

СРЕДСТВА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН В ДОХОДАХ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

В статье рассмотрена практика и проблемы реализации механизма самообложения граждан на примере Красноярского края. Предложено применение дополнительных стимулов как для населения, так и для органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный бюджет, доходы бюджета, самообложение граждан.

Yu.I. Cherkasova

THE CITIZEN SELF-TAXATION FUNDS IN THE LOCAL AGRICULTURAL SETTLEMENT BUDGET REVENUES

The practice and the problems of the citizen self-taxation mechanism implementation on the example of the Krasnoyarsk Territory are considered in the article. The use of the additional stimuli both for the population and for the local self-government bodies is offered.

Key words: local self-government, municipal budget, budget revenues, citizen self-taxation.

Введение. Вопросы увеличения доходной части бюджета муниципального образования остаются актуальными на протяжении всего периода проведения бюджетной реформы. На местные органы власти законодательством возложено более 30 видов полномочий, при этом реально финансируется лишь часть, на большее средств недостаточно. Отсутствие у муниципальных бюджетов значимых собственных доходов, позволяющих реально гарантировать финансирование конкретных вопросов местного значения, заставляет использовать другие источники, в том числе средства самообложения граждан.

Цель исследований. Анализ практики использования механизма самообложения граждан.

Задачи исследований. Выявление организационно-управленческих проблем реализации механизма самообложения, разработка рекомендаций, направленных на их решение.

Методика исследований. Обследование, наблюдение, сбор и анализ информации, сопоставление и сравнение теоретических основ с их практическим внедрением, обобщение и системный подход.

Результаты исследований и их обсуждение. В современном финансовом законодательстве термин «самообложение» появился десять лет назад в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» (от 6.10.2003 г. №131-ФЗ), где в качестве одного из источников муниципальных доходов обозначены средства самообложения граждан. Закон указывает, что вопросы введения и использования этих средств решаются на местном референдуме, а в малочисленных муниципальных образованиях – на сходах граждан. Местные власти должны принять нормативно-правовой акт, где определяется порядок расходования средств. Как правило, к направлениям их использования относятся благоустройство населенных пунктов поселения, содержание сельских памятников культуры, установка уличного освещения, содержание мест захоронения, ремонт плотин, переходов, колодцев, благоустройство и озеленение населенных пунктов, уборка мусора и др.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине, равной для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ).

Практика последних лет показывает, что в условиях неразвитости основных институтов местного самоуправления самообложение в России не получило должного распространения. В 18 субъектах Российской Федерации (РФ) первые референдумы были проведены в 2006 г., а в 2007 году их уже практиковали в 25 регионах. В бюджеты поселений поступило лишь 18 млн руб. По данным Счетной палаты РФ, из 70 регионов в 2010 году самообложение граждан применялось в муниципалитетах только 35 регионов, что позволило пополнить доходы местных бюджетов менее чем на 0,1 % (114,3 млн руб.). То есть введение в ряде муниципальных образований самообложения граждан не решило проблему укрепления доходной базы местных бюджетов. В числе положительных практик самообложения в России исследователи чаще всего приводят некоторый практический опыт Пермского края и Кировской области [1].

Несмотря на достижения отдельных регионов в рассматриваемой сфере, в целом по Российской Федерации самообложение не получило должного распространения ввиду целого перечня проблем как организационного, так и финансового свойства.

Малая численность сельских населенных пунктов, наличие льготных категорий граждан, освобожденных от уплаты, незначительный размер взносов не позволяют сформировать существенные доходы бюджета. Так, в Красноярском крае за период с 2010 по 2012 г. средства самообложения были собраны лишь в 13 муниципальных районах из 44 (в 36 поселениях из 517). Общая сумма поступлений незначительна – в 2010 г. она составила всего 435 тыс. руб., а к 2012 г. сократилась до 394 тыс. руб. (табл. 1).

Таблица 1

Поступление средств самообложения граждан в бюджеты муниципальных образований Красноярского края в 2010–2012 гг., тыс. руб.

Муниципальный район	2010	2011	2012
Дзержинский	26	52,04	152,271
Емельяновский	49,1	-	-
Иланский	87,5	71,117	7,305
Ирбейский	163,7	154,921	169,952
Канский	4,4	-	-
Козульский	-	16,55	8,205
Краснотуранский	1,3	0,72	-
Курагинский	25,3	16	-
Манский	60	62,86	34,111
Минусинский	-	44,45	8,813
Партизанский	12,2	11,24	7,3
Саянский	6	-	-
Сухобузимский	-	52,137	6,276
Итого	435,5	482,035	394,236

Интересно, что, несмотря на возможность пополнения доходов бюджета за счет средств самообложения граждан для всех типов муниципальных образований, в Красноярском крае референдум был проведен только в поселениях. Действительно, в муниципальных районах и городских округах населению значительно труднее прийти к согласию с органами власти по вопросам финансирования муниципальных нужд, нежели в поселении. Крупные муниципальные образования, как правило, обходятся другими источниками.

Лишь 7 % поселений Красноярского края смогли привлечь в доходы своих бюджетов средства самообложения граждан в 2011 г., причем в 2012 г. их количество сократилось на 5. Самым результативным в данном вопросе можно считать Ирбейский район. Благодаря действиям местной администрации, 17 из 18 сельских поселений использовали данный инструмент (табл. 2).

Таблица 2

Динамика количества поселений Красноярского края, собравших средства самообложения граждан в 2011–2012 гг., ед.

Муниципальный район	Количество сельских поселений в составе муниципального района		Отклонение
	2011	2012	
Дзержинский	4	4	-
Иланский	5	2	-3
Ирбейский	16	17	1
Козульский	1	1	-
Краснотуранский	1	-	-1
Курагинский	1	-	-1
Манский	3	3	-
Минусинский	2	2	-
Партизанский	2	1	-1
Сухобузимский	1	1	-
Итого	36	31	-5

Если говорить о целях использования средств самообложения, то в Красноярском крае граждане выбрали следующее: благоустройство населенных пунктов, ремонт дорог и плотин, строительство спортивных площадок и приобретение спортивного инвентаря, ремонт колодцев и приобретение инвентаря (цепи, ведра), отопление водопровода, ремонт водопроводов, колонок и др.

К сожалению, суммы средств, собранные по результатам самообложения, незначительны и, на наш взгляд, не могут оказать какого-либо влияния на формирование бюджетных доходов в целом. Так, в Ирбейском муниципальном районе в 2012 г. таких средств было собрано 169,91 тыс. руб., что составляет 0,18 % от общей величины доходов. Максимальную сумму в размере 47,89 тыс. руб. удалось собрать Усть-Ярульскому сельсовету, всего 1,3 тыс. руб. за год было перечислено в бюджет Петропавловского сельсовета. В среднем на одного жителя муниципального района пришлось всего 10 руб. средств самообложения в год (табл. 3).

Таблица 3

Поступление средств самообложения граждан в бюджеты сельских поселений Ирбейского района Красноярского края в 2011–2012 гг., тыс. руб.

Сельский совет	Численность населения на 1.01.2011 г., чел.	2011		2012	
		Доходы бюджета	В т.ч. средства самообложения	Доходы бюджета	В т.ч. средства самообложения
Александровский	637	2910	12,57	3422	8,64
Благовещенский	1 074	5217	10,46	5365	18,83
Верхнеуринский	1 152	5734	14,33	6552	12,12
Ивановский	863	3710	3,61	3790	7,08
Изумрудновский	831	3978	9,89	3977	4,33
Ирбейский	4 994	13586	25,3	14946	10,4
Маловский	476	3588	3,89	3805	4,85
Мельничный	440	2489	7,95	2869	6,72
Петропавловский	546	2501	1,6	2679	1,3
Сергеевский	386	5217	-	6219	-
Степановский	741	3256	6,48	4134	6,31
Тальский	749	4600	7,58	5285	6,1
Тумаковский	708	3123	2,6	3688	19,51
Успенский	127	1510	2,1	1951	2,05
Усть-Каначульский	164	2659	-	3043	3,45
Усть-Ярульский	1 171	4852	31,52	5570	47,89
Чухломинский	555	9599	3,54	9722	2,94
Юдинский	1 085	5140	11,49	6225	7,39
Итого по району	16699	83669	154,91	93242	169,91

Незначительные суммы сборов делают проведение референдумов экономически нецелесообразными. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения местного референдума осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования, исходя из расчетов, произведенных территориальной избирательной комиссией. Основными затратами на проведение референдума являются расходы на напечатание бюллетеней, агитационных и разъяснительных материалов (например, печать буклетов, содержащих наиболее часто задаваемые вопросы граждан и ответы на них), нормативно-правовых актов в газете, объявлений в средствах массовой информации и так называемую полевую работу (проведение собраний в сельских населенных пунктах, личных встреч, выборочных опросов, разъяснительная работа) и т.п.

Органы исполнительной власти муниципалитетов отмечают, что затраты на проведение референдумов по введению самообложения не окупаются. Специалисты посчитали, что расходы на референдум не должны превышать одну четверть суммы, которую предполагается собрать, однако в Красноярском крае такого соотношения, к сожалению, добиться не удалось.

Установление размера платежа также является непростой задачей. Его величина, с одной стороны, должна обеспечивать финансовое исполнение планируемых расходов, с другой – быть не слишком обременительной.

нительной для жителей. Законодательство не устанавливает каких-либо ограничений, связанных с размером сбора, его периодичностью, способом уплаты и т.п. Возникает возможность злоупотреблений при установлении финансовых обязательств. Как известно, доходы граждан, живущих на территории одного поселения, могут существенно отличаться. Следовательно, есть вероятность конфликта интересов, если часть граждан сочтет для себя размер установленного платежа приемлемым, а другим он покажется завышенным или даже непосильным.

При организации референдума в поселениях нередко возникает проблема формулировки вопроса, выносимого на обсуждение. Обычно это вопрос о факте установления разового платежа без указания цели и размера взимания. Однако часто вопрос может быть развернутым, к примеру, указывает на другие элементы сбора (сумма, цель, способ уплаты) и может звучать так: «Согласны ли вы ввести на территории поселения N разовые платежи (самообложение) в размере 100 руб. с граждан от 18 до 70 лет, кроме пенсионеров (для которых размер платежа уменьшится до 50 руб.), и направить данные средства на ремонт водопровода?». В этом случае у граждан, участвующих в референдуме, не останется выбора относительно принятия окончательного решения, так как житель поселения может быть согласен в целом с необходимостью решения того или иного вопроса местного значения (ремонта водопровода) и установления в связи с его решением разового платежа, но в то же время может быть не согласен с размером платежа или категориями плательщиков.

Особенность института референдума состоит в известной ограниченности прав голосующих на референдуме: они могут согласиться с вынесенным на референдум предложением или его отвергнуть (если предложено несколько вариантов решения, то одобрить только один из них, а остальные отвергнуть). На наш взгляд, участие граждан в референдумах было бы более активным, если бы в законе четко определялась возможность населения участвовать в формулировании выносимых на референдум вопросов. На практике это можно было бы осуществлять, например, через голосование на интернет-сайте местной администрации.

Низкая платежеспособность населения является существенной причиной, по которой граждане голосуют на референдуме против введения самообложения. Несмотря на то что размер взноса обычно невелик (от 50 до 300 руб.), население не готово платить и эти суммы. В деревнях многих сельсоветов проживают престарелые одинокие люди, малоимущие семьи, сами получающие помощь от органов социальной защиты, численность населенных пунктов незначительна.

Еще одна существенная проблема – отсутствие доверия сельского населения муниципальным властям. Неоднократные потери сбережений, доверенных населением государственным и коммерческим банкам, полная безнаказанность и даже версии экономической оправданности таких действий банков, признание правительством неудач пенсионной реформы и неясность будущего пенсионной системы привели к массовому отливу вкладов из банков и переходу к хранению средств «под подушкой». Подрыву доверия к государству также способствовало значительное ухудшение состояния сельского хозяйства в регионах. Как известно, при отсутствии каких-либо четко обозначенных позитивных ориентиров социального поведения резко снижается и социальная ответственность членов сообщества, всего населения. Гражданам страны было объявлено, что теперь все в их жизни зависит только от них самих, и они перестают быть иждивенцами государства. Со стороны средств массовой информации был создан по существу негативный образ государства как наблюдателя, регулирующего отношения в обществе, но не влияющего и не несущего ответственности за нужды населения. В результате государство воспринимается большинством граждан отчужденно.

Не секрет, что в Российской Федерации плательщики признают налог как принуждение, в отличие от граждан, которые признают налог как гражданский долг. Налог, который уплачивается на основе сознательного индивидуального выбора и собственной оценки характера государственной деятельности избирателем-налогоплательщиком, получил название налога Кларка, по имени американского экономиста Э. Кларка. Он научно объясняет зависимость благосостояния налогоплательщиков от собственного поведения. Однако чистое самообложение, по Кларку, возможно только в условиях абсолютно совершенного гражданского общества. Поэтому государству, которое сделало выбор в сторону социально ориентированной рыночной экономики, нужно находить равновесие между принуждением и самообложением, между тяготами и выгодами налогообложения [2].

В рамках данной проблемы также отметим, что исход референдума, как и его проведение, во многом определяются работой органов местного самоуправления. Именно они должны провести подготовительную работу по разъяснению цели сбора денежных средств, их эффективного использования, контроля за распределением. Однако большинство глав муниципальных образований часто воспринимают систему самообложения как систему работы с населением, а не как решение хозяйственных проблем территории. Отсюда данный инструмент воспринимается как предвыборная программа, в которой проводятся встречи с избирателями и

виден итог проявления их гражданской позиции. Недостаточная информированность населения о целях референдума и порядке расходования средств самообложения также усиливает недоверие к органам власти.

Серьезной проблемой реализации рассматриваемого вопроса является отсутствие четко законодательно закрепленных мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от внесения самообложения. Гражданам необходимо четко разъяснить, что в случае неуплаты в установленный срок средства самообложения будут взыскиваться в порядке, установленном федеральным законодательством. В соответствии с положениями 131 Федерального закона решения, принятые на референдумах, а также правовые акты, принятые во исполнение решений местных референдумов, действуют на всей территории муниципального образования и подлежат обязательному исполнению гражданами, должностными и юридическими лицами. Однако штрафные санкции должны быть определены региональными нормативными актами, чаще всего региональными законами «Об административной ответственности» или «Об административных правонарушениях». В Красноярском крае такой штраф может составлять от 500 до 2 тыс. руб. (ст. 10.1 Закона Красноярского края от 02.10.08. № 7-2161), при этом привлечение к административной ответственности не освобождает гражданина от обязанности оплаты самообложения.

Кроме того, главы муниципальных образований в Красноярском крае выделяют проблему отсутствия регламентирующих документов по софинансированию самообложения, вопросам, связанным с КБК при приеме денежных средств и работе с ними. Непонятно, как поступать с объектами, которые могут появиться в результате работ по самообложению, например «общественный колодец», оформление земли под ним, межевание, аренда, разрешение на строительство, приемка в эксплуатацию, регистрация объекта и другие вопросы, связанные с дальнейшей эксплуатацией и содержанием. Вызывает вопросы и форма отчета по расходованию денежных средств.

Определенную сложность представляет отсутствие методологии выбора мероприятий для самообложения для каждого конкретного населенного пункта. Нет понимания, как быть, если нужно сделать освещение шести автобусных остановок, а деньги будут собраны только на четыре. Как разделить проблемы разных населенных пунктов, когда у одного населенного пункта проблема благоустройства детской площадки, а у другого строительство колодца.

Без решения перечисленных проблем в ближайшей перспективе развитие самообложения граждан не представляется возможным. На наш взгляд, существенным стимулом для развития данного инструмента в российских регионах может стать *механизм софинансирования* из вышестоящего бюджета, уже используемый отдельными субъектами РФ. Так, в Кировской области софинансирование самообложения производилось в 2009 г. из расчета 30 копеек на 1 руб. фактически собранных средств, а в 2013 г. эта сумма увеличилась до 1,5 руб. В Пермском крае, начиная с 2012 г., выделение трансфертов из краевого бюджета происходит в трехкратном размере к собранным населением средствам.

В Красноярском крае механизм прямого софинансирования самообложения не введен, однако подобный инструмент также используется. Наличие поступлений от самообложения граждан внесено в перечень критериев конкурсного отбора на получение двух видов субсидий – на развитие и модернизацию улично-дорожной сети городских округов и поселений и на благоустройство территории поселений [3, 4]. Субсидии предоставляются бюджетам муниципальных образований края в целях создания условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований края, эффективной реализации органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями [5]. Наличие самообложения является существенным критерием конкурсной оценки с удельным весом показателя 9–10 %.

Кроме того, введение системы самообложения должно влиять на оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, а для вертикали власти это весьма значимый показатель, от него зависит все текущее финансирование территории – низкие оценки вышестоящий бюджет не стимулируют.

Заключение. Таким образом, несмотря на отсутствие яркого положительного опыта введения самообложения в России, отказываться от данной практики нельзя. С развитием основных муниципальных институтов и местного самоуправления в целом роль указанных доходов муниципальных образований будет незначительно, но все-таки расти. На наш взгляд, в современных условиях муниципалитеты вряд ли существенно пополнят свою казну за счет средств самообложения граждан, однако эта система нужна и потому, что в ней заложен ключевой механизм местного самоуправления – непосредственное участие граждан в решении проблем своего места проживания.

Литература

1. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И., Петренко В.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.

2. Филатова И.И. Налоговые отношения в гражданском обществе // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 12. – С. 261–266.
3. Порядок предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на развитие и модернизацию улично-дорожной сети городских округов, городских и сельских поселений и порядок представления отчетности об их использовании: Постановление Правительства Красноярского края от 21 февраля 2011 г. № 89-п (в ред. от 10.01.2013. № 1-п). – Красноярск, 2011.
4. Об утверждении Порядка предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края для реализации проектов по благоустройству территорий поселений, городских округов, критериев отбора и порядка представления отчетности об их использовании: Постановление Правительства Красноярского края от 28.01.2011 г. № 52-п (ред. от 14.12.2012). – Красноярск, 2011.
5. Гордеева Г.П., Макарова С.Н. Программно-целевое управление расходами бюджетов муниципальных районов // Вестн. КрасГАУ. – 2013. – № 6. – С. 3–8.



УДК 336

О.В. Конева

ВЛИЯНИЕ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ НА РАЗВИТИЕ МАЛОГО БИЗНЕСА

В статье рассматриваются вопросы о влиянии внешней среды на развитие малого бизнеса. Выявлены ключевые параметры данного процесса с учетом специфических характеристик. Определены роль и место государственной поддержки в данном взаимодействии.

Ключевые слова: малый бизнес, внешняя среда, взаимодействие, государственная поддержка.

O.V. Koneva

THE EXTERNAL ENVIRONMENT INFLUENCE ON THE SMALL BUSINESS DEVELOPMENT

The issues of the external environment influence on the small business development are considered in the article. The key parameters of this process with regard to the specific characteristics are revealed. The role and place of the state support in this interaction are determined.

Key words: small business, external environment, interaction, state support.

Введение. В последнее десятилетие развитие малого бизнеса в России привлекает пристальное внимание ученых, политиков, бизнесменов, поскольку общепризнана возможность влияния данного сектора экономики на позитивное и оперативное решение широкого спектра экономических и социальных проблем как в целом стране, так и в отдельно взятых регионах. Помимо этого, как показывает мировой опыт, малый бизнес в высокоразвитых странах выступает и мощным элементом национальных инновационных систем, так как на его долю приходится максимальное количество успешно внедренных собственных изобретений, продуктов. К тому же зарубежный малый бизнес характеризуется высокой концентрацией инновационной составляющей в системе менеджмента и маркетинга.

Вместе с тем статистические наблюдения говорят о том, что роль малого бизнеса в основных параметрах развития нашей страны значительно ниже, чем за рубежом [8, с. 47–53; 12, с. 8–20]. Так, по числу малых предприятий Россия отстает от США в 93 раза, Японии – в 7,7; Италии – в 4,7 раза. По доле вклада малых предприятий в ВВП отстает от Франции в 5,6 раза, США – в 4,7 раза, а по доле занятых в малом бизнесе отличается в меньшую сторону от Японии в 8,1 раза, Италии – в 7,6; США и Франции – в 5,6 раза. В Германии и странах Бенилюкса инновационную активность проявляют в совокупности около 63 % малых предприятий, в России же в 15 раз меньше [1; 3, с. 59; 7, с. 17; 5, с. 51; 9, с. 7–12; 11, с. 10].

Основными причинами сложившейся ситуации, на наш взгляд, являются наличие отрицательного воздействия внешней среды; неполное соответствие инструментов управления малым бизнесом его специфике; отсутствие или неэффективное использование инструментов государственной поддержки малого бизнеса; нечеткое установление границ малого бизнеса, что в итоге приводит к стагнации в развитии малого бизнеса в стране и, как следствие, отсутствию возможности его использования в полной мере в рамках инновационной системы в качестве элемента.