DOI: 10.36695/2219-5521.1.2020.27

УДК 336.1:352

І.І. БАБІН

*Ігор Іванович Бабін, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент Чернівецького національного уні-
верситету імені Юрія Федьковича**

ORCID: 0000-0002-6603-4380

САМООПОДАТКУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК ІНСТИТУТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Традиційно у фінансовій та фінансово-правовій літературі власні доходи місцевого самоврядування розглядають крізь призму доходів від комунальної власності та місцевих податків і зборів. Водночас досить цікавий і перспективний інструмент мобілізації фінансових ресурсів територіальними громадами, який має давню історію та вітчизняні й зарубіжні приклади ефективного використання, здебільшого залишається поза увагою. Йдеться про такий фінансово-правовий інститут, як самооподаткування населення. Повністю спотворений в 30–70-х роках ХХ ст. радянською владою, коли самооподаткування використовувалося як інструмент боротьби з незгідними з комуністичною ідеологією, він викликає побоювання та негативні асоціації у свідків тієї епохи сьогодні. Однак те, що відбувалося в ті часи, жодного відношення до класичного самооподаткування населення не має, і відмовлятися від нього в умовах дефіциту фінансових ресурсів територіальним громадам не варто.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на важливість зазначеної проблеми, ґрунтовних досліджень, присвячених правовій природі, місцю та ролі самооподаткування населення в системі фінансового права, надзвичайно мало, а більшість праць має фрагментарний характер та стосується окремих аспектів прояву даного явища. У науці фінансового права поки що не склалося єдиного підходу до розуміння самооподаткування населення. Дане явище досить часто ототожнюють з іншими категоріями фінансового права, такими як податки, збори, благодійні внески і навіть місцеві запозичення. Відповідно, відсутні чіткі критерії розмежування даних явищ. В основу дослідження покладено теоретичні напрацювання як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, зокрема О.В. Борисюка, А.Є. Буряченка, К.О. Ветрової, М. Гускі, О.О. Кірина, Є. Конюжевської, О.В. Литвиної, В.В. Письменного, І.П. Сторожук та інших.

Формулювання мети статті. Виходячи з цих міркувань, мета даної статті полягає в тому, щоб розкрити особливості самооподаткування населення як інституту фінансового права.

Виклад основного матеріалу. Серед вітчизняних та зарубіжних науковців єдиної думки щодо розуміння сутності, місця та ролі самооподаткування в системі доходних джерел територіальних громад немає. Здебільшого самооподаткування розглядається як інститут, що має податкову природу. Так, наприклад, А.Є. Буряченко, підбиваючи підсумки свого дослідження самооподаткування, пише: «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»¹. Подібної позиції дотримується і російський науковець М. Карасьов, який вказує на необхідність кваліфікації вказаних платежів в якості місцевих цільових податків та внесення відповідних змін до Податкового кодексу РФ в частині визначення елементів їх оподаткування. Такі висновки автор робить, виходячи з того, що цільовий характер коштів обумовлений їх спрямуванням на вирішення чітко сформульованих місцевих питань, а обов'язковість розглянутих платежів він пов'язує з тим, що рішення приймається на основі референдуму, який підлягає обов'язковому виконанню на території відповідного муніципального утворення². Проте М. Карасьов не коментує положення Бюджетного кодексу РФ, у якому чітко визначена неподаткова природа даного платежу.

Інколи самооподаткування відносять до обов'язкових платежів неподаткового характеру, благодійних внесків і навіть місцевих запозичень. Так, А.А. Сергеев зазначає, що інститут самооподаткування громадян несе в собі еклектичне поєднання прийомів цивільного права (платежі в порядку самооподаткування є добро-

вільними, оскільки механізму примусового стягнення в чинному законодавстві немає), бюджетного права (платежі повинні зараховуватись до бюджету і витратитися за цільовим призначенням) і муніципального права (ці добровільні платежі вводяться муніципально-владним рішенням референдуму чи зборів громадян)³.

Проблему породжує ще й та обставина, що на сьогодні в Україні практично відсутнє законодавче регулювання цього фінансово правового інституту. Окрім Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де в ст. 1 міститься лише визначення самооподаткування, та Закону України «Про співробітництво територіальних громад», який у ст. 16 передбачає можливість фінансування співробітництва за рахунок коштів самооподаткування, продовжує також діяти Указ Президії Верховної Ради Української РСР 1984 р. № 145 «Про самооподаткування сільського населення», зміст якого породжує більше питань, ніж дає відповідей на те, що таке самооподаткування і як його застосовувати. Практично відсутнє нормативне регулювання даного інституту і на рівні органів місцевого самоврядування.

Від правильного визначення місця кожного виду платежу в системі доходів публічних суб'єктів та, зокрема, в системі обов'язкових платежів, залежить порядок його встановлення та введення, підстави справляння та стягнення⁴. З цієї метою необхідно провести чітку межу між окремими видами платежів, основою якої повинні стати не лише позиція законодавця, а й юридична природа та економічний зміст цих платежів.

Незважаючи на те, що самооподаткуванню та податкам властива низка спільних рис (публічний характер, індивідуальна безвідплатність, обов'язковий характер сплати), ототожнювати ці платежі не можна. По-перше, від податків самооподаткування відрізняється цільовим характером. Причому цільовий характер має як саме введення самооподаткування, так і видатки зібраних коштів, що є винятком із принципу загального покриття видатків бюджету, властивого для податків. Як зазначає М. Гускі, самооподаткування є інструментом нагромадження доходів громади на чітко окреслену ціль⁵. Абстрактне формулювання цілі самооподаткування може бути підставою для визнання його незаконним. Відповідно до згаданого вище Указу Президії Верховної Ради УРСР, самооподаткування проводиться з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів із благоустрою і соціально-культурного розвитку населених пунктів. Наявний досвід показує, що самооподаткування встановлювалось для фінансування вуличного освітлення, реконструкції пам'яток культури, догляду за культовими спорудами, кладовищами, вивезення сміття, очищення водоєм загального користування...

По-друге, самооподаткуванню властива власна форма легалізації (спосіб встановлення) – проведення загальних зборів або місцевого референдуму, в той час як щодо податків такі форми безпосередньої демократії прямо заборонені ст. 74 Конституції України. У зарубіжній науковій літературі, виходячи з цієї особливості самооподаткування, його часто називають інструментом прямої демократії та народною фінансовою ініціативою. Наприклад, у Законі «Про місцевий референдум» Республіки Польща прямо вказано, що проведення референдуму громади є єдиною допустимою формою встановлення самооподаткування мешканців, а ухвала про його проведення повинна бути підтримана не менше ніж половиною від складу відповідної місцевої ради. В ухвалі мають бути чітко вказані конкретні цілі і засади самооподаткування. Запровадження самооподаткування можливе, якщо під час референдуму за нього віддали свій голос не менше двох третин мешканців, які мають право голосу⁶. На думку Є. Конюжевської, використання референдуму щодо самооподаткування мешканців також може бути підтримане необхідністю включення членів громади до виконання громадських завдань і, як результат, у формуванні їх відповідальності за функціонування своєї громади⁷.

По-третє, самооподаткуванню відрізняється від податків суб'єктом встановлення. У силу дії принципів єдності податкової системи та єдності економічного простору України межі компетенції представницьких органів місцевого самоврядування в сфері оподаткування обмежені такими діями, як вибір із встановленого на рівні закону переліку місцевих податків і зборів конкретного податку чи збору, розробка та конкретизація змісту чітко визначених елементів юридичної конструкції обраного місцевого податку чи збору, а також здійснення процесу щодо прийняття відповідного рішення про введення даного місцевого податку чи збору в дію на території своєї юрисдикції⁸. Статтею 10 Податкового кодексу України визначено вичерпний перелік місцевих податків та зборів: 1) податок на майно; 2) єдиний податок; 3) збір за місця для паркування транспортних засобів; 4) туристичний збір. Органи місцевого самоврядування не вправі встановлювати додаткові місцеві податки і збори, не передбачені законом. Водночас ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виступаючи проявом конституційного принципу самостійності місцевого самоврядування, передбачає можливість за рішенням зборів громадян залучити на добровільній основі кошти населення відповідної території у формі самооподаткування для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. Тобто суб'єктом встановлення місцевих податків є представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада), а самооподаткування – безпосередньо мешканці відповідної територіальної громади. Разом із тим історія самооподаткування в Україні показує непоодинокі випадки, коли місцеві ради без проведення загальних зборів мешканців чи місцевого референдуму намагалися встановити на своїй території самооподаткування. Наприклад, Малоорчицькою сільською радою на Харківщині було встановлено самооподаткування сільського населення на 2013 рік. Згідно з рішенням ради самооподаткування охоплювало близько 1,6 тис. осіб. Ставка становила 10 гривень. Гроші від самооподаткування мали піти на ремонт місцевого пам'ятника. Однак прокуратурою Зачепилівського району, що є яскравим підтвердженням нашої позиції щодо суб'єкта встановлення самооподаткування, було внесено подання сесії сільської ради про скасування незаконного рішення з метою захисту прав громадян. Своє подання прокуратура обґрунтовувала тим, що згідно з вимогами нового Податкового кодексу України самооподаткування не входить до переліку податків та зборів, які мають право встановлювати місцеві ради⁹.

По-четверте, самооподаткуванню, на відміну від податків, властивий добровільний характер встановлення. Мешканці територіальної громади на загальних зборах чи місцевому референдумі добровільно погод-

жуються на введення самооподаткування, його розмір, порядок сплати, цілі використання зібраних коштів чи навпаки, не погоджуються, в той час як з платниками податків зазначені питання не обговорюються, їх думки та позиції можуть не прийматись до уваги. Тобто встановлення податків відбувається в односторонньому з боку суб'єкта публічної влади (Верховної Ради України чи відповідної місцевої ради) обов'язковому порядку¹⁰. Після затвердження рішення про встановлення самооподаткування на загальних зборах мешканців чи місцевому референдумі сплата коштів самооподаткування, як і сплата податків, набуває обов'язкового характеру. Тому не можемо погодитись з В. Письменним, що 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 інфраструктури¹¹. Подібні висновки науковців можемо пояснити не розробленістю фінансового законодавства в частині відповідальності за не сплату коштів самооподаткування. Адже самооподаткування не є податком, відповідно застосовувати положення Податкового кодексу щодо відповідальності за невиконання податкового зобов'язання до нього не можна. У практиці зарубіжних країн трапляються випадки, коли в муніципальних правових актах самооподаткування намагаються чітко та однозначно назвати податком та поширити на нього положення податкового законодавства, в тому числі в частині юридичної відповідальності за невиконання податкового зобов'язання, однак самі науковці, які наводять ці приклади, зазначають безперспективність такого підходу на підставі того, що самооподаткування має більше відмінних, ніж спільних ознак з податками¹².

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що самооподаткування необхідно розглядати як самостійний вид обов'язкового платежу, що не має податкового характеру та використовується для вирішення питань місцевого значення, розмір та порядок введення і використання якого встановлюються самостійно населенням на загальних зборах чи місцевому референдумі. Введення самооподаткування населення має важливе значення для розвитку територіальних громад. По-перше, територіальні громади отримують додаткову фінансову підтримку для вирішення нагальних проблем, що належать до питань місцевого значення. По-друге, введення самооподаткування населення дає змогу мешканцям брати безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, тим самим підвищуючи їх громадянську активність. По-третє, зростає рівень відповідальності органів місцевого самоврядування перед мешканцями громади, оскільки вони зможуть розраховувати на зазначені кошти лише у випадку впевненості останніх в ефективності та доцільності їх використання.

¹ Буряченко А.Є. Самооподаткування як резерв зростання доходів бюджетів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2009. № 2. С. 50.

² Карасев М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах. *Финансовое право*. 2004. № 4. С. 49–53.

³ Сергеев А.А. Самообложение граждан в законодательстве Российской Федерации. СПС «Консультант Плюс».

⁴ Бабін І.І. Податкове право: навчальний посібник. Київ: Видавничий дім «КОНДОР». 2018. С. 146.

⁵ Hyski Marcin. Problemy samoopodatkowania się mieszkańców gminy. *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*. 2009. Nr. 4. S. 140.

⁶ Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000r. Dz. U. 2000. Nr 88. poz. 985.

⁷ Koniuszewska Ewa. Referendum for self-taxation as a form of participation of commune residents in the shaping of its revenues. Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings), ed. Ewa Lotko, Urszula K. Zawadzka-Pak, Michal Radvan, Bialystok-Vilnius 2018. S. 606. DOI 10.15290/ooolscprepi.2018.44

⁸ Бабін І.І. Современная система местных налогов и сборов Украины. *Societas et Iurisprudentia*. 2016. Volume IV. Issue 3. P. 24–25.

⁹ Прокуратура захистила селян від незаконного податку. Прес-служба прокуратури Харківської області. URL: http://khar.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=117222&fp=3220

¹⁰ Бабін І.І. Юридична конструкція податку: монографія. Чернівці: Рута, 2008. С. 47–48.

¹¹ Письменний В. Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми. *Світ фінансів*. 2008. № 3(16) вересень. С. 35.

¹² Кирич А.А. О средствах самообложения граждан: правовой анализ. *Молодой ученый*. 2017. № 35 (169). С. 56–59.

Резюме

Бабін І.І. Самооподаткування населення як інститут фінансового права.

У статті розкриваються особливості самооподаткування населення як інституту фінансового права. Обґрунтовано, що самооподаткування є самостійним видом обов'язкового платежу, який не має податкового характеру та використовується для вирішення питань місцевого значення. Його розмір та порядок введення і використання встановлюються самостійно населенням на загальних зборах чи місцевому референдумі. Самооподаткування відрізняється від податків цільовим характером, суб'єктом та способом легалізації, добровільністю встановлення. Введення самооподаткування має важливе значення для розвитку територіальних громад. Самооподаткування дає змогу територіальним громадам отримати додаткові кошти, підвищити громадянську активність мешканців, посилити рівень відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: самооподаткування, податок, доходи місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, народна фінансова ініціатива, інститут фінансового права.

Резюме

Бабін І.І. Самообложение населения как институт финансового права.

В статье раскрываются особенности самообложения населения как института финансового права. Обосновано, что самообложение является самостоятельным видом обязательного платежа, который не имеет налогового характера и используется для решения вопросов местного значения. Его размер и порядок введения и использования устанавливается самостоятельно

населением на общем собрании или местном референдуме. Самообложение отличается от налогов целевым характером, субъектом и способом легализации, добровольностью установки. Введение самообложения имеет большое значение для развития территориальных общин. Самообложение позволяет территориальным общинам получить дополнительные средства, повысить гражданскую активность жителей, усилить уровень ответственности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: самообложение, налог, доходы местных бюджетов, местное самоуправление, народная финансовая инициатива, институт финансового права.

Summary

Igor Babin. Self-taxation of the population as an institution of financial law.

The article reveals the features of self-taxation of the population as an institution of financial law. There is no consensus among national and foreign scholars on the understanding of the nature, place and role of self-taxation in the system of profitable sources of territorial communities. For the most part, self-taxation is considered to be an institution of a tax nature, compulsory non-tax payment, charitable contributions, local borrowing. The problem is also caused by the fact that today in Ukraine there is practically no legislative regulation of this financially legal institute.

The procedure for establishing and entering, the basis for collection and collection depends on the correct determination of the place of each type of payment in the system of revenue of public entities, and in particular in the system of obligatory payments.

Although self-taxation and taxes are inherent in a number of common features (public nature, individual non-gratuity, mandatory payment), these payments cannot be equated. First, self-taxation differs from the taxes by target character. Secondly, self-taxation is characterized by its own form of legalization – holding a general meeting or a local referendum, while for taxes such forms of direct democracy are explicitly prohibited by law. In the foreign scientific literature, based on this peculiarity of self-taxation, it is often called the instrument of direct democracy and the people's financial initiative. Third, self-taxation is different from taxes by the entity of imposed. The subject by imposed of local taxation is the representative body of local self-government (local council), and self-taxation is directly the residents of the respective territorial community. Fourth, self-taxation, unlike taxes, is inherently voluntary in nature. At a general meeting or local referendum, residents of a territorial community voluntarily agree to introduce self-taxation, its size, payment procedure, purpose of using the funds raised, or vice versa, but these issues are not discussed with taxpayers.

It is argued that self-taxation is an independent, non-taxable type of payment that is used to resolve issues of local importance, the size and order of introduction and use are set independently by the population at a general meeting or local referendum. Introducing self-taxation is essential for the development of territorial communities. Self-taxation allows territorial communities to receive additional funds, increase civic activity of residents, and increase the level of responsibility of local self-government bodies.

Key words: self-taxation, tax, local budget revenues, local government, people's financial initiative, institution of financial law.

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2020.28

УДК 347.73

П.В. КОЛОМІЄЦЬ

*Павло Віталійович Коломієць, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Полтавського інституту економіки і права**

ORCID: 0000-0002-3155-0393

ПОДАТКОВО-ПРАВОВЕ ВИХОВАННЯ ГРОМАДЯН ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми цього дослідження зумовлена результатами проведеного автором даної статті моніторингу якості надання українським громадянам освітніх послуг у сфері податкового виховання та податкової освіти, «стан якої не задовольняє вимог, що постають перед нею в умовах розбудови української державності, культурного та духовного відродження українського народу. Це виявляється передусім у невідповідності освіти запитам особистості, суспільним потребам та світовим досягненням людства; у знеціненні соціального престижу освіченості та інтелектуальної діяльності; у спотворенні цілей та функцій освіти; бюрократизації всіх ланок освітньої системи. Динамізм, притаманний сучасній цивілізації, зростання соціальної ролі особистості, гуманізація та демократизація суспільства, інтелектуалізація праці, швидка зміна техніки і технологій в усьому світі – все це потребує створення таких умов, за яких народ України став би нацією, що постійно навчається»¹.

Принципова актуальність досліджуваної проблематики передусім безпосередньо пов'язана з офіційним визнанням того, що проведені протягом 29 років незалежності нашої країни напрями розвитку освіти не мали достатньо системного та комплексного характеру, а відтак не сприяли формуванню цілісної державної політики у сфері освіти. Тому актуальність проблематики підвищення якості навчання податкової грамоти, податкового виховання та освіти українських громадян сформулюємо, скориставшись рекомендаціями, наданими Уордом М. Хасси та Дональдом С. Любиком у своїй роботі «Основи світового податкового кодексу» (версія російською мовою, видання 1996 р.): «Ударение должно быть сделано на образовании – не только на обучении налоговых чиновников и служащих, но и на обучении населения... Необходимо добиться массо-