

5. ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

5.1. ИНСТРУМЕНТ САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН: ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Балынин И.В., преподаватель,
Департамент общественных финансов

*Финансовый университет
при Правительстве РФ, г. Москва*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В научной статье обосновывается необходимость использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов в целях решения вопросов местного значения. Приводятся нормативно-правовые аспекты и современный опыт муниципальных образований в привлечении средств самообложения, а также сделаны выводы о причинах неразвитости данного инструмента в Российской Федерации.

Как известно, в настоящее время в Российской Федерации органы местного самоуправления столкнулись с серьезными проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов, в т.ч. вызванными ограниченностью источников доходов. При этом необходимо отметить, что негативный эффект от имеющихся трудностей дополнительно усилился в период экономической турбулентности.

Вопросы, связанные с организационно-правовыми аспектами и управлением доходами бюджетов бюджетной системы, неоднократно поднимались в научных публикациях [11, 12, 21, 27]. Важность учета факторов экономической неопределенности при формировании доходов бюджетов бюджетной системы неоднократно подчеркивалась С.П. Соляниковой [26], А.А. Левдонским [15] и А.С. Ложечко [16-18].

Поэтому в современных социально-экономических условиях органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется разработка комплекса мероприятий, направленных на повышение сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ с учетом необходимости полного выполнения расходных обязательств. Представляется, что одним из путей решения проблемы – использование инструмента самообложения граждан.

Прежде всего следует обозначить существующую нормативно-правовую основу изучаемого вопроса. Так, п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) к числу неналоговых доходов также относит и данный вид [1]. Более того, ст. 55 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. приводит список доходов местных бюджетов, на первом месте которого указаны средства самообложения граждан. При этом следующая статья данного закона определяет

содержание этого термина как «разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения».

Более того, ст. 56 рассматриваемого закона указывает на равную величину размера платежей для всех жителей муниципального образования с возможностью снижения для отдельных категорий граждан, доля от общей численности населения муниципального образования не должна превышать 30% [2].

При этом необходимо отметить, что введение инструмента самообложения граждан возможно по результатам референдума или схода, проведение которого регламентировано законодательно.

Важно подчеркнуть, что положения о самообложении находят свое отражение и в уставах муниципальных образований. Так, например, в Уставе городского поселения Ржавки [7] (Московская область) в пп.1 п. 2 ст. 50, посвященной собственным доходам поселения, приводятся средства самообложения граждан.

В свою очередь, ст. 48 Устава городского поселения Воскресенск [6] полностью посвящена средствам самообложения граждан, в целом повторяя нормы федерального законодательства.

При этом необходимо подчеркнуть, что, несмотря на наличие законодательного закрепления данного инструмента, правовое регулирование является неоднозначным в силу следующих причин:

- решение об уплате принимается на референдуме (либо сходе граждан) и носит обязательный характер для всех граждан, независимо от их участия и занимаемой позиции;
- статья 57 Конституции РФ закреплена обязанность граждан по уплате законно установленных налогов и сборов;
- налог (сбор) устанавливается соответствующим нормативным правовым актом;
- подпункт 3 пункта 5 статьи 3 Налогового кодекса РФ (НК РФ) закрепляет невозможность возложения обязанности по уплате налогов, сборов, взносов и иных платежей, не предусмотренных НК РФ или в порядке, отличном от определенного НК РФ (при наличии признаков налогов или сборов, установленных НК РФ);
- пункт 6 статьи 3 НК РФ устанавливает обязательность определения всех элементов налогообложения при установлении налогов (а некоторые эксперты в средствах самообложения усматривают налоговую природу);
- пункт 7 статьи 3 НК РФ гарантирует толкование всех неясностей и неточностей в пользу плательщика сборов.

Важно отметить, что различные аспекты повышения эффективности бюджетных расходов неоднократно рассматривались научным сообществом [13, 14, 19]. При этом анализ результатов научных исследований других авторов по данному вопросу позволяет заключить о наличии богатого исторического опыта [25] и об эффективности данного инструмента [23], а также его важности в достижении целей социально-экономического развития поселения [24, с. 266].

Так, изучение опыта муниципальных образований по рассматриваемому вопросу показало наличие широкого распространения инструмента самообложения граждан. По итогам проведенного анализа следует сделать вывод о том, что практически в половине субъектов РФ (в 2013 г. – 33, в 2014-м – 34, в 2015-м –

38) в 2013-2015 гг. были привлечены средства за счет самообложения граждан.

Таблица 1

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РФ (В РАЗРЕЗЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ)¹

№ п/п	федеральный округ		Средства самообложения граждан							
	название	КЛЧР	2013 г.		2014 г.		2015 г.		темп роста, %	
			КЛЧРС	сумма, млн. руб.	КЛЧРС	сумма, млн. руб.	КЛЧРС	сумма, млн. руб.	КЛЧРС	сумма
1	ЦФО	18	8	2,57	9 (+1)	8,01	11 (+2)	7,92	137,50	308,17
2	СЗФО	11	0	0	0 (0)	0	0 (0)	0	—	—
3	ЮФО	6	2	1,54	1 (-1)	1,40	3 (+2)	1,40	150,00	90,91
4	СКФО	7	1	0,92	2 (+1)	1,04	2 (0)	2,37	200,00	257,61
5	ПФО	14	7	15,48	7 (0)	97,37	7 (0)	139,86	100,00	903,49
6	УФО	6	2	0,68	1 (-1)	0,24	1 (0)	0,28	50,00	41,18
7	СИБФО	12	10	4,20	11 (+1)	6,04	10 (-1)	3,84	100,00	91,43
8	ДФО	9	3	0,29	3 (0)	0,27	3 (0)	0,38	100,00	131,03
9	КФО*	2	х	х	0 (0)	0	1 (+1)	0,10	—	—
Всего		85	33	25,68	34 (+1)	114,34	38 (+4)	156,16	115,15	608,10

По итогам проведенного исследования необходимо сделать вывод о том, что федеральным округом – лидером по объему мобилизованных неналоговых доходов местных бюджетов в виде средств самообложения граждан является Приволжский (139,86 млн. руб., что составляет около 90% от суммы неналоговых доходов в виде средств самообложения граждан всех муниципальных образований). При этом наибольший объем средств в 2015 г. был привлечен в Республике Татарстан (122 млн. руб., что составляет более 78% от суммарного значения в целом по РФ).

Важно отметить, что граждане, проживающие в муниципальных образованиях Татарстана, проявляют активность и в 2017 г. Так, в Зеленовке Тетюшского района 22 июня 2017 г. был открыт памятник героям-землякам, сражавшимся в Великой Отечественной войне [9]. В свою очередь 7 мая 2017 г. в селе Нармонка этого же муниципального района за счет средств самообложения граждан было произведено открытие и освящение кладбища [10].

Более того, в поселке Миннибаево Альметьевского муниципального района Республики Татарстан за счет средств самообложения граждан в текущем финансовом году была построена детская игровая площадка [20].

Еще одним примером использования средств самообложения граждан для решения наиболее важных проблем и вопросов местного значения являются сельские поселения Мамадышского района Республики Татарстан, где благодаря использованию данного инструмента была произведена замена имеющихся уличных светильников более экономичными (так, планируется снижение потребления энергии на 65-70%) [22].

В свою очередь в мае 2017 г. в Пермском крае было принято решение о направлении средств, выделяемых из краевого бюджета в виде субсидий

бюджетам муниципальных образований, на решение следующих вопросов местного значения, реализуемых с использованием средств самообложения граждан:

- ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них;
- монтаж наружного уличного освещения;
- приобретение пожарной машины [8].

На региональном уровне органами государственной власти и местного самоуправления разрабатываются различные мероприятия, направленные на дальнейшее развитие и использование средств самообложения при формировании доходной части своих бюджетов. Так, например, во Владимирской области [4] и в Красноярском крае [3] объем поддержки из регионального бюджета равен объему собранных средств за счет использования инструмента самообложения граждан.

При этом представляется интересным опыт Пермского края, в котором в настоящее время на каждый вложенный гражданами 1 руб. в пределах разового платежа из краевого бюджета выделяется еще 5 руб. (при добровольных пожертвованиях на каждый 1 руб. сверх разового платежа предоставляется из краевого бюджета субсидия – 1 руб.) [5].

Несмотря на активное развитие и расширение использования данного инструмента в РФ, в большинстве российских регионов он не используется ни в одном из муниципальных образований.

Таким образом, по итогам проведенного исследования следует сделать следующие выводы.

1. Использование инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов имеет правовую основу, в том числе закреплено федеральным законодательством. При этом отдельные организационные аспекты вызывают широкую дискуссию в научном и экспертном сообществе, а также среди граждан.

¹ Примечание к табл. 1. Составлено автором на основании данных Федерального казначейства [28]. Условные обозначения: ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УФО – Уральский федеральный округ; СИБФО – Сибирский федеральный округ; ДФО – Дальневосточный федеральный округ; КФО – Крымский федеральный округ; КЛЧР – количество субъектов РФ в федеральном округе; КЛЧРС – количество регионов, в муниципальных образованиях которых используется инструмент самообложения граждан.

2. Количество регионов, на территории которых в муниципальных образованиях используется инструмент самообложения граждан, за 2013-2015 г. увеличилось с 33 до 38.
 3. Инструмент самообложения граждан наиболее активно используется в муниципальных образованиях ПФО (89,56% от общего объема собранных средств в целом по РФ).
 4. Субъекты РФ в целях развития гражданского общества и стимулирования более активного распространения инструмента самообложения граждан разрабатывают специальные меры поддержки, в том числе путем предоставления субсидий в объеме равном или даже большем объему привлеченных средств за счет практического использования данного инструмента.
 5. Несмотря на рост количества субъектов РФ, использующих инструмент самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов, в большинстве он не применяется ни одним муниципальным образованием. При этом доля суммарного объема собранных средств за счет самообложения граждан в поселениях региона в совокупном объеме доходов поселений соответствующего субъекта РФ не превышает 1,20% (в Республике Татарстан).
 6. К причинам (сдерживающим факторам) недостаточного широкого распространения инструмента самообложения граждан, вероятнее всего, относятся следующие:
 - невысокая правовая, финансовая и бюджетная грамотность населения;
 - недостаточная работа должностных лиц муниципальных образований по распространению информации о возможности использования инструмента самообложения граждан для решения вопросов местного значения;
 - низкий уровень доходов россиян, особенно проживающих в небольших муниципальных образованиях и др.
 7. Для решения имеющихся проблем рекомендуется осуществить следующие мероприятия:
 - более активно распространять информацию о возможности и преимуществах использования данного инструмента среди граждан (в том числе посредством включения блока «самообложение граждан» во все «бюджеты для граждан», разрабатываемые на местном уровне);
 - повышать результативность бюджетных расходов, тем самым способствуя увеличению уровня доверия граждан;
 - предоставлять субсидии бюджетам публично-правовых образований, привлекающих средства за счет самообложения граждан;
 - продумать меры федеральной поддержки регионов и публично-правовых образований, добившихся наибольших результатов в использовании инструмента самообложения граждан;
 - добавить на едином портале бюджетной системы вкладку «местные бюджеты», включающую раздел «самообложение граждан».
- Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О порядках распределения дотаций на сбалансированность местных бюджетов бюджетам сельских поселений Владимирской области в целях стимулирования органов местного самоуправления, способствующих развитию гражданского общества путем введения самообложения граждан и через добровольные пожертвования» и о внесении изменения в приложение к постановлению Губернатора области от 21 июня 2010 г. №716 «О правилах распределения и предоставления средств бюджетам муниципальных образований Владимирской области на сбалансированность местных бюджетов» [Электронный ресурс] : постановление Губернатора Владимирской области от 22 марта 2013 г. №319 (в ред. от 5 окт. 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 5. Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края иных трансфертов бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан [Электронный ресурс] : постановление Правительства Пермского края от 13 апр. 2011 г. №188-п (ред. от 4 сент. 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 6. Устав муниципального образования «Городское поселение Воскресенск» Воскресенского муниципального района Московской области (новая редакция) [Электронный ресурс] : принят решением Совета депутатов городского поселения Воскресенск Воскресенского муниципального района Московской области от 30 марта 2012 г. №339/48 (ред. от 31 марта 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 7. Устав муниципального образования «Городское поселение Ржавки Солнечногорского муниципального района Московской области» [Электронный ресурс] : принят решением Совета депутатов городского поселения Ржавки Солнечногорского муниципального района Московской области от 13 апр. 2011 г. №25/1 (ред. от 29 марта 2017 г.). Доступ из электронно-справочной системы «Консультант-плюс».
 8. В Пермском крае распределены субсидии на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://glasnarod.ru/rossiya/permskij-kraj/89799-v-permskom-krae-raspredeleny-subsidii-na-reshenie-voprosov-mestnogo-znacheniya-osushhestvlyаемых-s-uchastiem-sredstv-grazhdan>.
 9. В Тетюшском районе состоялось открытие памятника [Электронный ресурс]. URL: <http://tetyushy.ru/component/k2/item/18629-v-tetyushskom-rayone-sostoyalos-otkryitie-pamyatnika.html>.
 10. В Тетюшском селе освятили часовню [Электронный ресурс]. URL: <http://tetyushy.ru/component/k2/item/17717-v-tetyushskom-sele-osvyatili-chasovnyu.html> Дата обращения: 02.07.2017.
 11. Горлова О.С. Бюджетная политика Российской Федерации в области доходов бюджетов: совершенствование механизма реализации [Текст] / О.С. Горлова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – №10-2. – С. 431-435.
 12. Горлова О.С. Разграничение и распределение доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / О.С. Горлова // Финансы и кредит. – 2006. – №25. – С. 68-74.
 13. Кабанов В.Н. Оценка эффективности местного самоуправления [Текст] / В.Н. Кабанов // Бизнес. Образование. Право: вестн. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2013. – №2. – С. 123-131.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ (ред. от 3 февр. 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края [Электронный ресурс] : Закон Красноярского края от 7 июля 2016 г. №10-4831.

14. Коломенский Г.А. Методические и правовые аспекты формирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования [Текст] / Г.А. Коломенский, Л.А. Селиванова // Бизнес. Образование. Право: вестн. Волгоградского и-та бизнеса. – 2016. – №1. – С. 123-127.
15. Левдонский А.А. Достижение устойчивости федерального бюджета в условиях экономической неопределенности [Текст] / А.А. Левдонский // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – №5. – С. 161-165.
16. Ложечко А.С. Доходный потенциал как элемент системы управления доходами регионального бюджета в условиях экономической неопределенности [Текст] / А.С. Ложечко // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – Т. 1; №11. – С. 174-181.
17. Ложечко А.С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов [Текст] / А.С. Ложечко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – №11-2. – С. 128-134.
18. Ложечко А.С. Критерии отбора финансово-экономических индикаторов для оценки влияния факторов экономической неопределенности в рамках управления доходами региональных бюджетов [Текст] / А.С. Ложечко // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – №3-5. – С. 103-107.
19. Миронова С.М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право: вестн. Волгоградского ин-та бизнеса. – 2017. – №1. – С. 222-228.
20. Новую площадку для мини-футбола открыли в Альметьевском районе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tatar-inform.ru/news/2017/06/27/560122/>.
21. Понкратов В.В. Антикризисный план и бюджетный маневр 2015 [Текст] / В.В. Понкратов // Вестн. Финансово-го ун-та. – 2015. – №2. – С. 70-75.
22. Самообложение в Мамадышском районе помогает решать насущные проблемы [Электронный ресурс]. URL: <http://mamadysh-rt.ru/rsss/item/23207-samooblozhenie-v-mamadyshskom-rajone-pomogaet-reshat-nasushchnye-problemy>
23. Сергиенко Н.С. Средства самообложения граждан в доходах местных бюджетов [Текст] / Н.С. Сергиенко // Калужский экон. вестн. – 2016. – №4. – С. 7-10.
24. Сергиенко Н.С. Самообложение как форма добровольного участия населения в социально-экономическом развитии поселения [Текст] / Н.С. Сергиенко // Современные исследования социальных проблем. – 2015. – №1. – С. 266-269.
25. Сергиенко Н.С. Самообложение граждан: исторический аспект и современный опыт [Текст] / Н.С. Сергиенко, Н.А. Щербакова // Современные исследования социальных проблем. – 2015. – №1. – С. 119-129.
26. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки [Текст] / С.П. Соляникова // Инновационное развитие экономики. – 2016. – №3-2. – С. 91-96.
27. Соляникова С.П. Управление государственными финансами: заявленные принципы и реальность [Текст] / С.П. Соляникова // Экономист. – 2014. – №4. – С. 44-59.
28. Федеральное казначейство [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://roskazna.ru/>.

Ключевые слова

Самообложение граждан; самообложение; управление доходами; контроль; бюджет; доходы местного бюджета; доходы бюджета; местные бюджеты; неналоговые доходы.

Балынин Игорь Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы состоит в том, что в современных социально-экономических условиях развитие муниципальных образований возможно исключительно в условиях продуманной бюджетной политики, направленной на повышение уровня и качества жизни россиян. Для этого необходима реализация комплекса мер, в том числе связанных с повышением качества управления местными бюджетами.

Научная новизна и теоретическая значимость исследования обусловлена наличием авторского подхода к анализу практики использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов, выявлению проблем и формированию рекомендаций для их решения.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их использования для принятия конкретных решений по модернизации социально-экономических процессов специалистами органов государственной (муниципальной) власти, а также применения студенческим и профессорско-преподавательским сообществом в рамках учебного процесса в высших и средних специальных учебных заведениях.

Содержание статьи, аргументированные выводы и предложения по всему тексту, а также использование бюджетного законодательства Российской Федерации, актуальных статистических данных и многосторонней экономической литературы, умение вести дискуссию по ней позволяют сделать вывод о значимости данного исследования.

Статья рекомендуется к опубликованию.

Сергиенко Н.С., к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» Калужского филиала Финансового университета при Правительстве РФ, г. Калуга.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ