

Сагдиева Эльвина Азадовна
Институт истории им. Ш. Марджани
Академии наук Республики Татарстан,
г. Казань, Российская Федерация
elvina_n@inbox.ru

Самообложение населения: опыт Республики Татарстан

Аннотация. В Республике Татарстан проблему дефицита доходной части бюджетов сельских поселений в муниципальных образованиях призвана решать программа самообложения граждан. В работе, на основе законодательной базы Российской Федерации и Республики Татарстан, материалов интервью с главами поселений в семи муниципальных образованиях Татарстана рассмотрены различные аспекты и особенности функционирования данной программы.

Ключевые слова: самообложение в Республике Татарстан; местное самоуправление; референдум; сход граждан; софинансирование

Sagdieva Elvina Azadovna
Marjani Institute of History
Academy of Sciences of the
Republic of Tatarstan,
Kazan, Russian Federation
elvina_n@inbox.ru

Self-taxation of population: experience of the Republic of Tatarstan

Abstract. In the Republic of Tatarstan, the problem of the deficit of the revenue side of the budgets of rural settlements in municipalities is intended to be solved by the program of self-taxation of citizens. In the paper on the basis of the legislative framework of the Russian Federation and the Republic of Tatarstan, materials of interviews with the heads of settlements in seven municipalities of Tatarstan, various aspects and features of the functioning of this program are considered.

Keywords: self-taxation in the Republic of Tatarstan; local government; referendum; citizens meeting; co-financing

Зависимость муниципальных районов и поселений от консолидированного и целевого бюджета федерального и регионального уровней приводит к тому, что муниципальная власть не имеет возможности осуществлять в полной мере свои полномочия и вынуждены находиться в постоянном поиске источников финансирования. В Республике Татарстан таким компенсирующим механизмом является программа самообложения, действующая на сельских территориях и позволяющая решить значительное количество сельских проблем.

Вопросы самообложения рассмотрены в работах некоторых отечественных авторов. Сивинцева О. В. и Будник К. В. рассматривают особенности и потенциальные возможности самообложения и инициативного бюджетирования как партисипаторных

инструментов в Российской Федерации. Авторы по итогам исследования отмечают, что распространение того или иного инструмента на территории субъекта РФ зависит от определенных условий: для самообложения необходима компактность проживания населения и экономия средств для проведения процедуры самообложения; инициативное бюджетирование характерно для разностатусных муниципалитетов и необходима соответствующая институциональная инфраструктура [Сивинцева, Будник, 2018: 96–127]. Нормативно-правовые, практические аспекты практик самообложения как способа формирования доходной части бюджета поселения, а также региональные особенности их применения и организационные требования, и условия, обеспечивающие реализацию процедуры самообложения граждан, рассматривают Балынин И. В., Ворошилов Н. В. В частности, Балынин И. В. делает вывод, что при совершенствовании законодательства и упрощения процедуры проведения, самообложение может стать важным и неотъемлемым источником доходов в бюджетах муниципальных образований [Балынин, 2015: 53–62]. Ворошилов Н. В. на примере расчетов привлечения средств населения в муниципальных образованиях Вологодской области показывает, как с помощью самообложения можно решить ключевые проблемы развития территорий, а также представляет практические рекомендации органам власти по повышению эффективности развития инструмента самообложения в регионах РФ [Ворошилов, 2019]. Проблемы мобилизации и использования средств самообложения в разных российских регионах, разные механизмы привлечения финансирования на местные инициативы, финансовые итоги применения самообложения, перспективы развития этого механизма рассматривают Сергиенко Н. С. [Сергиенко, 2016: 24–29], Русанов А. А. [Русанов, 2017: 24–28].

Самообложение – это не официальный налог и не обязанность, а возможность сбора дополнительных средств на нужды села, но только по желанию самого населения, высказанному на референдуме или сходе граждан. Регулируется самообложение законами Российской Федерации (от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") и Республики Татарстан (закон РТ от 24.03.2014 г. «О местном референдуме»). Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в статье 56: «Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может

превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен» [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ].

В целях стимулирования привлечения средств самообложения граждан в Республике Татарстан Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 22.11.2013 года № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» [Правительство Республики Татарстан] было принято решение о выделении из бюджета республики дополнительных средств бюджетам муниципальных образований, где введено самообложение граждан в соотношении 4 рубля к 1 рублю собранных средств. Таким образом, республика увеличивает в четырехкратном размере собранные средства граждан.

Для того чтобы принять решение о самообложении, сельские поселения проводят местные референдумы или сходы граждан, на которых утверждаются размеры платежей по самообложению и конкретные вопросы местного значения на решение которых будут расходоваться собранные денежные средства. Согласно тому же закону № 131-ФЗ, статье 25, части 1: «В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. (в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 165-ФЗ)» [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ]. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. После введенной поправки, которая была принята Федеральным законом от 05.12.2017 № 389-ФЗ, сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения, может проводиться в отдельно взятом населенном пункте, входящем в состав поселения. Также нововведением в связи с поправкой, принятой Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ, является возможность проводить сход граждан поэтапно, если в населенном пункте нет возможности одновременно вместить в помещении всех жителей данного населенного пункта, обладающих избирательным правом. При этом все этапы в данном поселении должны быть проведены в течении одного месяца со дня принятия решения о проведении схода граждан [Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ.]. В связи с

этим количество проводимых референдумов по самообложению в республике сократилось, а количество сходов граждан, проводимых в отдельных поселениях, увеличилось. Референдумы проводятся в основном в районных центрах, где числится большое количество жителей. Референдум определяется федеральным законодательством как приоритетный способ волеизъявления граждан, что означает решающее и определяющее значение решений, принятых на референдуме по сравнению с решениями, принятыми представительными органами. Правовой основой проведения референдумов в Республике Татарстан являются: Конституция РФ (ст. 32, 130); Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 22); Конституция Республики Татарстан (ст. 45, 116); Закон Республики Татарстан от 24 марта 2004 г. № 23-ЗРТ «О местном референдуме в Республике Татарстан»; местные нормативные акты.

Референдум или сход граждан считается состоявшимся, если на него пришли не менее 50 % жителей села, а решение считается принятым, если за него проголосовали более 50 % жителей (ч. 2 ст. 25.1 № 131-ФЗ). Как показывают итоги проведенных референдумов и сходов граждан за несколько лет действия программы по самообложению, несостоявшимися они чаще бывают в районных центрах муниципальных образований, которые наиболее близки к крупным городам. Связано это обычно с тем, что в таких поселениях очень много жителей, которые прописаны, но проживают и работают в городе и до них может не дойти информация о проходящем референдуме или сходе граждан, либо благоустройство поселения их просто не интересует, и они не желают в этом участвовать.

Размер платежей, как правило устанавливается равным для всех граждан старше 18 лет. Некоторые поселения принимают решение о возможности уменьшенного платежа для отдельной категории граждан (лица старше 80 лет, инвалиды, многодетные, малоимущие, солдаты-срочники и т.д.), о чем обязательно прописывают в итоговом решении. На повестку референдума или схода граждан, для голосования, глава поселения, администрация выносят проблемы местного значения и предлагает сумму, необходимую для сбора в текущем году. Некоторые поселения принимают решения о необходимой сумме исходя из опыта сбора прошлых годов, некоторые исходя из поставленной текущей задачи. То есть, сумма сбора может ежегодно меняться.

Не все сельские поселения сразу активно включились в программу по самообложению, связано это и с незнанием механизма действия программы, недоверием населения к предлагаемому софинансированию от государства, а также с материальными возможностями сельского населения. Но, начиная с 2013 года уровень доверия у граждан к этой программе растет, это видно по количеству средств

самообложения, поступивших в бюджеты муниципальных образований Республики Татарстан. Так, в 2013 году эта сумма составляла 3,7 млн руб., в 2014 – 80,3 млн руб., в 2015 г. – 122,3 млн руб., в 2016 г. – 183,4 млн руб., в 2017 – 196,5 млн руб., в 2018 – 223 млн руб., за 6 месяцев 2019 г. – 239,7 млн руб. Всего за 2013 – 2018 годы общий объем собранных средств с населения составил 816,2 млн рублей, а бюджетом республики, в рамках софинансирования средств самообложения вложено 4 млрд 189,3 млн рублей [Местное самоуправление в Татарстане. 2017: 3; Местное самоуправление в Татарстане, 2019: 26–27]. Главы поселений отмечают, что увеличивается количество активных и понимающих сельских жителей, которые охотно соглашаются сдавать деньги, понимая, что они идут на облагораживание их родного села. Средний размер собираемых денег на человека по республике составляет триста рублей. В некоторых селах население не готово отдавать больше ста рублей, есть села, где суммы ежегодно меняются, и есть села, где ежегодно собирают большие суммы (по 1 000 рублей).

Все собранные средства расходуются на мероприятия необходимые для благоустройства села. Так, в 2018 году более половины всех средств было потрачено поселениями на дорожные работы (47 %), более пятой части на благоустройство территории поселения (18,9 %), на решение проблем с водоснабжением (10,5 %) и обустройство спортивных и детских площадок (3,7 %), на благоустройство и содержание кладбищ ушло 10,2 %, на обустройство мест массового отдыха 3 % и 6,7 % на прочие мероприятия [Местное самоуправление в Татарстане, 2019: 26]. Дорожные работы включают в себя ремонт имеющихся дорог, прокладка новых, грейдирование, укладка щебня или асфальтирование определенных участков в самом поселении и до кладбищ. В благоустройство территории поселения жители чаще включают такие задачи как: освещение улиц (монтаж новых ЛЭП, замена старых ламп на энергосберегающие), установка пожарных гидрантов и закупка пожарной техники, покупка тракторов для расчистки дорог в зимнее время и обкоса улиц в летнее, благоустройство родников, возведение или ремонт памятников, обелисков и стел, озеленение, разбивка тротуаров. Закладывая в решение проблем вопросы водоснабжения, у сельчан появляется возможность замены износившихся труб на новые, прокладки нового водопровода и обслуживания водонапорных башен. Благодаря построенным спортивным и детским площадкам у сельчан появляется возможность более разнообразно проводить свой досуг. Благоустраивая кладбища, сельчане решают такие проблемы, как: установка новых или ремонт имеющейся ограды вокруг кладбища, покраска, расчистка и уход территории внутри кладбища. Обустройство мест массового отдыха включает в себя разбивку и обустройство скверов, парков отдыха, очищение имеющихся водоемов (озер, речек) и укрепление их берегов. Как свидетельствуют предложения для голосования, выносимые на референдумах и сходах граждан, проблемы, которые беспокоят жителей сел разнообразны по видам, объемам, требуемым затратам.

Главы поселений отмечают, что большая часть жителей после проведения разъяснительных работ, положительно относятся к самообложению. Но есть и те, кто высказывается против, объясняя, что они и так достаточно платят в виде налогов. Это как правило та категория жителей, которые либо прописаны, но не живут в селе постоянно, либо те, кто в селе живет совсем недавно или вообще никогда не участвует в общественной жизни села.

Для тех, кто не платит деньги по самообложению, некоторые администрации пытались ввести штрафы, как за неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления. Но поскольку самообложение – это процедура исключительно добровольная, то применение таких методов недопустимо. Это подтверждают и судебные прецеденты в республике [В Татарстане суд, 2018].

Если сумма необходимая для реализации мероприятия превышает триста тысяч рублей [Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ, п. 4 ч. 1 ст. 93] (эта сумма установлена с 2019 года, до этого было сто тысяч рублей), то администрация поселения, посредством электронных аукционов, находит подрядчиков на выбранные работы. И в этом случае, есть риск столкнуться с недобросовестными исполнителями. Чтобы этого избежать, необходимо тщательно прописывать все технические условия по выполняемой работе. Другая проблема, с которой сталкиваются поселения при проведении тендера – это завышенные цены на проведение работ. Несмотря на то, что выигрывает компания, предложившая наименьшую сумму, некоторые главы поселений считают, что, если бы у них была возможность перечислять эти деньги в любую организацию, они бы смогли выполнить больший объем работ. Если сумма закупки меньше триста тысяч, то главы поселений сами ищут исполнителя работ, на выгодных для них условиях. Некоторые главы поселений стараются не только собирать деньги, но и привлекать граждан и к выбору подрядчика, предлагая на рассмотрение несколько вариантов услуг для выбора (это могут быть сайты подрядных организаций, рекламные буклеты, контактные данные и т.д.), чтобы жители могли полностью поучаствовать в освоении собранных средств.

На поселение возложена функция сбора средств с населения. И тут каждое поселение решает этот вопрос по-своему: в поселениях закрепляются ответственные по улицам или актив из граждан, которые осуществляют сбор денежных средств (такой вариант приветствуется в небольших селах, где высокий уровень доверия между жителями, поскольку не у всех имеется возможность выехать из поселения для оплаты квитанции); в некоторых поселениях сельсоветы раздают жителям квитанции, которые они сами оплачивают через банк и денежные средства сразу поступают на счет, предназначенный для этих средств.

Главы поселений отметили, высокую активность жителей при самообложении. Многие интересуются проведенными работами (оценивают качество и количество). Поэтому главы поселений фиксируют каждый этап работ на фото, видео и совместно с финансовой документацией предоставляют жителям в виде отчета на сходах граждан.

Программа по самообложению населения в Республике Татарстан позволяет привлечь значительные средства населения для решения насущных проблем по благоустройству села. Приоритетность этих проблем определяется непосредственно жителями сельского поселения на референдумах и сходах, что повышает гражданскую активность и ответственность граждан и местной власти. Масштабы поставленных задач зависят как от количества избирателей, проживающих в конкретном поселении, так и от размера суммы, которую граждане согласны сдать. Республиканская программа по софинансированию значительно увеличивает эти возможности, а также желания большей части сельчан повысить качество места проживания. Вовлеченные в самообложение граждане более бережно относятся к благоустроенным объектам, понимая, что в них вложена и их финансовая часть. Сумма сбора в населенных пунктах варьируется ежегодно от ста рублей и выше. Наиболее чаще предлагаемая сумма к сбору, это триста и пятьсот рублей. Но есть села, где жители собирают и по одной и две тысячи рублей. Важно, что собранные средства и увеличенные путем республиканского софинансирования являются целевыми и позволяют решать конкретные задачи в виде крупных проектов по благоустройству поселения, связанные с ремонтом, строительством, оснащением и т.д., модернизации инфраструктуры, документально-техническим обеспечением необходимых объектов. В Татарстане самообложение является хорошей формой взаимодействия государственной власти, органов местного самоуправления и населения для решения общих проблем на селе.

Библиографический список

Балынин И. В. Практика использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов // Финансы и управление. 2015. № 2. – С. 53–62. DOI: 10.7256/2409–7802.2015.2.14965.

В Татарстане суд признал незаконным наказание за отказ от самообложения [Электронный ресурс] // Деловая электронная газета «Бизнес Online».: [веб-сайт]. 28.04.2018. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/380570> (дата обращения: 11.02.2020).

Ворошилов Н. В. Самообложение граждан как эффективный инструмент участия населения в развитии территорий // Вопросы территориального развития. Вып. 5(50). 2019. DOI: 10.15838/tdi.2019.5.50.1

Местное самоуправление в Татарстане / Информационно-аналитическое, общественно-политическое издание № 5, декабрь 2017. С. 3-7.

Местное самоуправление в Татарстане / Информационно-аналитическое, общественно-политическое издание № 4, декабрь 2019. С. 26–27.

Правительство Республики Татарстан [Электронный ресурс] // URL: http://prav.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_208472_enc_30899.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 1. 2017. С. 24–28 [Электронный ресурс] // URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/05/Rusanov_A.A._02–2017_mun_imu.pdf (дата обращения: 14.01.2020).

Сергиенко Н. С. Опыт регионов по самообложению // Прикладные экономические исследования. № 4 (14). Издательство «Научный консультант», 2016. С. 24–29.

Сивинцева О. В., Будник К. В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.

Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал КонсультантПлюс: [веб-сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/d5922073c2287c999e5a2697d8fed660375eba75/ (дата обращения: 10.02.2020).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [Правовой портал]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.06.2018).

Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ, п. 4 ч. 1 ст. 93 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ: [Правовой портал]. URL: http://base.garant.ru/70353464/daf75cc17d0d1b8b796480bc59f740b8/#block_9314 (дата обращения: 12.02.2020).