

УДК 342.25+336.143

Шугрина Е. С.
Shugrina E. S.

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ НАСЕЛЕНИЯ
К РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ
В МАТЕРИАЛАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

**SOME FEATURES OF ATTRACTING PUBLIC FUNDS
FOR SOLVING LOCAL ISSUES IN LEGAL PRACTICE MATERIALS**

В статье названы основные механизмы привлечения средств населения, подробно описаны особенности местных референдумов по самообложению граждан. Большое внимание уделено материалам правоприменительной практики, в том числе судебным решениям.

The article describes the main mechanisms for attracting public funds, reveals in more detail the features of local referendums on self-taxation of citizens. The article pays great attention to the materials of law-enforcement practice, including judicial decisions.

Ключевые слова: местный референдум, самообложение, народное финансирование, инициативное бюджетирование, местное самоуправление.

Keywords: local referendum, self-taxation, crowd funding, participatory budgeting, local government.

В настоящее время известны несколько механизмов привлечения денежных средств населения для финансирования конкретных проектов, связанных с развитием территории, наиболее распространены из которых следующие: самообложение граждан; инициативное бюджетирование; народное финансирование (краудфандинг) [1–4].

Новым для России инструментом привлечения инвестиций является *краудфандинг* (в переводе с англ. «народное финансирование») [5–6] – способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Краудфандинг дает шанс изучить и расширить аудиторию, узнать ее потребности и протестировать саму идею. Представители муниципального сообщества пока к этому инструменту присматриваются, однако уже есть примеры его использования. Например, собранные средства на строительство сельского клуба в Малом Турыше (Свердловская область); трех пекарен для 15 деревень в Красных Баках (Нижегородская область); установку светофора в Кирово-Чепецке (Кировская область) и др. [7]. В этих проектах фактически собранные средства в 1,1–1,7 раз превышают первоначально запрашиваемые.

Инициативное бюджетирование (от англ. participate «участвовать») – российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования, предполагающего участие граждан в бюджетных решениях. Данный инструмент появился в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование «Народный бюджет» и «Народная инициатива» (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив) в различных регионах РФ, характеризующиеся следующими чертами: участие граждан в выборе приоритетных проектов, реализация и контроль проектов, софинансирование со стороны не только населения, но и бизнеса [8, с. 4–8; 9–10].

Довольно подробно эти институты в контексте российской и зарубежной специфики исследованы в монографии С. М. Мироновой, которая предлагает разграничивать инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив [2, с. 22].

Очевидным достоинством всех названных механизмов является то, что жители сами определяют приоритеты в использовании финансовых средств, охотнее участвуют в реализации проектов, которые сами профинансировали. В этом смысле можно со всей очевидностью говорить о формировании развитых институтов гражданского общества.

В качестве рисков можно назвать следующее: население фактически занимается решением вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления, происходит перекалывание ответственности и подмена институтов власти институтами гражданского общества; и, чтобы этого не случилось, сильному гражданскому обществу должна корреспондировать сильная и дееспособная (в максимально широком смысле) система органов местного самоуправления.

Этот аспект довольно регулярно исследуется судами в разных контекстах. Наиболее массовый характер носят дела:

- обусловленные необходимостью исследовать работу органов ТОС и тех решений, которые принимаются в части осуществления хозяйственной деятельности в интересах жителей;
- связанные с принятием решений о софинансировании проектов или программ по газификации территории: граждане считают, что на них перекалывают расходы, которые должны нести органы власти [11] (например, апелляционное определение Омского областного суда от 23.10.2013 по делу № 33-7058/2013; решение Октябрьского районного суда Челябинской области от 15.05.2013 по делу № 2-116/2013; решение Воронежского областного суда от 13.08.2012 по делу № 3-44/12; решение Центрального районного суда города Воронежа от 10.08.2015 по делу № 2-3730/2015~М-2757/2015; решения Селивановского районного суда Владимирской области от 02.06.2014 по делу № 2-20/2014(2-352/2013;)~М-333/2013 и от 11.02.2014 по делу № 2-37/2014~М-10/2014; решение Марьяновского районного суда Омской области от 22.11.2010 по делу № 2-727/2010; апелляционное определение Орловского областного суда от 06.08.2014 по делу № 33-1770.).

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является *самообложение граждан*. Согласно ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения [11–12]. Особенностью самообложения является софинансирование местных инициатив, предусмотренное региональными, муниципальными правовыми актами, например:

- 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 : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.11.2013 № 909 (ред. от 03.10.2016);
- Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан : постановление Правительства Пермского края от 13.04.2011 № 188-п (ред. от 08.06.2018);
- О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан : постановление Правительства Кировской области от 16.02.2010 № 40/48 (ред. от 11.04.2018).

Так, в Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1:4; в Кировской области – 1:1,5; в Пермском крае – 1:5.

По данным Минфина России, в 2017 г. география введения самообложения включала в себя 36 регионов, 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. – 35 регионов, 1 567 муниципальных образований) [13]. Сведения об объеме полученных средств приведены в таблице.

Таблица

**Сведения о самообложении граждан в отдельных субъектах РФ
(по данным Минфина России)**

Субъект Российской Федерации	Объем средств самообложения, млн руб.	Доля, %
Всего по Российской Федерации, в т.ч.	240,1	100
Республика Татарстан	203,5	84,8
Кировская область	9,3	3,9
Пермский край	4,6	1,9
Липецкая область	2,9	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1
Калужская область	2,3	1,0

Важным аспектом использования этого инструмента является вовлеченность граждан, формирование у них чувства сопричастности к решаемому вопросу. Так, в Пермском крае на начальном этапе даже появился такой лозунг: «Активные граждане – сильный муниципалитет» [11].

Анализ практики использования механизма самообложения показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых можно отнести [3–4]:

- сложность исполнения принятого решения, особенно жителями, которые голосовали против;
- низкая заинтересованность жителей, проживающих на соседних улицах и в соседних населенных пунктах, в участии в голосовании (ранее предусматривалось проведение референдума на всей территории муниципального образования, поэтому выносимый на голосование вопрос реально касался не всех), что приводит к низкой явке, отсутствию положительного результата голосования;
- активное формирование судебной практики, касающейся формулировки вопроса, выносимого на референдум (например, апелляционные определения Курганского областного суда от 25.06.2013 по делу № 33-1734/2013, делу № 33-1733/2013 и делу № 33-1732/2013 [15]);
- объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение.

Последнее усугубляется в ситуации, если для решения вопроса инициаторы планируют использовать многократность сбора (например, ежегодно в течение двух или трех лет). В этом случае требуется проведение ежегодных референдумов.

Формулировки вопросов, выносимых на референдумы по самообложению, довольно регулярно оцениваются судами. Суды обращают внимание на такие аспекты, как многократность платежа, неопределенность или нечеткость цели платежа, некорректность определения плательщика.

Например, прокурор обратился в суд, оспаривая решение, принятое на референдуме по вопросу с такой формулировкой: «Согласны ли Вы на введение ежегодных разовых платежей средств самообложения с 2013 года в сумме 200 рублей с каждого постоянно зарегистрированного, а также не имеющего регистрации, но имеющего собственность на территории МО “Д” жителя, на мероприятия в соответствии с прилагаемым перечнем? Перечень мероприятий по благоустройству, на которые расходуются средства самообложения: Благоустройство населенных пунктов. Строительство и ремонт дорог, мостов, пешеходных дорожек, тротуаров. Ремонт уличного освещения. Оплата уличного освещения. Вывоз мусора. Отстрел бродячих собак. Содержание объектов внешнего благоустройства. Приобретение спортивного инвентаря. Другие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры».

Судебная коллегия Верховного суда Удмуртской Республики посчитала заслуживающим внимания довод прокурора о том, что установление на местном референдуме систематических ежегодных платежей, перечень целей расходования которых является открытым, в том числе для лиц, не являющихся жителями муниципального образования, противоречит федеральному законодательству. Заявление прокурора о признании недействительным решения местного референдума было удовлетворено, решение, принятое на местном референдуме, признано незаконным и не порождающим правовых последствий (Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 24.04.2013 по делу № 33-1340/2013).

Попытки возложения платежей не только на зарегистрированных по месту проведения референдума, но и тех, кто имеет недвижимость на территории муниципального образования, также довольно критично воспринимаются судами. Например, в решении Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10.01.2013 по делу № 2-2316/2012 указано, что жители, не имеющие регистрации, но имеющие собственность на территории муниципального образования, не вправе участвовать в местном референдуме по самообложению, их волеизъявление по вопросу местного референдума не учитывается, однако на них возложена обязанность по уплате суммы самообложения. Согласно судебному решению, возложение обязанности по уплате средств самообложения на указанную категорию лиц является незаконным.

Вместе с тем следует констатировать, что есть судебные решения, в которых суды не усматривают нарушений в формулировке вопроса, предполагающего многократность платежа. Так, суды не усмотрели нарушения в следующей формулировке: «Согласны ли Вы на введение самообложения граждан в сумме ... рублей для жителей п. Уни и ... рублей для жителей сельских населенных пунктов Унинского городского поселения на каждого совершеннолетнего жителя, постоянно проживающего на территории поселения, на благоустройство населенных пунктов поселения ежегодно на период 2010–2012 годов?», хотя в ней прямо обозначена многократность платежа (Определение Кировского областного суда от 16.08.2012 по делу № 33-2624/2012; решения Унинского районного суда Кировской области от 14 июня 2012 г. и от 23.03.2012 по делу № 2-57/2012~М-50/2012). Такой подход определенно вызывает недоумение.

В качестве примера противоположной позиции по вопросу многократности платежа можно привести Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14.11.2017 по делу № 2А-2-483/2017~М-2-465/2017, в котором со ссылкой на ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ указано на разовый характер средств самообложения, то есть о недопустимости устанавливать регулярный порядок их уплаты или уплату в несколько сроков. Признавая формулировку вопроса «Согласны ли Вы на введение ежегодного разового сбора (самообложения) в размере 200 (двести) рублей с граждан в возрасте от 18 до 80 лет, зарегистрированных на территории сельского поселения Четырла, и направлять данные средства на решение вопросов местного значения по благоустройству населенных пунктов на территории сельского поселения Четырла» не соответствующей действующему законодательству, суд указал, что платежам по самообложению граждан придан регулярный и обязательный характер, самообложение граждан фактически является источником пополнения бюджета сельского поселения Четырла. Кроме того, платежи в порядке самообложения установлены не для решения конкретной цели (конкретного вопроса местного значения), а для обеспечения деятельности муниципального образования, для решения вопросов местного значения в общем (аналогичные позиции изложены в решениях Иса克林ского районного суда Самарской области от 14.11.2017: по делу № 2А-2-483/2017~М-2-465/2017; по делу № 2А-2-481/2017~М-2-468/2017; по делу № 2А-2-480/2017~М-2-469/2017; по делу № 2А-2-479/2017~М-2-466/2017; по делу № 2А-2-478/2017~М-2-467/2017; по делу № 2А-2-473/2017~М-2-461/2017; по делу № 2А-2-472/2017~М-2-460/2017; по делу № 2А-2-476/2017~М-2-464/2017; по делу № 2А-2-475/2017~М-2-463/2017; по делу № 2А-2-474/2017~М-2-462/2017.).

Подобную позицию о недопустимости многократности платежа заняли и суды Курганской области (Апелляционное определение Курганского областного суда от 02.07.2013 по делу № 33-1825/2013 и апелляционные определения Курганского областного суда от 25.06.2013: по делу № 33-1734/2013; по делу № 33-1733/2013; по делу № 33-1732/2013; по делу № 33-1737/2013; по делу № 33-1736/2013; по делу № 33-1735/2013.).

Механизм исполнения решения, принятого на референдуме, содержащийся в федеральных законах № 131-ФЗ и № 67-ФЗ, предусматривает реализацию решения референдума органами власти. В данном случае речь идет о реализации решения самими гражданами, а этот вопрос в законах практически не урегулирован, т. е. механизм добровольного исполнения решения жителями понятен, а вот механизмы принуждения граждан отсутствуют. Поэтому значительное количество судебных решений связаны именно с этой категорией дел, когда через суд приходится взыскивать деньги, которые должны быть собраны в рамках самообложения. Причем в этом случае с граждан взыскивают не только задолженность по платежу, но и пошлину, которая может превышать размер платежа, например, платеж 200 рублей, а пошлина 400 рублей (решения Нолинского районного суда Кировской области от 21.02.2018 по делу № 2А-2/30/2018~М-2/12/2018 и по делу № 2А-2/27/2018~М-2/9/2018; решения Верхнеуслонского районного суда Республики Татарстан от 31.05.2017 по делу № 2А-211/2017~М-150/2017 и от 25.04.2017 по делу № 2А-209/2017~М-147/2017; апелляционные определения Азнакаевского городского суда Республики Татарстан от 19.11.2015 по делу № 11-53/2015 и по делу № 11-54/2015).

Более того, есть примеры привлечения неплательщиков дополнительно к административной ответственности за неисполнение муниципального правового акта (Решение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 11.10.2016 по делу № 12-45/2016), а также примеры необходимости исследования судами вопроса о том, проводился ли референдум, либо решение о самообложении принято органом местного самоуправления (Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 23.07.2013 № 33-8932/2013) или на собрании жителей, проводимом в рамках реализации программы поддержки местных инициатив (Апелляционное определение Зуевского районного суда Кировской области от 29.09.2015 № 11-6/15) в нарушение процедуры, установленной ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ.

Литература

1. Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А., Овчинников И. И., Шугрина Е. С. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего / под ред. И. Н. Барцица. М., 2018. С. 91–99.
2. Миронова С. М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права : моногр. М. : Юрлитинформ, 2018. 224 с.
3. Шугрина Е. С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституц. и муниципал. право. 2018. № 11. С. 67–74.
4. Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2, № 3. С. 89–109.
5. Алямкина Е. А., Помозова Е. А. Краудфандинг как народное финансирование проектов территориального общественного самоуправления: статистика // Местное право. 2018. № 6. С. 37–44.
6. Чесноков А. В. Народное финансирование как механизм финансирования проектов, значимых для местных сообществ // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 37–40.
7. Планета.ру : сайт краудфандинговой платформы. URL: <https://planeta.ru/> (дата обращения: 07.02.2019).

8. Вагин В. В., Тимохина Е. А., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А., Фенин А. Ю., Анцыферова И. С. 25 вопросов об инициативном бюджетировании. М., 2017. 46 с.
9. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финанс. журн. 2015. № 4 (26). С. 94–103.
10. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Роль инициативного бюджетирования в развитии территориального общественного самоуправления // Местное право. 2018. № 6. С. 3–16.
11. Левина В. В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20–23.
12. Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–28.
13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. М., 2018 [на правах рукописи] // Минфин России : сайт URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 07.02.2019).
14. Левина В. В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20–23.