

Красницкий Б. Р.

аспирант,

Российская академия предпринимательства

e-mail: 3xboris@mail.ru

К вопросу о самообложении граждан

В статье рассматривается природа такого явления как «самообложение граждан», а также вопросы его практического применения. Предложены направления развития данной системы, что будет способствовать удовлетворению различных потребностей местных сообществ.

Ключевые слова: *самообложение граждан, местное самоуправление, вопросы местного значения, референдум, гражданская активность населения.*

Krasnicky B. R.

postgraduate student of the Russian academy of entrepreneurship

To a question of self-taxation of citizens

The article examines the nature of the phenomenon of «self-taxation of citizens», as well as questions of its practical application. There are proposed the directions of development of this system, what will help meet the diverse needs of local communities.

Keywords: *self-taxation of citizens, local government, local issues, referendum, civil activity of the population.*

Статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06. 10. 2003 года № 131-ФЗ введено понятие «самообложение граждан». Закон определяет средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов. При этом под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи, направленные на решение конкретных вопросов местного значения. Следует отметить, что законодательно выделяется целевой и обязательный характер названных платежей. Вместе с тем, налоговым и бюджетным законодательством данное понятие не предусмотрено.

В России есть определенный опыт организации самообложения граждан в небольших поселениях. Определение самообложения как сбор средств на конкретные цели предполагает то, что такая практика, в первую очередь, получает распространение в небольших поселениях. В больших городах трудно найти проект, который был бы важен для

всех. Граждане готовы платить, когда понимают и видят на что идут их деньги. Это дает основание считать, что поступления средств от самообложения граждан могут являться не только дополнительным источником пополнения местных бюджетов небольших поселений, но и реальным средством повышения гражданской активности населения.

Однако за время работы органов местного самоуправления в новых законодательных условиях практика применения самообложения граждан выявила ряд существенных проблем. Это касается введения, мобилизации и использования средств самообложения граждан. Основная часть проблем введения, сбора и использования средств самообложения граждан связана с недостаточным нормативно-правовым обеспечением этого процесса. По существу федеральный закон об основных принципах организации местного самоуправления дает только определение понятия «самообложение граждан» и устанавливает, что вопросы введения и использования указанных платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Федеральный закон не устанавливает процедуры введения самообложения, порядок уплаты, разграничение полномочий органов местного самоуправления в вопросах организации самообложения, сроки уплаты, ответственность за несвоевременную уплату платежей граждан в бюджет и т.д.

В связи с этим для правового обеспечения практики применения самообложения граждан требуется принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Одним из таких нормативных актов органов местного самоуправления может быть решение представительного органа муниципального образования устанавливающего, следующие основные элементы платежей самообложения: плательщика средств самообложения; предельный размер самообложения; перечень льготных категории граждан; сроки уплаты; возможные цели использования, порядок использования, санкции при нарушении сроков уплаты.

Решением представительного органа муниципального образования также должно быть установлено:

- разграничение полномочий органов местного самоуправления по организации самообложения граждан, в рамках которого, целесообразно закрепить за местной администрацией определение примерного перечня проектов на которые могут расходоваться средства самообложения;
- порядок принятия решения о введении самообложения; порядок рассмотрения жалоб по вопросам самообложения и т.д.

Решение о самообложении граждан наряду с другими проблемами должно решить и вопросы контроля, т.е. определить органы ответственные за использование этих средств и осуществляющие контроль за их использованием.

Вопросы контроля использования средств самообложения необходимо решать с учетом того, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает образование контрольного органа муниципального образования. В связи с этим, функции контроля за использованием средств самообложения граждан должны быть возложены на этот орган.

Важным вопросом при организации введения самообложения является проведение референдума граждан, проживающих в муниципальном образовании.

В соответствии со статьей 22 Закона 131-ФЗ решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

- по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации;
- по инициативе, выдвинутой избирательными или иными общественными объединениями;
- по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Из перечисленных вариантов проведения референдума в целях введения самообложения наиболее оптимальным является инициатива Главы местной администрации.

Порядок проведения и оформления назначения местного референдума изложены в частях 4 и 5 указанной статьи Закона № 131-ФЗ.

Здесь необходимо также затронуть вопрос экономической целесообразности проведения референдума. Есть ли смысл вообще вводить самообложение, ведь суммы собираются небольшие, а проведение референдумов дело затратное. Решением данной проблемы может быть совмещение референдума о введении самообложения с выборами в органы местного самоуправления. Так, например в Кировской области, затраты на проведение референдума состоят из закупки дополнительной бумаги.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, обладающие избирательным правом, место жительства которых расположено в пределах границ данного муниципального образования.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). На

местный референдум по вопросу введения самообложения должны выноситься вопросы о введении платежей самообложения, об установлении размера платежа и определения целей использования.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Согласно статье 25 Закона 131-ФЗ в поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, не превышает 100 человек, для решения вопросов самообложения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

В таких поселениях сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Как показывает практика работы по введению самообложения граждан, для эффективного его осуществления принятия местных нормативных правовых актов недостаточно.

В связи с тем, что понятие «самообложение граждан» не предусмотрено ни налоговым, ни бюджетным законодательством Российской Федерации, на мой взгляд, требуется более детальное регулирование системы «самообложения граждан» на федеральном уровне.

Законодатель, определяя средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов, не отнес платежи самообложения ни к налогам, ни к сборам. Отсюда вытекают все трудности по практическому применению этого платежа.

Некоторые авторы склонны считать, что с формально-правовых позиций «средства самообложения граждан» схожи, по сути, с «пожертвованиями» (целевое использование, общепользную цель, добровольность). Однако с этим трудно согласится. Во-первых, не во всех случаях уплата этих платежей происходит добровольно, т.к. они вводятся референдумом, а решения референдума обязан выполнять каждый гражданин, независимо от его участия в нем и личного его согласия с принятым решением. Средства самообложения действительно имеют целевой характер, но цели их использования не зависят от желания конкретного плательщика.

При определении правовой и экономической природы самообложения необходимо исходить из того, что в соответствии с Налоговым кодексом, под налогом понимается обязательный, индивидуаль-

но безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Средства самообложения скорее имеют налоговую природу, чем природу пожертвований. При таком подходе возникает необходимость законодательного определения элементов налогообложения или порядок их установления органами местного самоуправления на федеральном уровне.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации к элементам налогообложения относятся объект обложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, а налог считается установленным лишь в том случае если определены налогоплательщики и элементы налогообложения. Как известно в отношении средств самообложения ничего из всего этого законодательно не установлено.

Законом определено, что размер платежей самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равными для всех жителей муниципального образования. Однако нет ответа на вопрос – кто, является плательщиком разовых платежей самообложения. Из текста Закона № 131-ФЗ вытекает, что разовые платежи самообложения вносятся в местный бюджет все жители муниципального образования, независимо от возраста, социального статуса и т.д. Видимо жителям многих муниципальных образований такое самообложение показалось несправедливым, в связи, с чем разовые платежи самообложения ввели только для жителей старше 18 лет (Решение Совета депутатов г. Фрязино от 13.10. 2005 г № 15; г. Лобня от 27.10.2005 г. № 18/336). Справедливость решения об уплате платежей самообложения всеми гражданами, достигшими 18-летнего возраста, также вызывает сомнение, учитывая то, что не все граждане данного возраста могут иметь доходы, например студенты и т.д. В этой связи мне представляется целесообразным в качестве налогоплательщика определить семью (домохозяйство), независимо от количества членов семьи.

Федеральным законом № 131-ФЗ закрепляется целевой характер рассматриваемых платежей, хотя бюджетным кодексом предусмотрен принцип общего (совокупного) покрытия расходов, что означает недопустимость увязки доходов с определенными расходами бюджета. Кроме того, у муниципальных образований возникнут проблемы с направлением на цели, установленные решением населения на рефе-

рендуме остатков неиспользованных средств самообложения в отчетном бюджетном году, так как в соответствии с Бюджетным кодексом остатки бюджетных средств являются источниками покрытия дефицита бюджета. Для снятия этой проблемы в законодательстве целесообразно предусмотреть возможность создания в составе местных бюджетов целевых бюджетных фондов, формируемых за счет средств самообложения граждан и целевых пожертвований.

Возникают проблемы и в вопросе установления периодичности уплаты платежей самообложения. Ведь Федеральный закон № 131-ФЗ при установлении понятия «самообложение граждан», определил, что это разовые целевые платежи населения. При этом не установил какое количество раз и с какой периодичностью уплачиваются эти платежи. При такой неопределенности можно рассматривать как вариант уплаты один раз на конкретную цель, так и один раз за весь период проживания в конкретном муниципальном образовании, но конечно можно рассматривать и вариант, который принят большинством муниципальных образований, ежегодные разовые платежи. В этой связи, необходимо внести поправку в Закон № 131-ФЗ, устанавливающий самообложение граждан как ежегодные разовые платежи.

С учетом того, что Законом № 131-ФЗ введена двухуровневая система местного самоуправления, граждане являются жителями, как муниципальных районов, так и поселений. Каждое из этих муниципальных образований имеет самостоятельное право на проведение референдума по вопросу введения самообложения. Таким образом, может сложиться ситуация, когда у гражданина возникнут обязательства по уплате разовых платежей самообложения дважды. С учетом низкого уровня доходов населения, особенно в сельской местности, на мой взгляд, необходимо исключить возможность возникновения таких ситуаций. С этой целью следует законодательно закрепить право на введение самообложения граждан только на уровне поселений и городских округов.

Как и по любым другим обязательствам по уплате населением налогов и сборов в бюджет, имеют место факты несвоевременной уплаты платежей самообложения. Однако реальных мер по взысканию такой задолженности у органов местного самоуправления нет. Органы местного самоуправления своими нормативными правовыми актами устанавливают, что платежи по самообложению, не внесенные в установленный срок, взыскиваются в порядке установленном федеральным законодательством для взыскания не внесенных налогов и нена-

логовых доходов. Однако эта норма не действует. В связи с этим органы местного самоуправления ставят в зависимость от уплаты самообложения предоставление гражданам справок и прочих документов, что вряд ли можно считать нормальным явлением в отношениях между местной властью и населением. Эта ситуация еще раз подтверждает необходимость включения в налоговое законодательство нормы предусматривающей введение самообложения граждан, относя его к местным налогам и сборам.

Средства самообложения граждан в соответствии со статьями 55 и 56 Закона 131-ФЗ зачисляются в доходы местных бюджетов. Однако бюджетным законодательством не определено, к какому виду доходов относится самообложение. В связи с этим у финансовых органов муниципальных образований возникают проблемы с учетом средств самообложения в рамках действующих кодов бюджетной классификации.

До законодательного определения налогового статуса средств самообложения и установления для этих средств специального кода бюджетной классификации поступающие в местные бюджеты платежи самообложения граждан следует учитывать по коду 00011705030030000180 «Прочие неналоговые доходы местных бюджетов» классификации доходов бюджетов Российской Федерации.

Используемые источники

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 06. 10. 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Каюров Е.А., Некоторые аспекты повышения эффективности систем разграничения и полномочий между уровнями публичной власти в России – М.: «Законодательство и экономика». – 2013.– № 6.
4. Волков В.В., Правовая природа средств самообложения граждан и особенности их взимания – М.: «Практика муниципального управления». – 2012. – № 1.
5. Баженова О.И., Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий – М.: «Государственная власть и местное самоуправление». – 2013.– № 4.
6. [http:// http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom).