

10.26794/1999-849X-2024-17-4-82-91
УДК 37.014.543(045)
JEL A21, I24

Новые возможности участия граждан в инициативном финансировании бюджетов общеобразовательных школ

Т.Н. Бурделова

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Для обеспечения конкурентоспособности российского высшего образования необходимо, чтобы в выпускниках учреждений среднего образования закладывались основы всестороннего, гармоничного развития личности, ее высоко нравственной гражданской позиции, чтобы они имели высочайшее базовое образование и семьям не требовалось нести большие расходы на дополнительное частное образование в 10-х и 11-х классах (репетиторы и дополнительные курсы по подготовке к ЕГЭ) для успешной сдачи итоговых экзаменов. *Предмет исследования* — состояние финансирования российских школ. *Цель работы* — выявление возможностей участия физических и юридических лиц в финансировании общеобразовательных школ. В статье установлено, что для улучшения качества среднего образования необходимо массовое и точечное финансирование целевых школьных проектов, что требует поиска источников финансирования инициативных бюджетов общеобразовательных школ. Выявлен главный недостаток существующего в Российской Федерации порядка финансирования инициативных бюджетов, при котором итоговый отбор проектов для реализации и принятие окончательного решения о сумме выделяемого финансирования происходят не на уровне совета школы (как должно быть в соответствии с основополагающими принципами инициативного бюджетирования), а на более высоком уровне — как правило, комиссией, составленной из представителей исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в котором находится школа. Рассмотрен опыт Германии в части организации адресной передачи школам среднего образования финансовых средств, получаемых в виде налогов конкретных физических и юридических лиц на основании выбора налогоплательщиков. Предложено обеспечивать школьные инициативные бюджеты собственными источниками финансирования, не зависящими от решений органов исполнительной власти, на основе передачи родителями учащихся общеобразовательных школ части собранных с них сумм подоходного налога в доходную часть инициативных бюджетов школ, в которых учатся их дети, благодаря модификации существующего налогового вычета на образование.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование; инициативный бюджет; совместное управление бюджетными ресурсами; налоговые вычеты на образование; повышенная ставка налога на доходы физических лиц; церковный налог

Для цитирования: Бурделова Т.Н. Новые возможности участия граждан в инициативном финансировании бюджетов общеобразовательных школ. *Экономика. Налоги. Право.* 2024;17(4):82-91. DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-4-82-91

ORIGINAL PAPER

New Opportunities for Citizens to Participate in the Initiative Financing of the Budgets of Secondary Schools

T.N. Burdelova

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The subject of the study is the state of financing of Russian schools. *The purpose of the work* is to identify opportunities for individuals and legal entities to participate in the financing of secondary schools. To ensure the competitiveness of Russian higher education, it is necessary to create a solid foundation for secondary education so that school graduates have the highest basic education, so that families do not have to bear the huge costs of additional private education in grades 10 and 11 (tutors and additional courses in preparation for the Unified State Exam) to successfully pass the

© Бурделова Т.Н., 2024

final exams. To improve the quality of secondary education, it is necessary to massively and point wise finance targeted school projects. The article considers the problem of finding sources of financing for initiative budgets of secondary schools. The main drawback of the existing experience in financing initiative budgets in the Russian Federation has been identified, in which the final selection of projects for implementation and the final decision on the amount of allocated funding does not take place at the school board level (as it should be in accordance with the fundamental principles of initiative (participatory) budgeting, but at a higher level – as a rule, by a commission of officials the subject of the Russian Federation in which the school is located. The experience of Germany in terms of the organization of targeted transfer to secondary schools of financial resources received in the form of taxes from specific individuals and legal entities based on the taxpayer's choice is considered. It is proposed to provide school initiative budgets with their own sources of financing, independent of the decisions of executive authorities, based on two ways for parents of secondary school students to transfer part of the amount of parental income tax to the income part of the initiative budgets of schools where their children study, thanks, firstly, to modification of the existing tax deduction for education, bringing its size up to seven times the amount of parents' expenses for transferring money to the initiative budget of the school; Secondly, the permission for parents whose income is more than 5 million rubles per year to direct, at their choice, part of their income tax (levied at an increased rate of 15%) in a targeted manner to the initiative budget of the school where their children study. The economic effect of both methods is calculated using the example of one school.

Keywords: initiative budgeting; initiative budget; joint management of budgetary resources; tax deductions for education; increased personal income tax rate; church tax

For citation: Burdelova T.N. New opportunities for citizens to participate in the initiative financing of the budgets of secondary schools. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2024;17(4):82-91. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-4-82-91

СУЩНОСТЬ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛАХ

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) из бюджетов субъектов Российской Федерации выделяются средства на финансирование общеобразовательных средних школ «посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), согласно нормативам, определяемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации» на основании Закона об образовании, т.е. власти субъектов Российской Федерации обязаны выделять в виде субвенций местным бюджетам средства на организацию учебного процесса, оплату труда школьных работников и иные нужды школ.

Таким образом, из местного бюджета выделяются субсидии школам на выполнение муниципальных заданий. При этом обычно количество учеников умножается на так называемый подушевой норматив, который не пересматривался

много лет вплоть до 2023 г. Индексация субсидий на инфляцию касалась только отдельных статей расходов школ, а все прочие статьи расходов либо индексировались непропорционально инфляции, либо вообще не индексировались [1].

Инициативное (партиципаторное) бюджетирование — это совокупность практик общественного участия в решении вопросов местного значения, состоящих из выдвижения, обсуждения, выбора, реализации и общественного контроля проектов, финансируемых за счет бюджетов различных уровней, и в то же время это механизм установления приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан.

В нашей стране наработан многолетний опыт инициативного бюджетирования. Еще в 2008 г. Программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), в основе которой лежат концепция непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, в частности выбор приоритетных направлений расходования части бюджетных средств на муниципальном, региональном или национальном уровнях, а также последующий контроль за реализацией этих решений. Основной целью ППМИ была поддержка процесса создания и функционирования инициативных групп в городских и сельских поселениях, а задачей — осуществление методологической

поддержки процесса отбора проектов для инициативного бюджетирования, проведения консультаций по выстраиванию партисипаторных процедур [2].

Для средних общеобразовательных школ внедрение на практике инициативного бюджетирования позволяет осуществлять финансирование новых проектов, которое не предусмотрено в бюджете школ: внедрение экспериментальных технологий реализации образовательного процесса, осуществление благоустройства школьных зданий и территории вокруг них и т.д.

В рамках ППМИ реализован пилотный проект развития инициативного бюджетирования в общеобразовательных школах Санкт-Петербурга «Твой бюджет в школах-2019» в целях вовлечения учителей и старшеклассников в решение задач по улучшению работы школ путем участия в выборе направления расходования части бюджетных средств. Начавшись в 2019 г., этот проект успешно продолжался в последующие годы. Так, в 2021 г. в нем участвовали 59 средних школ из 12 районов города. Проект стал ежегодным, вскоре у него появился собственный вебсайт¹. Результаты петербургского проекта «Твой бюджет в школах-2019» заслужили высокую оценку и отмечены в докладе Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Именно петербургский опыт по внедрению инициативного бюджетирования в школах города был назван «одной из лучших региональных практик»².

Учащиеся старших классов школ, принявших участие в проекте, должны не позднее ноября каждого года не только разрабатывать, но и защищать инициативные проекты на заседании городской экспертной комиссии, которая из всех представленных школьниками проектов ежегодно отбирает двадцать победителей. Отобранные инициативы финансируются и реализуются после января следующего года за счет бюджетных субсидий на сумму до 3 млн руб. на каждую школу.

Ежегодно процесс отбора инициатив повторяется, состоя из следующих этапов:

- тренинг для учителей;

- форсайт-сессии для школьников, участвующих в проекте;
- выдвижение, обсуждение и отбор школьных инициативных проектов;
- экспертиза инициативных проектов школьной администрацией;
- проведение голосования;
- подведение итогов отбора проектов-победителей [3].

Из вышеприведенного следует, что у государственных общеобразовательных школ нет лишних источников денег на вышеуказанные направления деятельности, поэтому средства инициативных бюджетов выделяются региональными властями в форме целевых субсидий под конкретные проекты. При этом выделяемые деньги невелики: 3 млн руб. в Санкт-Петербурге, скорее, являются приятным исключением, в других регионах размер выделяемых сумм меньше.

Так, в Республике Коми в 2020 г. региональным Министерством образования, науки и молодежной политики был инициирован и внедрен проект «Народный бюджет в школе». К реализации и обеспечению финансовой поддержкой принимались в основном проекты инициативных бюджетов, нацеленные на организацию школьных мероприятий, развитие детского, молодежного информационного пространства, волонтерства, пропаганду здорового образа жизни и спорта среди учащихся средних общеобразовательных школ. В 2020 г. в рамках пилота было реализовано 19 таких проектов. В 2023 г. в рамках проекта «Народный бюджет в школе» на рассмотрение поступило 240 заявок с проектными предложениями от обучающихся образовательных организаций из всех муниципальных образований Республики Коми, 80 из которых прошли в очный этап проекта для отбора 40 победителей. При этом в Республике Коми в 2020 г. максимальная сумма финансирования одного школьного проекта в рамках инициативного бюджетирования составляла всего 90 тыс. руб.³ В 2023 г. сумма субсидии на один школьный проект увеличена до 150 тыс. руб.,⁴ но это все равно незначительная

¹ URL: <https://school.tvoybudget.spb.ru>.

² URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initsiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf.

³ URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initsiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf.

⁴ Пункт 6.2 Приложения № 3 к приказу Министерства образования, науки и молодежной политики Республики Коми № 340-п от 30.05.2023.

величина денежных средств для осуществления заметных изменений в жизни школы.

Таким образом, органы исполнительной власти регионов решают, какие проекты школьных инициативных бюджетов финансировать, а каким отказать в выделении субсидий. Мнение самих школ (учителей и учащихся) учитывается только при составлении заявки на конкурс, а дальше механизм отбора заявок ничем не отличается от реализации традиционного механизма выделения бюджетных субсидий (грантов) на конкретные проекты. В свою очередь учителя и учащиеся, понимая специфику этого механизма принятия решений о выделении финансирования, стараются уже на самой ранней стадии подготовки заявки прорабатывать и заявлять на конкурс «проходные» проекты, которые соответствуют текущей конъюнктуре, ожиданиям и пожеланиям руководства профильного ведомства (министерства образования региона). При этом отсутствует мотивация к рассмотрению действительно важных для данного образовательного учреждения проектов, которые не выглядят выигрышно на фоне трендовых проектов других школ, т.е. некоторые нужные школе проекты отсеиваются еще на стадии подачи заявок в рамках своеобразной самоцензуры школьного руководства, а заявляются на предмет получения финансирования проекты, которые имеют более высокую вероятность завоевания благорасположения членов отборочной комиссии.

Такой механизм отбора проектов, конечно, имеет свои достоинства, но в целом он мало соответствует основополагающим принципам инициативного бюджетирования в школе, главный из которых — процедуры отбора проектов и принятия решения о реализации конкретного проекта должны осуществляться коллегиальным органом (советом) на уровне самой школы, состоящим из учителей и учеников именно этой школы. Власти региона могут и должны осуществлять контроль целевого расходования выделенных средств во избежание злоупотреблений, но не должны иметь права решающего голоса на стадии отбора проектов и при принятии решения о выделении финансирования.

Именно проблему поиска источников финансирования для отобранных самой школой проектов в рамках инициативного бюджетирования (источника, не зависящего от решений органов

власти) предлагается решать способом, приведенным в этой работе.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНИЦИАТИВНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА СЧЕТ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ШКОЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ И РОДИТЕЛЕЙ (ОПЕКУНОВ) УЧАЩИХСЯ

Главный принцип инициативного бюджетирования (в том числе в общеобразовательных школах) — принятие самостоятельного решения на низовом уровне, на какие проекты направлять денежные средства.

Для обеспечения истинной самостоятельности в принятии такого решения у школы должны быть свои источники финансирования бюджета, которые не зависят от решений органов власти субъекта Российской Федерации или муниципалитета.

Представляется неэффективной практикой выделение ежегодной фиксированной субсидии из средств регионального или местного бюджета на каждую школу, так как это побуждает школу тратить все выделенные субсидии без остатка, искусственно доводя расходную часть своих инициативных бюджетов до размера выделяемой субсидии и в конечном счете поощряя неэффективное расходование средств бюджетной системы.

Необходим такой источник финансирования школьный инициативных бюджетов, размер которого в рамках определенных законом лимитов регулировался бы самими участниками процесса инициативного бюджетирования (т.е. школьными работниками и семьями учащихся) в зависимости от реальной бюджетной потребности отдельной школы.

При этом в механизм выделения средств непременно должен быть встроен элемент софинансирования — для выделения большей суммы бюджетных средств участники процесса должны внести в инициативный бюджет школы пропорционально большую сумму за свой личный счет в качестве софинансирования, что повысит самоконтроль участников процесса за обоснованностью и рациональностью расходования средств инициативного бюджета.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным сделать основным источником финансирования школьных инициативных бюджетов часть средств, собираемых в региональные

и местные бюджеты в виде поступлений от налога на доходы участников инициативного бюджетирования в данном общеобразовательном учреждении (прежде всего это средства от уплаты НДФЛ с доходов родителей и опекунов школьников, а также учителей и других школьных работников).

Налогоплательщики — физические лица должны получить возможность самостоятельно принимать решение о передаче определенной части средств из уплаченного ими НДФЛ в инициативный бюджет своей школы (в пределах установленных в законодательстве лимитов), но только при условии обязательного софинансирования ими за свой счет определенной доли расходов инициативного бюджета школы.

Выдвинутая в предыдущем абзаце идея пока не была реализована в Российской Федерации, но она основана на опыте других стран.

Далее мы рассмотрим зарубежный пример создания эффективного механизма перераспределения части подоходного налога в пользу конкретной некоммерческой организации в соответствии с добровольным выбором налогоплательщика, а также предложим конкретный механизм такого перераспределения в реалиях российской системы налогообложения.

МЕХАНИЗМ ВЗИМАНИЯ ЦЕРКОВНОГО НАЛОГА В ГЕРМАНИИ

Как известно, в Германии уже много десятилетий нарабатывается опыт перераспределения сумм налогов физических лиц в соответствии с добровольным волеизъявлением самих налогоплательщиков. Средства церковного налога (*Kirchensteuer*), взимаемого с адептов всех основных христианских конфессий и иудаизма, не «растворяются» в бюджетной системе Германии. Налоговая служба лишь администрирует сбор этого налога, но затем целевым образом перечисляет собранные средства конкретным религиозным организациям и объединениям (общинам), названия которых были указаны налогоплательщиками в ежегодно заполняемых формах. (мусульмане церковным налогом не облагаются) [4].

Церковный налог был установлен в Германии во второй половине XIX в. в качестве компенсации католической и протестантской церквям стоимости национализированных активов этих конфессий. Данный налог в XXI в. является ос-

новным источником доходов этих церквей. На сегодняшний день церковный налог на территории Германии собирается с адептов евангелической церкви, приходов римско-католической церкви, католического общества старых католиков Германии, свободных религиозных общин Бадена, Майнца, Оффенбаха и др., унитарного религиозного сообщества свободных протестантов, иудейских общин. Обязанность выплаты налога привязана к членству в перечисленных организациях [6].

Базой церковного налога является подоходный налог (не доход, а именно сумма подоходного налога, уплачиваемого физическим лицом — адептом той или иной конфессии). Налоговая ставка варьируется от региона к региону: в Баварии и Баден-Вюртемберге — 8%, а в остальных федеральных землях — 9%. При этом устанавливается нижняя граница доходов, с которой разрешено взимание налога, также учитывается количество детей в семье.

Часть собранных средств церковного налога не перечисляется в религиозную организацию, но (в качестве своеобразной платы за администрирование процесса сбора и распределения налога) оседает в бюджете налоговой службы (от 4 до 15% собранных сумм церковного налога), остальная часть направляется в бюджет той конфессии, принадлежности к которой задекларировал налогоплательщик [5].

Таким образом, в Германии существует сложившийся в течение многих десятилетий опыт взимания особого налога, который обладает тремя важными свойствами:

1) это целевой налог. Средства от церковного налога, за вычетом небольшой платы государственным финансовым органам за его администрирование, не идут в федеральный бюджет Германии или в бюджет федеральной земли либо в муниципальный бюджет, а целевым образом перечисляются определенной религиозной организации;

2) это налог «по выбору» налогоплательщика, который ежегодно уведомляет фискальные органы о своей принадлежности к одной из конфессий, в бюджет которой перечисляется целевым образом церковный налог данного налогоплательщика (либо о своей непринадлежности ни к одной из конфессий — в этом случае церковный налог не взимается);

3) это «вспомогательный» налог. Налоговой базой является не доход или стоимость имущества,

а сумма подоходного налога. В будущем возможна обсуждаемая в настоящее время реформа данного налога, предполагающая изменить налоговую базу: ею должны стать непосредственно доходы налогоплательщиков — физических лиц. Предлагается одновременно понизить ставку налога, установив прогрессивную шкалу ставок от 0,5 до 3% от величины облагаемых доходов [7], что обеспечило бы рост сбора налогов с состоятельных налогоплательщиков.

Таким образом, механизм взимания церковного налога в Германии в значительной степени соответствует идее инициативного бюджетирования — направление расходования собранных средств определяется непосредственно самим налогоплательщиком, а не законом о бюджете, принятом законодательным органом власти, и не согласно решению исполнительного органа власти о выделении субсидии на тот или иной проект.

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ВАРИАНТ ИСТОЧНИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНЫХ БЮДЖЕТОВ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ

В Российской Федерации администрирование процесса сбора и распределения налогов достигло высочайшего уровня автоматизации. По этому показателю ФНС России находится в числе лидеров налоговых администраций мира. Например, в рамках XIII Пленарного заседания Форума по налоговому администрированию (FTA) ОЭСР внедренная в нашей стране система налогового мониторинга была названа лучшей мировой практикой цифрового взаимодействия государства и налогоплательщиков⁵.

Как следует из вышеизложенного, технологически несложно применить в России описанный в предыдущем разделе опыт Германии по целевому распределению налоговых поступлений в зависимости от воли налогоплательщика. В частности, предлагается применить этот опыт к финансированию инициативных бюджетов общеобразовательных школ.

Важным элементом инициативного бюджетирования является экстра-бюджетирование — это принцип частичного софинансирования гражданами тех инициативных проектов, которые были

включены в инициативный бюджет в результате проведения согласительных процедур. Поэтому для обеспечения родительского контроля над расходованием средств необходимо установить обязательный механизм софинансирования родителями расходов школьного бюджета. Например, сумма перенаправления налога на доходы родителей ограничивается десятикратным размером суммы, которую родитель добровольно перечислил в качестве взноса на уставную деятельность образовательного учреждения в школьный инициативный бюджет за свой счет (для контроля этих сумм можно установить соответствующий платежный функционал в тех же личных кабинетах на вебсайтах *gosuslugi.ru* или *nalog.ru*, чтобы налогоплательщику было удобно и не приходилось документально подтверждать факт уплаты взноса). Минимальный процент софинансирования родителями и опекунами сумм, перечисляемых в школьный инициативный бюджет, подлежит обсуждению и, при необходимости, уточнению.

Для примера возьмем обычную общеобразовательную школу, в которой учатся 2000 учеников, из них у 100 учеников один из родителей или опекунов получает облагаемые доходы в сумме более 5 млн руб. в год (в качестве условного примера возьмем сумму 8 млн руб. в год).

Далее, чтобы учесть различия в поведении налогоплательщиков и возможное нежелание части из них финансировать школу (недоверие к инициативному бюджетированию, нежелание заполнять онлайн-форму для перевода средств в бюджет школы), предположим, что только 90 из этих 100 состоятельных родителей с доходом свыше 5 млн руб. в год готовы написать в личном кабинете налогоплательщика или на сайте *gosuslugi.ru* заявление на перенаправление в инициативный бюджет школы, в которой учатся их дети, 50% от их личного «сверхналога» (т.е. половину от 2% дополнительного налога с превышения дохода над пороговым значением 5 млн руб.). При этом общая переводимая школе сумма не может превышать, например, 100 тыс. руб. в год на каждого налогоплательщика. Также предположим, что вышеупомянутые 90 активных участников инициативного бюджетирования готовы за счет своих личных средств софинансировать часть требуемых школе сумм путем добровольной уплаты взноса в инициативный бюджет школы в сумме (напри-

⁵ URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/inttax/10271430/?ysclid=lr23hypgmv157105086.

мер) одной десятой части перенаправляемого налога на доходы физических лиц.

В этом примере инициативный бюджет данной школы получит:

- из федерального казначейства: $90 \text{ чел.} \times (8\,000\,000 - 5\,000\,000) \times (50\% \text{ от } 2\%) = 2\,700\,000 \text{ руб.}$ в год;
- от родителей в порядке софинансирования: $10\% \times 2\,700\,000 \text{ руб. в год} = 270\,000 \text{ руб. в год.}$

Итого в данной школе инициативный бюджет получит доходы на сумму 2 970 000 руб. в год ($= 2\,700\,000 + 270\,000$). Эта сумма существенна, она сопоставима с суммой гранта, который городские власти Санкт-Петербурга выделяли победителям конкурса в рамках ежегодного проекта «Твой бюджет школы-2019» (такой грант составляет в Санкт-Петербурге до 3 млн руб. на одну школу в год — см. подраздел статьи выше).

Разумеется, предлагаемый выше источник пополнения инициативных бюджетов школ больше подходит для крупных городов (Москва, Петербург) и для «богатых» регионов, в которых проживают граждане с высокими доходами. Для остальных городов, поселков и сельской местности больше подходит другой способ наполнения инициативных бюджетов общеобразовательных школ, который заключается в следующем.

В наше время родители и опекуны вынуждены сами платить за качественное дополнительное образование детей школьного возраста. Государство позволяет уменьшать на такие расходы сумму дохода, с которого родители уплачивают налог, который называется налоговым вычетом. С 2024 г. налоговый вычет установлен не более 110 000 руб. в год на каждого ребенка (Федеральный закон от 28.04.2023 № 159-ФЗ «О внесении изменений в статьи 219 и 257 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»). Таким образом, налогоплательщику возвращается из бюджета 13% от их расходов на обучение детей, но не более чем 13% от 110 000 руб. (т.е. 14 300 руб.) в год на каждого ребенка.

Между тем многие граждане Российской Федерации, которые равнодушны к качеству образования своих детей и к судьбе проектов, финансируемых за счет инициативных бюджетов школ, в которых учатся их дети, хотели бы адресно перенаправлять в такие бюджеты часть средств, уплачиваемых этими гражданами в качестве налога на доходы (а в случае индивидуальных

предпринимателей и самозанятых граждан — соответственно часть средств от налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения и от налога на профессиональный доход).

Для этого предлагается законодательно ввести так называемый налоговый «супервычет» в отношении добровольных взносов в инициативные бюджеты общеобразовательных школ (т.е. налоговый вычет, превышающий сумму соответствующих расходов налогоплательщика).

Опыт предоставления налоговых «супервычетов» в Российской Федерации уже имеется: например по налогу на прибыль организаций действует «супервычет» амортизации высокотехнологичного оборудования, включенного в перечень, закрепленный распоряжением Правительства РФ, — такой вычет превышает фактическую сумму амортизации в 1.5 раза, поскольку первоначальная стоимость для целей расчета налога на прибыль организаций умножается на коэффициент 1,5 (п. 1 ст. 257 НК РФ; распоряжение Правительства РФ от 20.07.2023 № 1937-р). Очевидно, что нет препятствий на распространение этого опыта на вычеты по НДФЛ.

Применительно к взносам в школьные инициативные бюджеты представляется справедливым и эффективным установление повышающего коэффициента вычета в диапазоне от 6 до 7 (т.е. уменьшение налоговой базы соответствующего родителя или опекуна учащегося либо работника школы на шести- или даже семикратную величину их добровольного взноса в инициативные бюджеты своей школы). На первый взгляд, такой высокий коэффициент налогового вычета кажется аттракционом неслыханной щедрости, способным приводить к налоговым злоупотреблениям, уклонению от уплаты налога на доходы физических лиц. Во избежание злоупотреблений предлагается ввести несколько ограничений для «супервычета»:

1) вычет предоставляется только в отношении взноса в инициативный бюджет той общеобразовательной школы, в которой налогоплательщик либо работает или учится сам, либо в которой обучаются его несовершеннолетние дети;

2) сумма «супервычета» не может превышать доходы, облагаемые НДФЛ (а если налогоплательщик — индивидуальный предприниматель или самозанятое лицо соответственно вычет не может превышать налоговую базу при упрощенной

системе налогообложения или доход, облагаемый налогом на профессиональный доход);

3) повышающий коэффициент применяется только к сумме взноса в инициативный бюджет, не превышающей, допустим, 12 тыс. руб. в год на каждого сотрудника или учащегося общеобразовательной школы (сумма лимита подлежит обсуждению и, при необходимости, корректировке).

Таким образом, будут достигаться несколько целей:

а) деньги родителей и опекунов учащихся средней школы напрямую пойдут на важные проекты той конкретной школы, в которой учатся их дети; также школьные работники смогут пополнять инициативные бюджеты своих школ;

б) при повышающем коэффициенте, равном 7, налоговый вычет компенсирует налогоплательщику до 91% взноса в инициативный бюджет ($91\% = 7 \times \text{ставка НДС } 13\%$), при этом оставшиеся 9% взноса налогоплательщику не компенсируются, эти 9% он производит за свой личный счет (соотношение примерно десять к одному — такое же, какое предлагалось для софинансирования взносов за счет повышенного налога на доход в предыдущем подразделе статьи);

в) не возникнет почвы для налоговых злоупотреблений, так как компенсируемые суммы не превышают 10,92 тыс. руб. в год (91% от лимита 12 тысяч рублей); в отношении индивидуальных предпринимателей и самозанятых лиц компенсируемые суммы в год еще ниже, так как они уплачивают налоги по более низким ставкам;

г) родители и школьные работники заинтересованы в контроле над обеспечением эффективности и рациональности расходования средств инициативных бюджетов, поскольку они за свой счет софинансируют часть этих расходов, и им не все равно, как их деньги будут израсходованы.

Попробуем оценить экономический эффект для инициативного бюджета школы, а также выпадающие доходы местных бюджетов. Продолжим начатый в предыдущем подразделе статьи пример с общеобразовательной школой, в которой учится 2000 учеников. Допустим, что из работников, родителей и опекунов только 500 активных и неравнодушных граждан готовы делать на таких условиях добровольные взносы в школьный инициативный бюджет, причем средний размер взноса составит 10 тыс. руб. в год (меньше предельной величины).

В этом примере доходы инициативного бюджета данной школы составят до 5 млн руб. в год итого (поскольку в проекте участвуют 500 человек и в среднем каждый из них вносит по 10 тыс. руб. в год в порядке софинансирования).

Эти взносы осуществляются не целиком за счет участников (учителей и родителей), поскольку предлагаемый здесь механизм обеспечивает участникам — физическим лицам возврат части средств из бюджетной системы за счет налогового «супервычета». Расчеты показывают, что при общей сумме вклада 5 млн руб. и коэффициенте вычета, равном 7, сумма такого возврата может составлять 4,55 млн руб. (внесенные налогоплательщиками 5 млн руб., умноженные на ставку НДС 13% и умноженные на предложенный выше коэффициент «супервычета» 7); соответственно источником остальных внесенных в инициативный бюджет школы 0,45 млн руб. в год являются личные средства участников (работников школы, родителей и опекунов), что составляет в данном примере в среднем по 900 руб. на человека в год.

Сумма 4,55 млн руб. в нашем примере представляет собой сумму выпадающих доходов местного бюджета в отношении целой школы. Так как сейчас расходы на содержание общеобразовательных школ несут бюджеты субъектов Российской Федерации (регионов), следует предусмотреть трансферт из бюджета субъекта Российской Федерации в местный бюджет в соответствующей сумме.

Во избежание возникновения у физических лиц обязанности подавать налоговую декларацию по итогам календарного года необходимо предусмотреть для данного вычета такой же порядок получения в течение налогового периода у источника выплаты, который в настоящее время применяется к социальным налоговым вычетам.

ВЫВОДЫ

Вышеприведенный способ привлечения дополнительного финансирования школ имеет высокую практическую ценность с точки зрения управления государственными финансами [9; 10]. Он позволяет наполнять инициативные бюджеты школ за счет источника, размер которого определяется самими участниками процесса инициативного бюджетирования в соответствии с потребностями в финансировании. Ни законодательная, ни исполнительная власти

в этом случае не будет иметь права решающего голоса при отборе школьных проектов, финансируемых за счет средств инициативных бюджетов. Это в гораздо большей степени соответствует основным принципам инициативного бюджетирования, чем текущая практика выделения субсидий из региональных бюджетов по решению комиссии, состоящей из представителей региональной власти, не имеющих прямого отношения к заявляющему данный проект общеобразовательному учреждению. Иными словами, внедрение рассматриваемых предложений позволит отобрать у государства несвойственную ему распределительную функцию в отношении средств школьных инициативных бюджетов, оставив за государством только контрольную функцию.

Кроме того, создается механизм частичного софинансирования расходов инициативных бюджетов за счет самих участников процесса (учителей, родителей). Это обеспечит контроль за расходованием средств со стороны самих участников, а не только со стороны государства.

Наконец, предлагаемый механизм налогового «супервычета» позволит школе наполнять доходную часть инициативных бюджетов оперативно и без бюрократических проволочек, неизбежных при текущем механизме выделения бюджетных субсидий.

В целом рассматриваемые в настоящей статье предложения позволят сделать сущность инициативных бюджетов общеобразовательных школ полностью соответствующими их названию, т.е. действительно «инициативными».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Леонова А.Л. Финансирование образовательных учреждений. 2021 г. URL: <https://www.menobr.ru/article/65213-qqq-17-m3-finansirovanie-obrazovatelnyh-uchrejdений-osobennosti-i-perspektivy?ysclid=lp1rjv8iqb409911213>.
2. Сокол Д.В. Институциональные формы бюджета участия: исторический опыт и современные практики. *Сацьяльна-эканамічны і прававыя даследаванні*. 2020;62(4):42–56.
3. Казин Ф.А. Практика инициативного бюджетирования как инструмент повышения эффективности проектной деятельности в школе. *Непрерывное образование*. 2023;43(1):102–110.
4. Иванец Ю. Налогообложение в Германии. 2017 г. URL: https://zakon.ru/blog/2017/6/28/nalogooblozhenie_v_germanii.
5. Михалева А.В. Церковно-государственные отношения в Германии. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2005;(6):281–289.
6. Матушанская Ю.Г. Церковный налог в Германии: комплексный подход к проблеме в контексте специфики государственно-конфессиональных отношений. Религии в России и мире: политика и конструирование религиозной идентичности: сборник научных докладов. Владимир: Аркаим; 2019:199–215.
7. Ходов Л.Г. Церковный налог и финансирование христианских церквей в Германии. *Горизонты экономики*. 2019;47(1):99–103.
8. Бурделова, Т.Н. Совершенствование механизма взимания единовременных налогов и сборов в условиях международных санкций и роста государственных расходов (2023–2024 годы). *Финансы: теория и практика*. 2023;27(3):115–125. DOI: 10.26794/2587–5671–2023–27–3–115–125
9. Макашина О.В. Качество управления государственными и муниципальными финансами в федеративном государстве. 6th International Research & Practice Conference. DOI: 10.33278/SAE-2020.book1.290–293
10. Буздалина О.Б. Общая характеристика развития социально значимых приоритетов в современных условиях». *Аудиторские ведомости*. 2020;(1):120–127.

REFERENCES

1. Leonova A.L. Financing of educational entities. 2021. URL: <https://www.menobr.ru/article/65213-qqq-17-m3-finansirovanie-obrazovatelnyh-uchrejdений-osobennosti-i-perspektivy?ysclid=lp1rjv8iqb409911213>. (In Russ.).

2. Sokol D.V. Institutional forms of participatory budgeting: historical trends and modern realities. *Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні*. 2020;62(4):42–56.
3. Kasin F.A. The initiative budgeting as the instrument to increase the efficiency of project initiatives in school. *Nepreryvnoe obrazovanie*. 2023;43(1):102–110. (In Russ.).
4. Ivanets J. Taxation in Germany. 2017. URL: https://zakon.ru/blog/2017/6/28/nalogooblozhenie_v_germanii. (In Russ.).
5. Mikhaleva A.V. Church-state relations in Germany. *Nauchnyy ejegodnik Instituta filosofii i prava Uralskogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk*. 2005;(6):281–289. (In Russ.).
6. Matushanskaya J.G. Church tax in Germany: the complex approach in the context of state confessional realtions. *Religion in Russia and in the world: politics construction of religious identity: scientific reports*. Vladimir: Arkaim; 2019:199–215. (In Russ.).
7. Khodov L. G. Church tax and financing of Christian churches in Germany. *Gorizonti ekonomiki*. 2019;47(1):99–103. (In Russ.).
8. Burdelova T.N. Improvement of the mechanism of collecting windfall taxes and levies in the era of international sanctions and the growth of public spending (2023–2024). *Finance: Theory and Practice*. 2023;27(3):115–125. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2023–27–3–115–125
9. Makashina O.V. The quality of management of state and municipal finance in federal state. 6th International Research & Practice Conference. (In Russ.). DOI: 10.33278/SAE-2020.book1.290–293
10. Buzdalina O.B. The general characteristics of development of socially important priorities in current world. *Audit vedomosti*. 2020;(1):120–127. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Татьяна Николаевна Бурделова — кандидат экономических наук, доцент кафедры общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия

Tatyana N. Burdelova — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. of the Departments of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

<http://orcid.org/0000-0003-0485-3716>

Tburdelova@fa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 15.05.2024; принята к публикации 20.07.2024.

The article was received 15.05.2024; accepted for publication 20.07.2024.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The author read and approved the final version of the manuscript.