаття, безумовно, не вичерпує всіх аспектів проблеми, що вивчається. Тому надалі передбачається наукове дослідження питань щодо законодавчого закріплення самооподаткування, його адміністрування, визначення розміру податкових ставок тощо.