

10. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты) : монография. М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2009.
11. Лукьяненко М. В. Налоговая дисциплина как элемент социально ответственного поведения государства, бизнеса и граждан // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2007. № 3. С. 32–33.

УДК 352.071

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ САООБЛОЖЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.А. Ендальцев, Л.Н. Лебедева

*Пермский филиал Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Одной из основных проблем местного самоуправления в современной России является нехватка финансовых ресурсов. Слабость доходной базы местных бюджетов ведет к недопроизводству общественных услуг или снижению их качества. Как отмечает губернатор Кировской области Н. Белых, из более чем 30-ти предусмотренных законом полномочий ОМСУ реально финансируется 4–5 [1].

В этих условиях перспективным инструментом подкрепления муниципальных финансов представляется самообложение. Однако попытки стимулирования самообложения, предпринятые в некоторых субъектах Федерации привели к неоднозначным результатам. В одних регионах (Кировская область) опыт развития самообложения признан успешным, в других алогичные попытки встретили противодействие со стороны надзорных органов, в третьих внедрение самообложения не привело к ожидаемым результатам и мобилизованные средства не превысили затрат на проведение референдума. Очень разный опыт регионов в развитии самообложения требует теоретического обобщения и анализа, выявления трудностей и разработки предложений по совершенствованию самообложения в Российской Федерации.

Вместе с тем, следует отметить положительное отношение граждан к инициативам, связанным с самообложением. Так, в Кировской области результатом проекта по развитию самообложения стало увеличение числа референдумов с 16 в 2006 году до 181 в 2011 году. На 82 % референдумов самообложение было утверждено. Средняя собираемость средств составила 80 %, а ежегодная сумма сборов увеличилась за пять лет с 0,26 до 15 млн руб. Однако, такие достижения являются, по существу, результатом целенаправленной политики региональных властей. Массового внедрения самообложения в практику местного самоуправления в Российской Федерации пока не происходит.

На наш взгляд одной из причин является несовершенство нормативно-правовой базы. Возможность введения платежей самообложения граждан установлена:

- в ст. 41 Бюджетного кодекса РФ,

- в п. 1 ч. 1 ст. 55 и ст. 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ).

Существующие в российском законодательстве правовые нормы позволяют выделить следующие признаки самообложения, обусловленные требованиями законодательства:

- добровольное волеизъявление граждан на введение и использование платежа (выявляется только посредством проведения местного референдума или схода граждан);

- разовость платежа;

- целевое назначение платежа;

- абсолютная величина платежа, равная для всех жителей муниципального образования (для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования, размер платежей в соответствии с принятым на референдуме решением может быть уменьшен).

Можно выделить такие недостатки нормативно-правовой базы самообложения:

- средства самообложения не отнесены к обязательным платежам (налогам или сборам). Статьей 41 Бюджетного кодекса эти платежи отнесены к неналоговым доходам, что затрудняет возможность принудительного взыскания средств самообложения с должника, особенно с учетом того, что Конституция РФ не возлагает на

граждан обязанность уплачивать еще какие-либо обязательные платежи налогового характера помимо налогов и сборов.

– проблемой является высокая стоимость проведения референдума. Ее практическим решением является совмещение референдума с муниципальными региональными или федеральными выборами. Это, разумеется, затрудняет частые голосования, однако позволяет обеспечить приемлемый уровень явки.

– норма о равном размере платежей. Несмотря на возможность предоставления льготы для определенных категорий граждан, такой механизм представляется излишне жестким.

Последнее в сочетании с разовостью платежа ведет к следующим ограничениям в использовании самообложения:

– требование единой для большинства граждан суммы платежа делает зависимым общий объем привлекаемых средств от доходов бедных слоев населения. С одной стороны это не позволяет вменить решением большинства каким-либо группам жителей чрезмерно большой уровень сборов, с другой – не позволяет реализовать возможность прогрессивного характера платежа (в зависимости от доходов или имущества). Возможность рассрочки платежа позволила бы организовать поэтапное финансирование высокозатратных мероприятий средствами населения;

– слабые возможности дифференциации единого платежа делают затруднительным использование самообложения для решения таких вопросов местного значения, положительные эффекты от которых распределяются неравномерно. Например, сбор средств на обустройство детских площадок позволяет выделить основных выгодоприобретателей, но существующее законодательство запрещает перераспределить на них дополнительное бремя по внесению средств самообложения.

По общему правилу, бремя по внесению платежей должно быть распределено равномерно. На практике, эффект от мероприятий финансируемых самообложением, как правило, дифференцирован для граждан, что говорит об определенной несправедливости сбора средств. Если предположить, например, что полезный эффект зависит от стоимости недвижимости (благоустройство территории увеличивает стоимость домов), то очевидно, что предписываемый законом порядок формирует такую ситуацию, в которой малоимущие граждане несут относительно большую часть налогового бремени и получают относительно меньшую часть налогового эффек-

та. По факту самообложение превращается в своеобразный «налог на бедных».

В этих условиях более эффективным способом самообложения представляется использование возможности увеличивать на референдуме ставку поимущественного налога для финансирования целевых расходов, как это используется в некоторых муниципалитетах США.

Эффективность этого механизма можно показать на следующей модели:

Администрация муниципалитета выдвигает инициативу о финансировании некоего общественного проекта. Средства финансирования проекта планируется привлечь в порядке самообложения. Стоимость инициативы $CI = 75$ у.е.

Если учитывать недоимки по сбору средств самообложения, то ее оценку можно установить используя данные Кировской области, в которой эта величина составляет в среднем 80%. [2] Тогда величину фонда, который необходимо собрать можно рассчитать по формуле (1):

$$F = CI / s \quad (1)$$

где CI – стоимость инициативы; s – уровень собираемости.

Таким образом, при планировании акции, муниципалитет должен учитывать в составе издержек потери от недосбора. Поскольку законодательные возможности для уклоняющихся от уплаты, как показано выше, незначительны, постольку размер фонда для реализации инициативы должен быть увеличен на величину недоимки.

В данном случае размер фонда составит $75/0,8 = 93,75$ у.е.

Стандартный, законодательно разрешенный порядок самообложения допускает распределять поровну или предусматривать скидки для отдельной группы населения. При этом часто выделить такую группу становится проблематично.

Учтем, что полезность инициативы как правило, распределена неравномерно.

Пусть население муниципалитета распределено на три равные по численности голосующих жителей группы. Каждая из групп в силу социальных и имущественных различий получит разную полезность от реализации инициативы:

1 группа: $U_1 = 20$ у.е

2 группа: $U_2 = 30$ у.е

3 группа: $U_3 = 60$ у.е

Разница может быть обусловлена, в частности, разным объемом имущества в собственности граждан. Реализация мероприятий в рамках решения вопросов местного значения (например, благоустройство, коммуникации) часто увеличивает стоимость имущества. Поэтому, можно предположить, что полезность мероприятия для жителей также будет разная.

Совокупная полезность местного сообщества от реализации инициативы составляет $TU = 20 + 30 + 60 = 110$ у.е. С учетом затрат на реализацию, чистый эффект составит (2):

$$Ef = TU - F \quad (2)$$

Или

$$Ef = 110 - 93,75 = 16,25 \text{ у.е.}$$

Таким образом, инициатива объективно выгодна для жителей.

Оценим результаты референдума в муниципалитете. Предположим, что результат важен для жителей и они проявляют достаточную активность для того, чтобы референдум был признан состоявшимся. В стандартном порядке распределение вноса производится поровну. Тогда каждая из групп, в случае утверждения инициативы на референдуме, заплатит $93,75/3 = 31,25$ у.е.

Результаты голосования показаны в таблице 1.

Таблица 1

Результаты референдума в существующих условиях при равномерном распределении платежей, у.е.

<i>группа населения</i>	<i>полезность</i>	<i>стоимость инициативы и распределение взносов</i>	<i>чистый эффект для жителей</i>	<i>голосование на референдуме</i>
1	20	31,25	-11,25	против
2	30	31,25	-1,25	против
3	60	31,25	28,75	за
ИТОГО	110	93,75	16,25	против

Как видно из таблицы, несмотря на общую эффективность мероприятия, оно не будет реализовано, в силу неравномерного распределения выгод и издержек. Однако проект может быть одобрен, если первой группе населения снизят сумму платежа до величины полезности (таблица 2).

Таблица 2

**Результаты референдума в существующих условиях
при предоставлении льготы одной из групп населения, у.е.**

<i>группа населения</i>	<i>полезность</i>	<i>стоимость инициативы и распределение взносов</i>	<i>чистый эффект для жителей</i>	<i>голосование на референдуме</i>
1	20	20,00	0,00	за
2	30	36,88	-6,88	против
3	60	36,88	23,13	за
ИТОГО	110	93,75	16,25	за

Во втором случае референдум состоится и проект будет утвержден. Однако, издержки в значительной мере будут перераспределены на одну из групп населения. Это может привести к массовому уклонению от уплаты взноса членами этой группы (поскольку средства самообложения не являются «де юре» обязательными платежами), что в конечном итоге приведет к недофинансированию и срыву проекта.

Таким образом, оба предлагаемых статьей 56 Закона №131-ФЗ варианта не являются достаточно эффективными.

Рассмотрим альтернативный вариант, в котором разрешено на референдуме увеличивать ставки налогов на имущество при условии расходования денежных средств на утвержденные цели.

В этом случае уплата взносов самообложения осуществляется как дополнительного налога на имущество. Это обуславливает два эффекта:

– растет собираемость взносов (так, собираемость поимущественных налогов в Пермском крае составляет около 97 % [3]), что позволяет уменьшить размер фонда до величины: $75/0,97 = 77,32$ у.е.;

– появляется возможность обеспечить большую справедливость финансирования инициативы гражданами. В наиболее крайнем случае сумма взносов будет пропорциональна полученному эффекту.

Расчет приведен в таблице 3.

В данном случае не только обеспечивается полная поддержка инициативы муниципалитета, но и увеличивается совокупный эффект с 16,25 до 32,68 у.е.

Рассмотрим теперь итоги для администрации поселения. Сформулируем определение фискального эффекта как суммы собранных средств (затраты на проведение референдума полагаем не-

значимыми, так как они носят постоянный характер и будут иметь место в каждом из случаев). Также попытаемся спрогнозировать политические последствия для местной власти.

Таблица 3

Результаты референдума по увеличению поимущественного налога, у.е.

<i>группа населения</i>	<i>полезность</i>	<i>стоимость инициативы и распределение взносов</i>	<i>чистый эффект для жителей</i>	<i>голосование на референдуме</i>
1	20	14,06	5,94	за
2	30	21,09	8,91	за
3	60	42,17	17,83	за
ИТОГО	110	77,32	32,68	за

В первом случае фискальный эффект равен нулю (граждане двух групп из трех высказались против самообложения). Политические последствия для администрации будут умеренно-негативными (местные власти будут подвержены критике за выдвижение неудачной инициативы).

Во втором случае будет собрано всего 45,5 у.е., так как одна из групп уклонится от оплаты, а собираемость по другим группам составит 80 %. При этом, так как одна из групп будет уклоняться от внесения средств, власть не реализует инициативу, продемонстрировав хозяйственную несостоятельность перед другими двумя группами. Соответственно критика работы местной администрации будет гораздо более интенсивной и доверие к ней будет подорвано.

Предлагаемый, третий вариант обеспечит формирование необходимого бюджета (75 у.е.) в условиях поддержки всех трех групп населения. Власть продемонстрирует умение выявлять общие проблемы и привлекать население к их решению. Таким образом, политические последствия использования предлагаемого нами механизма являются благоприятными. Его внедрение существенно увеличит привлекательность самообложения для муниципальных властей и будет стимулировать к более активному использованию потенциала самообеспечения в муниципалитетах Российской Федерации.

Список использованных источников

1. *Белых Н. Ю.* Местное самоуправление: Деньги под ногами // Ведомости. 2009. №223(2493).

2. Сайт Правительства Кировской области. URL: <http://www.kirovreg.ru/power>.
3. *Цветов В. Ю.* «Об итогах социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края за 2010 год и перспективах развития в 2011 году». URL: <http://www.slideshare.net/sasalnikova/ss-8123476>.

УДК 336.2

ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПОВ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ПОСТРОЕНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

А.Е. Миллер

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основываясь на исследовании основных закономерностей расширенного воспроизводства и его отдельных фаз, особенно распределения и перераспределения денежной формы стоимости можно считать, что налог является такой же объективной экономической категорией, как заработная плата, прибыль, доход, амортизация, себестоимость, рентабельность, цена и т. д. Генезис процесса налогообложения изложен в трудах российских и зарубежных исследователей. Научные взгляды ученых на налоги можно выстроить в логическую систему, отражающую экономический прогресс. Научные труды Ф. Кенэ, А. Смита, Д. Рикардо положили начало формированию классического подхода к налогообложению, провозгласившего его фундаментальные принципы, реализация которых позволит оптимизировать налоговые системы.

Обоснование налогов как одного из воспроизводственных факторов содержится в работах зарубежных и русских экономистов начала XVIII в.: Э. Сакса, Ж.-Б. Сея, И.П. Посошкова и др. В России эту идею развили известные налоговеды: Н. Тургенев, В. Твердохлебов, И. Озеров, И. Кулишер, Я. Янжул и др. Важной заслугой этих ученых явилось то, что в своих исследованиях ими были учтены закономерности развития товарно-денежных отношений и тенденции формирования основ рыночного хозяйствования.