

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ
И ИНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОФИНАНСИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ЖКХ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ



№ 02 / 2024

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

№ 2
2024

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-81535 от 6 августа 2021 г.

Учредители: Издательская группа «Юрист», Московский университет имени А.С. Грибоедова

ТЕМА НОМЕРА: ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И ИНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

- Шугрина Е.С.** Механизмы софинансирования проектов развития территории в материалах правоприменительной практики 2
- Левина В.В.** Факторы, влияющие на развитие региональных практик инициативного бюджетирования 8
- Миронова С.М.** Финансовое обеспечение проектов инициативного бюджетирования 14
- Гуриненко А.Е., Израловский Н.Р., Кульпин А.Е.** Проблемные вопросы самообложения граждан в материалах правоприменительной практики 19

РЕСУРСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- Кузьмич Н.П.** Регулирование земельно-имущественных отношений в сфере комплексного развития территорий ... 24
- Кабанова И.Е.** Платить нельзя пользоваться: где муниципалитетам ставить запятую в вопросе взыскания платы за фактическое пользование муниципальными земельными участками 27

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

- Филиппова Н.А.** Правовой уклад оленеводов российской Арктики: между традицией и модерном 30

ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

- Курочкина Д.С.** Полномочия органов местного самоуправления в сфере противопожарной безопасности: проблемы правоприменительной практики 34

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна,
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета
(г. Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета
(г. Москва);

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета
(г. Воронеж);

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, академик РАО, заслуженный юрист РФ
(г. Москва);

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург);

Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана факультета права по научной работе, профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ (г. Москва);

Левина Вера Владимировна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук
(г. Москва);

Миронова Светлана Михайловна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС (г. Волгоград);

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС
(г. Петрозаводск);

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов);

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук
(г. Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам (5.1.2. – юридические науки; 5.2.3. – экономические науки).

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Объединенный каталог
Пресса России – Т 1578;
агентство «Урал-Пресс» – 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 5,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 22.05.2024.
Номер вышел в свет 30.05.2024.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Проблемные вопросы самообложения граждан в материалах правоприменительной практики

Гуриченко Анастасия Евгеньевна,
эксперт проекта мониторинга правоприменения
Санкт-Петербургского государственного университета
anastasiagurinenko@yandex.ru

Израловский Николай Романович,
эксперт проекта мониторинга правоприменения
Санкт-Петербургского государственного университета
nikolay-izralovskiy@yandex.ru

Кульпин Александр Евгеньевич,
эксперт проекта мониторинга правоприменения
Санкт-Петербургского государственного университета
culpinsash@yandex.ru

В данной статье приведены результаты мониторинга правоприменения по вопросу самообложения граждан. В ходе исследования авторы установили отсутствие единообразия судебной практики на всех этапах установления и исполнения обязанности по уплате средств самообложения. Авторы указывают на необходимость внесения изменений в законодательство.

Ключевые слова: самообложение граждан, референдум, разовые платежи, оспаривание референдумов, ответственность за неисполнение решения референдума.

Следует отметить, что вопросы самообложения не часто встречаются в материалах судебной практики. При подготовке данной статьи было проанализировано 60 судебных решений судов разной юрисдикции, вынесенных в 2013–2023 гг. Анализировались решения, вынесенные судами Республики Татарстан, Курганской области, Пермского края, Кировской области, Калужской области, Самарской области, Республики Удмуртии и г. Москвы. Исследование проводилось в рамках работы Центра мониторинга правоприменительной практики СПбГУ.

По данным Минфина России¹, наиболее активно механизмы самообложения используются в Республике Татарстан, Удмуртской Республике, Пермском крае, поэтому основной объем судебных решений связан именно с этими субъектами РФ.

1. Понятие самообложения в материалах правоприменительной практики

Согласно ст. 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² «под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения». Из приведенной формулировки можно вывести несколько признаков самообложения; для целей данной статьи остановимся только на двух.

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год // Официальный сайт Министерства финансов России. 2022. 29 июня. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipal/ (дата обращения: 16.02.2024).

² СПС «КонсультантПлюс».

Во-первых, такой критерий, как «разовость взимания» средств самообложения, означает однократность платежа, совершаемого гражданами в рамках одного референдума. В отношении данного критерия судебная практика уже в целом выработала единообразный подход: правомерным суды признают условие о разовом взимании³, а неправомерным — условие о введении «ежегодных разовых платежей сроком на № лет»⁴.

Во-вторых, средства самообложения должны быть направлены на решение конкретных вопросов местного значения. Этот критерий означает, что взимаемые платежи должны направляться на решение конкретной задачи. Этот критерий очень важен в контексте ограничения самообложения от налогов или сборов.

Следует отметить, что имели место попытки фактического превращения средств самообложения в налог или сбор⁵, однако единого представления о его возможном содержании не сформировано.

³ См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2019 г. по делу № 2а-168/2019, 33а-19036/2019 // Архив Верховного суда Республики Татарстан; Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. по делу № 2А-2-480/2017~М-2-469/2017 // Архив Иса克林ского районного суда Самарской области; Решение Людиновского районного суда Калужской области от 5 июля 2016 г. по делу № 2а-3-136/2016 // Архив Людиновского районного суда Калужской области.

⁴ См., напр.: Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1735/2013 // Архив Курганского областного суда; Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. по делу № 2А-2-481/2017~М-2-468/2017 // Архив Иса克林ского районного суда Самарской области; Решение Тимирязевского районного суда г. Москвы от 27 мая 2022 г. по делу № 2а-116/2022 // Архив Тимирязевского районного суда г. Москвы.

⁵ URL: <https://asninfo.ru/news/56948-gubernator-lenoblasti-predlo-zhilvesti-samooblozheniye-dlya-peterburzhtsev-imeyushchikh-nedvizhimos> (дата обращения: 16.02.2024).

Необходимость разграничения средств самообложения и налога констатировал и Конституционный Суд в Определении от 18 июля 2017 г. № 1733-О: «порядок установления, как и предназначение средств самообложения граждан для решения конкретных вопросов местного значения, призваны разграничить данный вид доходов местных бюджетов с местными налогами». В отличие от налогов, собираемых для выполнения государством публичных функций⁶, средства самообложения носят характер софинансирования для «реализации небольших проектов, требующих оперативного и своевременного финансирования»⁷.

В отечественной доктрине правовая природа средств самообложения еще не получила однозначного признания в контексте отграничения от налогов, хотя исследователи констатируют, что «рассматривать средства самообложения граждан как дополнительный вид доходов (получаемых бюджетом наряду с налоговыми платежами — авт.), некорректно»⁸. Ввиду отсутствия доктринального разграничения Минфин России допускал использование средств самообложения граждан как одного из инструментов «расширения доходной части бюджета»⁹. Последний подход предполагал корректировку формулировки закона, однако эти изменения так и не были внесены¹⁰.

Данные факторы оказали влияние на восприятие содержания института самообложения правоприменителем. Например, часто на референдум выносился вопрос о взимании средств самообложения на «организацию водоснабжения населения, снабжение населения топливом, дорожную деятельность, организацию освещения улиц, организацию ритуальных услуг и средств захоронения»¹¹ и иные подобные цели¹².

Несмотря на формальное соответствие такой формулировки вопроса референдума критериям самообложения, прокуроры предъявляли требования о его признании не соответствующим закону, поскольку такое многочисленное перечисление целей самооб-

ложения фактически направлено на создание источника пополнения местного бюджета, а не на решение конкретных задач местного значения¹³. Суды удовлетворяли требования прокуроров, констатируя несоответствие вопроса референдума критерию «направления средств для решения конкретных вопросов местного значения» и, как следствие, придание средствам самообложения налогового характера. Вместе с тем встречаются решения по делам о взыскании средств самообложения, установленных референдумом с такой же формулировкой вопроса, в которых суды удовлетворяли требования администрации о взыскании средств самообложения с граждан¹⁴.

Постепенно стала формироваться практика использования иной формулировки вопроса референдума, получившая наибольшее распространение: «направление средств на благоустройство и социально-культурное развитие»¹⁵. Однако и в данном случае позиции судов при оценке соответствия такой формулировки требованиям закона разделились.

В ряде дел прокурорами оспаривалась законность референдумов, содержащих данные формулировки, поскольку «отсутствие в вопросе конкретики проводимого мероприятия, для которого осуществляется указанный сбор (самообложение), позволяет органам местного самоуправления самостоятельно принимать решения, на какие цели направлять собираемые средства», так как «под благоустройством подразумевается комплекс различных мероприятий»¹⁶. Такая неопределенность является прямым нарушением закона: в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁷ «вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования... а также, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения».

В 2017 г. суды удовлетворяли такие требования прокуроров, соглашаясь с данной аргументацией. Однако уже в 2019 г. Верховный суд Республики Татарстан занял противоположную позицию относительно допустимости данной формулировки; суд констатировал правомерность вопроса и соблюдение критерия «направления средств на решение конкретных вопросов местного значения»¹⁸.

⁶ Фролов И.В. Институциональная теория несостоятельности и банкротства граждан : монография / под науч. ред. С.А. Карелиной. М. : Юстицинформ, 2022. С. 548.

⁷ Рой О.М. Муниципальный менеджмент : учеб. пособие для вузов. СПб. : Лань, 2024. С. 110.

⁸ Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20.

⁹ URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/05/2015/55673e119a7947e3094b3e8b> (дата обращения: 16.02.2024).

¹⁰ Такие изменения превратили средства самообложения в фактически местный налог, и подобные инициативы все еще имеют место. См.: URL: <https://asninfo.ru/news/56948-gubernator-lenoblasti-predlozhit-vvesti-samooblozheniye-dlya-peterburzhtsev-imeyushchikh-vedvizhimos>; URL: <https://fedpress.ru/news/77/society/2545124> (дата обращения: 16.02.2024).

¹¹ См.: Решение Мишкинского районного суда Курганской области от 24 апреля 2013 г. по делу № 2-238/2013-М-172/2013; Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1737/2013; Решение Нолинского районного суда Кировской области от 21 февраля 2018 г. по делу № 2А-2/29/2018-М-2/11/2018 // URL: <https://sudact.ru/>

¹² Напр.: дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенного пункта, организацию освещения улиц, организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения, ликвидацию несанкционированных свалок, организацию сбора и вывоза ТБО, противопожарные мероприятия, стимулирование членов добровольной народной дружины, добровольной пожарной дружины и так далее.

¹³ Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1737/2013.

¹⁴ Решение Кирово-Чепецкого районного суда Кировской области от 24 февраля 2016 г. по делу № 2А-547/2016-М-69/2016; Решение Кирово-Чепецкого районного суда Кировской области от 24 февраля 2016 г. по делу № 2а-472/2016 ; Гл. 32 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См. напр.: Решение Людиновского районного суда Калужской области от 5 июля 2016 г. по делу № 2а-3-136/2016 // Архив Людиновского районного суда Калужской области.

¹⁶ См., напр.: Решение Исакинского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. по делу № 2А-2-481/2017-М-2-468/2017; Решение Исакинского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. по делу № 2А-2-483/2017-М-2-465/2017; Решение Людиновского районного суда Калужской области от 5 июля 2016 г. по делу № 2а-3-136/2016.

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2019 г. по делу № 2а-167/2019, 33а-

Проведенный анализ материалов правоприменительной практики по вопросу понятия самообложения граждан позволяет выделить следующие подходы:

1. Многочисленное перечисление целей самообложения фактически направлено на создание источника пополнения местного бюджета, а не на решение конкретных задач местного значения. Данная формулировка вопроса референдума не соответствует критерию «направления средств для решения конкретных вопросов местного значения» и, как следствие, придает средствам самообложения налоговый характер¹⁹.

2. Формулировка вопроса референдума, содержащая в себе многочисленное перечисление целей самообложения, соответствует требованиям закона²⁰.

3. Вопрос референдума о «направлении средств на благоустройство и социально-культурное развитие» позволяет органам местного самоуправления самостоятельно принимать решения, на какие цели направлять собираемые средства. Это нарушение критерия определенности правовых последствий референдума, установленного Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²¹.

4. Вопрос референдума «направление средств на благоустройство и социально-культурное развитие» является правомерным и соответствует закону²².

Подобное разнообразие позиций судов свидетельствует об отсутствии определенности норм федерального законодательства, а также о недостатке теоретических разработок.

2. Порядок обжалования итогов референдумов

Анализ правоприменительной практики показывает разнообразие подходов в использовании процессуальных оснований для обращения в суд.

В настоящий момент на уровне судебной практики можно проследить тенденцию, в рамках которой местные администрации, прокуроры обращаются в суд в порядке административного производства²³. Основанием для применения такого подхода является положение о том, что средства самообложения на основе п. 3 ст. 41 БК РФ относятся к обязательным неналоговым

доходам бюджета. Такое понимание средств самообложения относит их к категории обязательных платежей и санкций, что предполагает их публично-правовую, а не частноправовую природу. В таком случае инструментом для взыскания средств является вынесение административного приказа мировым или районным судьей либо административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и сборов (ст. 123.1 и 286 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее — КАС РФ).

Кроме того, есть примеры, когда в суды обращаются в порядке гражданского производства, в этом случае во главу угла ставятся конституционные права на местный референдум.

Уверены, что подобная практика является неправомерной и ведет к ущемлению прав граждан, поскольку сам характер платежей и установления их является публичным и не соответствует принципам частного права; местный референдум в данном случае является формой принятия соответствующего решения. В этом случае обращение к гражданско-правовым способам защиты не является эффективным.

В судебной практике существуют противоречия относительно видов производства и применения норм о сроках исковой давности. Например, есть примеры того, что в самих судебных решениях было отмечено, что установление самообложения обжалуется в порядке ст. 240 КАС РФ и имеет трехмесячный срок исковой давности (например, в решениях Иса克林ского районного суда Самарской области²⁴ и решении Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10 января 2013 г.).

При этом в Определении Калужского областного суда от 4 октября 2016 г. по делу № 33а-3839/2016 было указано, что возможности его оспаривания и связанных с ним актов органов публичной власти предоставляются в период действия данного решения и не ограничиваются иными временными рамками, поскольку оспаривание производится в порядке ст. 208 КАС РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в субъектах РФ сформировалась различная практика. В одном случае суды воспринимают данные требования как административные исковые заявления о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и применяют трехмесячный срок исковой давности (ст. 240 КАС РФ), в другом — как требования об оспаривании нормативных правовых актов, которые возможно подать в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (ст. 208 КАС РФ).

Такие тенденции судебной практики говорят не только о том, что нет единой воспринятой судами процедуры обжалования итогов референдумов, но и

19035/2019; Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2019 г. по делу № 2а-168/2019, 33а-19036/2019 // Архив Верховного суда Республики Татарстан.

¹⁹ См., напр.: Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1736/2013 // Архив Курганского областного суда.

²⁰ См., напр.: Решение Кирово-Чепецкого районного суда Кировской области от 24 февраля 2016 г. по делу № 2А-547/2016~М-69/2016 // Архив Кирово-Чепецкого районного суда Кировской области.

²¹ См., напр.: Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. по делу № 2А-2-481/2017~М-2-468/2017.

²² См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2019 г. по делу № 2а-167/2019, 33а-19035/2019.

²³ Решение Кайбицкого районного суда Республики Татарстан от 9 сентября 2019 г. по делу № 2А-168/2019 // Архив Кайбицкого районного суда Республики Татарстан; Решение Нолинского районного суда Кировской области от 21 февраля 2018 г. по делу № 2А-2/27/2018 // Архив Нолинского районного суда Кировской области.

²⁴ См., напр.: Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. № 2А-2-475/2017 2А-2-475/2017~М-2-463/2017 М-2-463/2017 г. по делу № 2А-2-475/2017; Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. № 2А-2-473/2017 2А-2-473/2017~М-2-461/2017 М-2-461/2017 г. по делу № 2А-2-473/2017; Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14 ноября 2017 г. № 2А-2-479/2017 2А-2-479/2017~М-2-466/2017 М-2-466/2017 г. по делу № 2А-2-479/2017 // Архив Иса克林ского районного суда Самарской области.

отсутствует единое понимание природы данных референдумов и нарушенных прав. Наличие нескольких вариантов судебных процедур, в рамках которых возможно обжалование, приводит к тому, что нарушаются права граждан на признание итогов референдумов и, соответственно, обязанности по уплате средств самообложения. Получается, что от того, с каким иском обратится прокурор и как этот иск воспримет суд, зависит срок исковой давности.

Авторы настоящей статьи полагают, что наиболее правомерным является оспаривание решения референдума в порядке ст. 208 КАС РФ, поскольку такая процедура наиболее полно соответствует природе решения референдума как нормативного правового акта, а также исключает ситуацию, при которой граждане обязаны уплачивать платежи по средствам самообложения, установленные с нарушением закона, и невозможность отмены соответствующего решения ввиду пропуска исковой давности. Помимо этого, исходя из ч. 1 ст. 239 КАС РФ, можно сделать вывод о том, что предметом рассмотрения судом является нарушение права на участие в референдуме, законодательства о выборах и референдумах, в то время как целью оспаривания решения референдумов являются не только проверка законности установления соответствующих платежей, но и освобождение граждан от исполнения противоречащего закону акта, который нарушает их права, свободы и законные интересы, что соответствует производству по ст. 208 КАС РФ.

В части возможности оспаривания итогов референдума гражданами суды занимают иную позицию. Ссылаясь на п. 3 ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», суды определяют, что заявление об отмене решения комиссии об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования²⁵.

Таким образом, в рамках проведенного мониторинга судебной практики было выявлено противоречие в части вопросов применения срока исковой давности при оспаривании решений референдумов, на которых вводятся платежи, действующие длительное время.

Также на практике существует несколько подходов к тому, какие именно акты необходимо оспаривать. Наиболее часто выдвигаются требования о признании незаконным решения представительного органа о назначении референдума²⁶, данная практика характерна для Республики Татарстан и Самарской области, в которых институт самообложения является наиболее

востребованным среди субъектов РФ²⁷. Также есть дела, в которых оспаривалось само решение референдума²⁸, решение о выдвижении инициативы проведения местного референдума, решение о назначении референдума и само решение референдума²⁹.

В этой связи уместно напомнить, что решения, принятые на местном референдуме, обязательны не только для граждан, но и для органов местного самоуправления³⁰, само по себе решение референдума является обязательным и подлежит исполнению, порождая права и обязанности, а акты администрации относятся к процедуре его проведения, а не установления. Следовательно, правомерно обжаловать сами решения референдумов, при этом акты администрации допустимо обжаловать в самостоятельном порядке в случае, если в них наличествуют процедурные нарушения.

3. Привлечение к ответственности в связи с неисполнением решения референдума о самообложении

Одним из наиболее проблемных аспектов самообложения граждан является механизм его исполнения, т.е. уплата гражданами соответствующих денежных средств. Эти вопросы регулярно встречаются в судебной практике в контексте привлечения к административной ответственности в связи с неуплатой. Наиболее показательным примером является правоприменительная практика, сложившаяся в Республике Татарстан на сегодняшний день. В ходе исследования авторами было установлено, что в ряде дел суды отказали в удовлетворении требований истцов об отмене постановлений о привлечении к административной ответственности³¹.

Однако существует иная практика, например, в решении Зеленодольского городского суда Республики Татарстан от 25 апреля 2018 г. № 12-124/2018, а именно: «согласно статье 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

²⁷ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год // Официальный сайт Министерства Финансов России. 2022. 29 июня. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipal/ (дата обращения: 16.02.2024).

²⁸ Определение Курганского областного суда Курганской области от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1734/2013 // СПС «Консультант-Плюс»; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 23 июля 2013 г. № 33-8932/2013 // Архив Верховного суда Республики Башкортостан; Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 18 июня 2015 г. по делу № 33-7964/2015 // Архив Верховного суда Республики Татарстан.

²⁹ Определение Калужского областного суда от 4 октября 2016 г. по делу № 33а-3839/2016.

³⁰ Васильев В.И. Муниципальное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 676 с.

³¹ См., напр.: Решение Алькеевского районного суда Республики Татарстан от 22 июня 2017 г. по делу № 12.10/2017 // Архив Алькеевского районного суда Республики Татарстан; Решение Дрожжановского районного суда Республики Татарстан от 25 февраля 2016 г. по делу № 12-27/2016 // Архив Дрожжановского районного суда Республики Татарстан; Решение Рыбно-Слободского районного суда Республики Татарстан от 12 августа 2015 г. по делу № 12-94/15 // Архив Рыбно-Слободского районного суда Республики Татарстан.

ного самоуправления в Российской Федерации” решение, принятое на местном референдуме, не относится к муниципальным правовым актам органов местного самоуправления, а значит, привлечение к ответственности за неуплату средств самообложения в данном случае недопустимо». С подобной позицией стоит согласиться, так как необоснованность отказов заключается в том, что все должники привлекались к административной ответственности по ст. 2.6 КоАП Республики Татарстан, по которой ответственность предусматривается только за неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления. Решение, принятое на местном референдуме, не относится к числу муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, для привлечения к административной ответственности за неуплату средств самообложения в законодательстве должна иметься норма об ответственности за неисполнение решения местного референдума или за неисполнение муниципального правового акта.

Авторами было проанализировано региональное законодательство, предусматривающее ответственность за административные правонарушения, и установлено, что всего в 14 субъектах Российской Федерации³² предусмотрена ответственность за неисполнение решений местного референдума или муниципальных правовых актов. Стоит отметить, что в КоАП РФ также не предусмотрено ответственности за подобные деяния, поэтому можно констатировать отсутствие на территории большей части страны норм, устанавливающих ответственность за неуплату средств самообложения. Более того, выявлены регионы, в которых нормы, предусматривающие ответственность, ранее существовали, но были исключены³³.

³² Брянская область, Херсонская область, Республика Марий Эл, Челябинская область, Иркутская область, Карачаево-Черкесская Республика, Красноярский край, Нижегородская область, Орловская область, Псковская область, Республика Адыгея, Республика Хакасия, Ростовская область, Тверская область.

³³ Мурманская область, Сахалинская область, Алтайский край и т.д.

В связи с этим возникает вопрос об эффективности института самообложения ввиду отсутствия механизма принудительного исполнения решения, принятого на местном референдуме, что, в свою очередь, приводит к отсутствию ответственности за его неисполнение. Некоторые исследователи указывают, что «обязанность, не закрепленная ответственностью за ее невыполнение, остается декларацией»³⁴. В свою очередь, появление устойчивой и правомерной практики привлечения к административной ответственности может помочь в формировании у населения представления о необходимости надлежащего исполнения соответствующей обязанности. Данный тезис подтверждается исследованиями ряда ученых, указывающих, что административная ответственность способствует «воспитанию в духе соблюдения законности, а также предупреждения правонарушений как им самим, так и другими субъектами»³⁵.

Таким образом, оптимальным решением является включение в КоАП РФ нормы, которая будет устанавливать ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов. В пользу включения данной нормы в федеральный КоАП говорит тот факт, что обязанность уплаты средств самообложения установлена именно на федеральном уровне, а следовательно, и ответственность за неисполнение данной обязанности должна быть установлена также на федеральном уровне.

Таким образом, вопрос о возможности применения санкций в отношении уклоняющихся от самообложения должен принимать в первую очередь федеральный законодатель ввиду отсутствия единообразия регулирования данного вопроса в субъектах РФ. Также необходимо искать альтернативные способы стимулирования добровольной уплаты средств самообложения населением.

³⁴ Трунов И.Л. Юридическая обязанность без ответственности // Уголовно-исполнительное право. 2008. № 2 (6). С. 6–10.

³⁵ Куракин А.В. Еще раз об административной ответственности // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1. С. 29–41.

Литература

1. Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник / В.И. Васильев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2012. 676 с.
2. Куракин А.В. Еще раз об административной ответственности / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1. С. 29–41.
3. Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20–23.
4. Рой О.М. Муниципальный менеджмент : учебное пособие для вузов / О.М. Рой. Санкт-Петербург : Лань, 2024. 224 с.
5. Трунов И.Л. Юридическая обязанность без ответственности / И.Л. Трунов // Уголовно-исполнительное право. 2008. № 2 (6). С. 6–10.
6. Фролов И.В. Институциональная теория несостоятельности и банкротства граждан : монография / И.В. Фролов ; под научной редакцией С.А. Карелиной. Москва : Юстицинформ, 2022. 843 с.