

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 336.1:352

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.7>

САМООПОДАТКУВАННЯ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ВИДАТКАХ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Бабін І.І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича
ORCID: 0000-0002-6603-4380
e-mail: i.babin@chnu.edu.ua

Бабін І.І. Самооподаткування як форма участі громадян у видатках територіальної громади: досвід Республіки Польща.

Стаття присвячена аналізу польського досвіду правового регулювання самооподаткування як форми участі громадян у видатках територіальної громади. Показано, що інститут самооподаткування в Республіці Польща має досить давню історію. Запозичений в 50-х роках минулого століття в СРСР, він і сьогодні продовжує успішно використовуватись як інструмент додаткової мобілізації фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Розкрито особливості та механізм встановлення самооподаткування. Показано, що на сьогодні механізм встановлення самооподаткування значно ускладнено і єдиною прийнятною формою його запровадження є місцевий референдум. Автор акцентує увагу на існуванні в польському законодавстві та фінансово-правовій доктрині чіткої позиції щодо розмежування самооподаткування та податків. Самооподаткуванню властивий цільовий характер, власна форма легалізації, власний суб'єкт та добровільний характер встановлення.

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 встановлюється самостійно населенням на місцевому референдумі. Разом з цим, місцеві референдуми для Польщі поки що залишаються рідкісним явищем. Це пов'язано як з вартістю так і складністю процедури проведення. Крім того, ширше використання референдумів щодо самооподаткування було заблоковано судовими рішеннями та думкою експертів з фінансового права, які заявили, що інститут самооподаткування в його теперішній формі немає жодних правових підстав.

Аналіз показує, що громади Польщі найчастіше використовують можливості самооподаткування мешканців для цілей, пов'язаних із будівництвом інфраструктурних мереж (водопровідних та каналізаційних мереж), або із управлінням муніципальними відходами (сортування, вивезення та зберігання сміття). Введення самооподаткування має важливе значення для розвитку територіальних громад. Самооподаткування дозволяє територіальним громадам отримати додаткові кошти, підвищити громадянську активність мешканців, посилити рівень відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: самооподаткування, податок, доходи місцевих бюджетів, територіальні громади, місцеве самоврядування, місцевий референдум, Республіка Польща.

Babin I.I. Self-taxation as a form of participation of citizens in expenditures of the territorial community: the experience of the Republic of Poland.

The article is devoted to the analysis of the Polish experience of legal regulation of self-taxation as a form of citizen's participation in local community expenditures. It is shown that the Institute of self-taxation in the Republic of Poland has a long history. Borrowed in the 1950s in the USSR, it continues to be successfully used today as a tool to further mobilize financial resources to address local issues. The peculiarities and mechanism of establishing self-taxation are disclosed. It is shown that today the mechanism of establishing self-taxation is significantly complicated and the only acceptable form of its introduction is a local referendum. The author emphasizes the existence in Polish law and the financial and legal doctrine of a clear position on the distinction between self-taxation and taxes. Self-taxation is intrinsic to the target character, its own form of legalization, its own entity and its voluntary nature.

It is substantiated that self-taxation is an independent form of non-taxable compulsory payment and is used to resolve issues of local importance, its size and order of introduction and use are determined independently by the population in a local referendum. At the same time, local referendums for Poland remain a rare occurrence. This is due to both the cost and the complexity of the procedure. In addition, the widespread use of self-tax referendums was blocked by court decisions and the opinion of financial law experts, who stated that the self-tax institute in its current form had no legal basis.

The analysis shows that the Polish communities most often use self-taxation of the population for the purposes related to the construction of infrastructure networks (water and sewerage networks) or municipal waste management (sorting, disposal and storage). 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, territorial communities, local government, local referendum, Republic of Poland.

Постановка проблеми. Важливу роль для розвитку територіальних громад має наявність власних доходів. Виходячи з їх кількості, оцінюється фінансова самостійність місцевого самоврядування. Тому важливо, щоб власні доходи становили вагомую частку в системі доходів місцевих бюджетів, а органи місцевого самоврядування мали певну ступінь свободи у формуванні джерел фінансування. Традиційно, у фінансовій та фінансово-правовій літературі власні доходи місцевого самоврядування розглядають через призму доходів від комунальної власності та місцевих податків та зборів. В той же час, досить цікавий і перспективний інструмент мобілізації фінансових ресурсів територіальними громадами, який має давню історію та вітчизняні та зарубіжні приклади ефективного використання здебільшого залишається поза увагою. Мова йде про такий фінансово-правовий інститут як самооподаткування населення. Однією з країн, де територіальні громади успішно використовують цей інструмент мобілізації фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення є Республіка Польща. Аналіз польського досвіду реформування місцевого самоврядування з метою створення фінансово спроможних громад в контексті прагнень України до інтеграції в ЄС має важливе як теоретичне так і практичне значення.

Стан дослідження. Зарубіжний досвід використання самооподаткування як інструменту додаткової мобілізації фінансових ресурсів залишається малодослідженим у вітчизняній науці фінансового права. Спеціальних досліджень українських науковців польського досвіду самооподаткування практично немає. Існуючі напрацювання здебільшого мають фрагментарний характер. Тому в основу дослідження покладено праці польських науковців Б. Бжезінського [11], М. Гускі [6], Є. Конюжевської [4], А. Нєзгоди [14], С. Овсяка [15], Є. Регульського [5], Є. Ришковського [12], А. Пясецького [8] та інших.

Метою дослідження є розкриття особливостей правового регулювання самооподаткування в Республіці Польща.

Виклад основного матеріалу. Інститут самооподаткування населення не є новим для Польщі. У польському законодавстві можливість використання такого інструменту мобілізації фінансових ресурсів існувала ще з 50-х років минулого століття. На той час діяв Декрет "Про самооподаткування населення", який мав на меті створити "сприятливі умови для швидкого покращення рівня економічного та культурного життя в польській сільській місцевості на основі розвитку творчої ініціативи її мешканців" [1] За допомогою самооподаткування мешканці сіл могли оплачувати

необхідні витрати, пов'язані з реконструкцією, будівництвом, обладнанням та обслуговуванням об'єктів соціальної інфраструктури, технічної інфраструктури, а також з іншими економічними, соціальними та культурними цілями. Рішення про запровадження самооподаткування могло бути прийняте рішенням сільських зборів більшістю голосів, за умови присутності не менше половини мешканців, що володіють правом голосу. В рішенні про введення самооподаткування мали встановлюватись цілі, на які слід витратити кошти, суми та терміни платежів, а також можливі звільнення від накладеного зобов'язання. Декрет регламентував граничні межі самооподаткування, а також визначав спосіб управління зібраними коштами, вказуючи, що вони утворюють фонд, окремий від місцевого бюджету, доступ до якого мала лише місцева рада. Можлива заборгованість по самооподаткуванню підлягала стягненню в адміністративному порядку.

Нове дихання інститут самооподаткування населення отримав в 90-х роках минулого століття, коли розпочалась побудова сучасної польської фінансової системи. У прийнятому в 1991 році Законі "Про місцеве самоврядування" визначається, що самооподаткування належить до спеціальних прав винятково громади (гміни), оскільки ні повіт, ні воєводство не мають права приймати рішення про введення самооподаткування [2]. А в нині діючий Закон "Про місцевий референдум" 2000 року перейшло положення з попереднього закону 1991 року про те, 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, що володіють правом голосу [3]. 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 громади [4, с. 606].

Перший референдум щодо самооподаткування мешканців з метою покращення якості вивезення твердих відходів відбувся в громаді Побіє-Дзиска (Великопольське воєводство) в 1991 році. Явка на той час склала 56% і понад три чверті виборців підтримали запровадження самооподаткування [5, с. 168]. За даними Центрального статистичного управління, у 2001-2007рр. у польських громадах було проведено 24 референдуми щодо самооподаткування мешканців на різноманітні цілі. Найбільша кількість громад, які фінансово залучали своїх жителів до таких починань, зафіксована у Малопольському воєводстві (6 референдумів), а потім у Мазовецькому та Підкарпатському воєводствах (по 5 референдумів) [6, с. 142].

В якості прикладу успішно здійснених дій, спрямованих на добровільне фінансове навантаження мешканців, де була прийнята така форма фінансування збору відходів може бути використана громада Коварі (Долносільське воєводство). На референдумі, який відбувся 21 жовтня 2007 року мешканців запитували, чи підтримують вони муніципалітет на території якого мають нерухоме майно, у встановленні фіксованої плати щодо утилізації комунальних відходів [7]. Витрати на референдум склали майже 13,8 тис. злотих. Референдум був проведений одночасно з виборами до Сейму та Сенату, що дозволило забезпечити явку на рівні вимог Закону про місцевий референдум.

Подальше широке використання референдумів щодо самооподаткування було заблоковано судовими рішеннями та думкою експертів з фінансового права, які заявили, що інститут самооподаткування в його теперішній формі не має жодних юридичних підстав, оскільки джерелом зобов'язання з самооподаткування є не акт парламенту, а місцевий референдум, відповідно таке зобов'язання навряд чи можна вважати податковим зобов'язанням [8, с. 134-135]. Причиною для появи такої позиції виступило положення статті 217 Конституції Республіки Польща, відповідно до якого "встановлення податків, інших публічних зборів, визначення суб'єктів, об'єктів оподаткування та податкових ставок, а також правил надання пільг та виплат, а також категорій суб'єктів, звільнених від оподаткування, відбувається згідно закону" [9]. У своїх рішеннях навіть Вищий адміністративний суд постановляв, що самооподаткування, яке було ухвалено на референдумі, не є підставою для прийняття радою громади нового податку, рада може приймати рішення лише щодо тих податків і зборів, які вже визначені в окремих законах [10].

Однак наведена позиція та аргументи на якій вона побудована не стільки заперечують інститут самооподаткування, скільки вказують на його неподатковий характер. Як зазначає Б. Бжезінський, ідея самооподаткування – це добровільна передача коштів місцевій громаді [11, с. 12].

Цей інструмент збору доходів муніципалітетами визначається як “ситуація, коли певна група суб’єктів, яка не має права створювати податкові зобов’язання, приймає рішення про добровільне нарахування певних платежів коштами на користь бюджету чи іншого фонду спеціального призначення” [12, с. 140].

Інститут самооподаткування означає накопичення грошових коштів органами місцевого самоврядування від платежів, що сплачуються мешканцями, визначеними за допомогою місцевого референдуму для суспільних цілей, важливих для місцевої громади. Ця ситуація свідчить про “зобов’язання мешканців громади шляхом проведення місцевого референдуму передати органам влади певні платежі для громадських цілей, дійсні для мешканців громади” [13]. Причиною, що виправдовує використання інституту референдуму є фіскальні міркування. Органи влади не мають можливості збільшити податковий тягар понад максимальний встановлений законодавством рівень. Введення самооподаткування виключно на основі місцевого референдуму дозволяє виконувати завдання, визнані місцевою громадою як досить важливі, щоб висловити бажання зазнати додаткового тягара вище того, що впливає із податкового законодавства [14, с. 608].

Самооподаткування немає всіх особливостей податку, який визначається як грошова, неоплачена, примусова, така, що не підлягає поверненню, загальна, одностороння вигода, яка накладається державою чи іншою публічно-правовою особою відповідно до закону [15, с. 154-155]. Йому не властиві примус та одностороннє визначення, а також загальний характер, оскільки самооподаткування є інструментом збирання доходу громадою для конкретних цілей. Крім того, самооподаткування не може мати характер фіксованого доходу для громад. Виконання завдання, на яке було отримано фінансування за допомогою цього інструменту, рівнозначне закінченню цієї форми комунального доходу [16, с. 756].

Висновки. Підсумовуючи вище викладене можна зазначити, що інститут самооподаткування має досить давню історію застосування в Республіці Польща та продовжує успішно використовуватись як інструмент додаткової мобілізації фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. На теперішній час механізм встановлення самооподаткування значно ускладнено і єдиною прийнятною формою його запровадження є місцевий референдум. Самооподаткування є самостійним видом обов’язкового платежу, який немає податкового характеру та використовується для вирішення питань місцевого значення, його розмір та порядок введення і використання встановлюється самостійно населенням на місцевому референдумі. Самооподаткуванню властивий цільовий характер, власна форма легалізації, власний суб’єкт та добровільний характер встановлення. Громади Польщі найчастіше використовують можливості самооподаткування мешканців для цілей, пов’язаних із будівництвом інфраструктурних мереж, або із управлінням муніципальними відходами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Dekret o samoopodatkowaniu ludności wsi z dnia 8 czerwca 1955 r. Dz. U. Nr 22 z 1955 r., poz. 138.
2. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591.
3. Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. Dz. U. 2000. Nr 88. poz. 985.
4. 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 Radwan, Bialystok-Vilnius 2018. P. 603–614. DOI 10.15290/ooolscrepi.2018.44.
5. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000. 456 s.
6. Hyski Marcin. Problemy samoopodatkowania się mieszkańców gminy. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich. 2009. Nr 4. S. 135–147.
7. Uchwała nr XIV/56/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 września 2007 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Kowary obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania w czystości i porządku na terenie nieruchomości. URL: <http://www.bip.kowary.pl/public/?id=42004>.

8. Piasecki A.K. Twenty years of Polish direct democracy at the local level. *Local Direct Democracy in Europe*. ed. Theo Schiller. Vs Verlag. 2011. P. 126–135.
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 z 1997 r., poz. 487.
10. Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 15/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 8.
11. Brzeziński B. *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Dom Organizatora, Toruń 1995. 180 s.
12. Kosikowski C., Ruśkowski E. *Finanse i prawo finansowe*. Wydanie 3 z aneksem, KiK, Warszawa 1995. 453 s.
13. Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 22 stycznia 1996 r., VI SA 25/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 57.
14. Niezgoda, A. Samoopodatkowanie a bezpośrednie formy sprawowania władzy na szczeblu lokalnym, in: Ura, E. (ed.): *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów: Mitel, 2004. 647 s.
15. Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000. 836 s.
16. Kryczko, P. Komentarz do art. 54, in: Chmielnicki P. (ed.): *Ustawa samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis, 2013. 1090 s.