

Вера ЛЕВИНА

СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная региональная и муниципальная бюджетная политика характеризуется высоким уровнем централизации бюджетной системы. Для поиска внутренних резервов совершенствования бюджетной политики на территориальном уровне интересно рассмотреть ее в контексте выявления и согласования интересов территориальных органов власти, населения и бизнеса. Рассматриваются возможности согласования интересов территориальных властей и населения в рамках таких финансовых механизмов взаимодействия, как самообложение граждан и инициативное бюджетирование, а также анализируется использование «бюджетов для граждан» как возможного инструмента информационного воздействия на интересы жителей. Характеризуются субъективные факторы, воздействующие на содержание интересов. Анализируются отдельные аспекты концепции поведенческих финансов как основы для изучения данных интересов. Проведенный анализ позволил выявить противоречия в интересах территориальных властей, населения и бизнес-структур и наметить пути их согласования.

Ключевые слова: бюджет для граждан, бюджетная политика, муниципальные образования, поведенческие финансы, самообложение, экономические интересы

JEL: H39, H70, H71

Необходимость анализа интересов в современной бюджетной политике территорий

В бюджетной политике субъектов Российской Федерации в последние годы сохраняются проблемы, связанные со значительной нагрузкой на бюджеты по обслуживанию долга, наличием просроченной кредиторской задолженности.

Так, 43 региона в 2017 г. тратили на обслуживание долга без учета бюджетных кредитов более 10% бюджетных средств, а в 10 были нарушены соглашения о предоставлении бюджетных кредитов. Несмотря на некоторый рост общей величины консолидированных доходов региональных бюджетов [1, с. 21], в области межбюджетных отношений субъектов Федерации и муниципальных образований также наблюдаются многочисленные проблемы. В частности, в 28 субъектах Федерации

в 2017 г. было нарушено ограничение по предельной доле иных трансфертов местным бюджетам. При этом анализ динамики местных бюджетных показателей говорит о том, что существенные изменения экономической ситуации, происходящие в российской экономике, не оказали принципиального влияния на структуру доходов бюджетов (см. рис. 1).

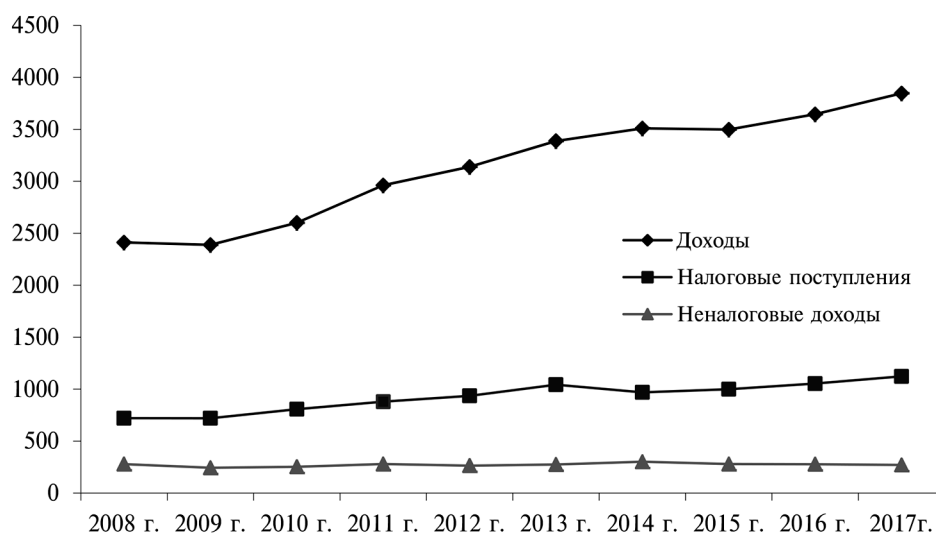


Рис. 1. Доходы местных бюджетов в 2008–2017 гг., млрд руб.

Это связано не с их устойчивостью к переменам, происходящим во внешней среде, а со сложившимся подходом к обеспечению сбалансированности бюджетов на территориальном уровне. Он предполагает регламентацию финансовых процессов со стороны федеральных властей, поддержание минимального уровня доходов в большинстве территориальных бюджетов, необходимого для финансирования текущих расходов и выполнения первоочередных обязательств.

В такой ситуации становится очевидно, что ни положительные внешние экономические тенденции, ни тем более отрицательные тренды не создают предпосылок для принципиальных изменений в бюджетной политике территорий. Возникает справедливый вопрос о поиске внутренних возможностей преобразований в сложившейся ситуации. Для его решения предлагается *рассматривать бюджетную политику территорий через призму интересов участников бюджетного процесса*. Думается, что как на региональном, так и на муниципальном уровне, чем более адекватно оценены интересы участников бюджетного процесса и выявлены пути их согласования и причины конфликтов, тем более полно используется потенциал механизмов бюджетной политики.

Нужно учитывать, что «в современном планировании будущие ориентиры определяются не единоличным решением планирующего субъекта (органа власти), обладающего монопольным правом на такие решения, находящегося как бы вне планируемой реальности (планирование действий других), но при этом полностью контролирующего

ее, а представляют собой результат взаимодействия многих субъектов, движимых их собственными интересами, непосредственно участвующих в планировании и имеющих возможность частично контролировать (в пределах своей доли участия) планируемую реальность» [2, с. 5]. Экономические интересы в бюджетной политике многочисленны, разнообразны и динамичны, что обуславливает сложность их идентификации и трудности согласования.

Как справедливо отмечал В.М. Полтерович, «проблема согласования разнородных интересов является одной из важнейших в экономической теории и в социальных науках вообще» [3, с. 53]. Несмотря на достаточно большое число работ российских и зарубежных авторов, посвященных анализу взаимодействия интересов сторон в социальных и экономических системах, вопросам согласования интересов в области территориальной бюджетной политики уделено недостаточное внимание.

При анализе региональных и местных экономических интересов, по нашему мнению, могут быть использованы два основных подхода. *Первый подход* более результативен при анализе бюджетной политики непосредственно на региональном или местном уровне, без учета межбюджетных взаимодействий. Он предполагает выделение групп носителей различных экономических интересов на территориальном уровне, оценку изменчивости или стабильности интересов и поиск причин конфликтов интересов и путей их согласования в рамках конкретного публично-правового образования. Существенное внимание в рамках данного подхода нужно уделить возможным искажениям интересов, их деформации при взаимодействии местных властей, населения, представителей крупного и малого бизнеса. Нужно учитывать и значимость региональной специфики, что обеспечивает рост эффективности управления [4, с. 182].

Второй подход связан с выделением агрегированных региональных и муниципальных экономических интересов. При этом носителем интересов является местное сообщество, а их выразителем выступают на региональном уровне — органы власти субъектов РФ, а на муниципальном — органы местного самоуправления [5, с. 12]. При реализации данного подхода используется допущение, что органы власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления не только отражают агрегированные интересы населения, проживающего на соответствующей территории, но и имеют собственные интересы, обусловленные стремлением эффективно реализовывать возложенные на них полномочия [6, с. 153].

Оба подхода применимы на практике. Первый подход имеет преимущество при разработке мероприятий по совершенствованию территориальной бюджетной политики. Второй подход, на наш взгляд, целесообразен при анализе взаимодействия региональных и местных властей в рамках реализации ими финансовой политики, в особенности при регулировании межбюджетных отношений. В данной статье мы рассматриваем только первый подход к согласованию интересов в бюджетной политике территорий.

Интересы территориальных властей, населения и бизнеса

Основные носители интересов, их содержание и механизмы согласования в целом сходны на уровне субъекта РФ и муниципального образования. Для упрощения мы рассматриваем содержание интересов участников бюджетного процесса на примере местных сообществ и органов местного самоуправления.

Анализируя интересы местной власти, населения и бизнес-структур, следует уделить внимание оценке степени их *осознанности и консолидированности*. Осознанность интересов определяет их динамическую составляющую, то, насколько имеющиеся у субъектов интереса мотивы реально направляют их деятельность. Проблема консолидации интересов проявляется, когда объединение интересов конкретных индивидов в единый интерес группы затрудняется из-за воздействия субъективных факторов. В большей степени они затрагивают содержание и динамику интересов населения, в меньшей — интересы местной власти и бизнеса. Тем не менее в отношении всех носителей интересов можно говорить о *значимости индивидуальных субъективных факторов*. Исходя из этого, по нашему мнению, целесообразно учитывать возможность применения концепции поведенческих финансов к анализу согласования интересов в территориальной бюджетной политике.

Разработки Д. Канемана и А. Тверски, заложившие основу поведенческой экономики, базируются на предпосылке о преимущественно нерациональном поведении экономических субъектов. Они вводят понятие «функция ценности», которое является альтернативным традиционному понятию «функция полезности» и в общем виде представляет собой меру психологического удовлетворения субъекта от различных экономических исходов [7]. В трудах Р. Талера поведенческая экономика получила свое дальнейшее развитие [8]. Им были сформулированы основы поведенческих финансов как направления научной мысли. На наш взгляд, отдельные положения поведенческой экономики следует принять во внимание при выявлении интересов в территориальной бюджетной политике, оценке их изменчивости и поиске эффективных механизмов согласования.

Интересы населения в бюджетной политике в общем виде могут быть обозначены как получение необходимого объема качественных бюджетных услуг и минимизация налогов, сборов и иных платежей, вносимых индивидами в бюджетную систему. Очевидно, что две указанные группы интересов противоречивы по своей сути. Однако на практике иногда возможно определить соотношение указанных интересов населения. С позиции поведенческих финансов можно выделить даже ситуации, когда оба противоположно направленных интереса присущи одному и тому же индивиду и тогда можно рассматривать конфликт «быстрого мышления» и «медленного мышления» («система 1» и «система 2», по Канеману [7]). «Система 1» выбирает быстро, не анализируя «лишней» информации, и, вероятно, выберет избежать дополнительных платежей, «система 2», напротив, вероятно, остановит свой выбор на необходимости решения вопросов местного значения, нацеленных на повышение

качества жизни индивида в будущем. Следовательно, при оценке агрегированного интереса группы жителей, например, в участии в проектах инициативного бюджетирования или самообложения можно исходить из того, что большинство жителей изначально имеют интерес и участвовать, и не участвовать в подобных инициативах, но степень подобной заинтересованности у различных жителей неодинакова.

Укрупненно *интересы местных властей* можно определить как развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования, повышение объема доходов бюджета муниципального образования, эффективную реализацию функций местного самоуправления. Интересы властей следует рассматривать с учетом возможных искажений, обусловленных наличием у чиновников собственных интересов, связанных с преследованием личных целей, а не решением возложенных на них задач. Противоречия подобных индивидуальных задач и возложенных на управленцев полномочий в значительной мере соответствуют конфликтам интересов в паре «принципиал — агент», более изученной на примере взаимодействия акционеров и менеджеров в крупном бизнесе. Наемным менеджерам (как и чиновникам-управленцам местного и регионального уровней) присущи интересы, связанные с ростом оплаты труда, получением различных бонусов и атрибутов престижа. Известно, что менеджеры могут быть заинтересованы менее, чем собственники, в экономном использовании средств; в случае с муниципальным образованием чиновники могут быть недостаточно заинтересованы в экономии бюджетных средств. Более того, представители органов местного самоуправления могут попадать в двойные и даже более сложные цепочки агентских отношений, связанные с взаимодействием исполнительной и представительной властей на местном уровне, осуществляемым одновременно с формальной подотчетностью жителям. Данные аспекты проблемы согласования интересов рассмотрены в ряде исследований преимущественно политологической направленности, в которых сами органы местного самоуправления рассматриваются в рамках отношений «принципиал — агент» [7]. Мы не ставим своей задачей рассмотрение агентских отношений и конфликтов «ветвей власти» и рассматриваем органы местного самоуправления агрегированно. Исходя из этого, можно выделить интерес местных властей к сохранению собственных полномочий, что предполагает поддержку со стороны населения на очередных выборах.

В контексте проблемы согласования интересов справедливо и понимание роли властей как субъекта, согласующего интересы различных групп населения и бизнеса. Как отмечал Е. Пендлтон Херринг, «на плечи чиновника возложено бремя согласования различий между группами и достижение эффективных и приемлемых экономических и социальных компромиссов» [8, с. 99]. Используя художественное сравнение, он отмечает, что «чиновник окружен паутиной интересов, паутиной, где властвует непредсказуемый паук. В качестве последней инстанции принятия решения могут выступать суды, законодательные органы, руководящие органы или мощный экономический интерес» [8, с. 104].

Интересы бизнес-структур могут быть рассмотрены в общем или разделены в зависимости от размера предприятий (малый и крупный бизнес) или с учетом отраслевой принадлежности. Интересами бизнеса является минимизация налоговых изъятий, включая получение льгот по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, снижение организационных барьеров и минимизация соответствующих издержек. Для некоторых субъектов бизнеса экономический интерес связан с получением заказов от местных властей. Однако нужно принять во внимание, что при осуществлении государственных и муниципальных закупок используются жестко регламентированные конкурсные процедуры. Согласование интересов в данной сфере базируется на соблюдении требований законодательства, ориентированных на экономное и эффективное использование бюджетных средств. Иногда экономические интересы согласуются и реализуются при прямом или опосредованном вовлечении собственников бизнеса в управленческие процессы на территориальном уровне.

Согласование интересов власти и бизнеса происходит в рамках установленных законодательно норм и правил. При предоставлении налоговых льгот субъектам бизнеса необходимым является использование методик оценки социальной и экономической эффективности льгот. Кроме того, выделяют бюджетную эффективность льготы, которая представляет собой оценку соотношения потерь бюджета от недополученного налога и дополнительных поступлений в бюджет, связанных, например, с расширением производства, созданием новых рабочих мест и т.п. Масштабы налоговых льгот в различных субъектах РФ существенно отличаются (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия региональных налоговых льгот к общему объему поступивших по данным источникам средств, 2017 г.

Субъекты РФ	Доля недополученных из-за льгот налоговых поступлений
Калужская область, Орловская область, Ленинградская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Пермский край, Кировская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО	10–25%
Брянская область, Костромская область, Рязанская область, Тамбовская область, Ярославская область, г. Москва, Республика Карелия, Мурманская область, Волгоградская область, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Нижегородская область, Оренбургская область, Самарская область, Ульяновская область, Тюменская область, Республика Алтай, Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Еврейская автономная область	5–10%

О к о н ч а н и е т а б л . 1

Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Липецкая область, Московская область, Смоленская область, Тверская область, Тульская область, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Новгородская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Ростовская область, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Чувашия, Пензенская область, Саратовская область, Курганская область, Республика Хакасия, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Амурская область	1–5%
Белгородская область, Курская область, Ненецкий автономный округ, Республика Крым, Севастополь, Республика Кабардино-Балкария, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Калининградская область	Менее 1%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Применение налоговых льгот в субъектах РФ не связано с их экономическим потенциалом или географическим расположением, а является *субъективным политическим выбором региональных властей*. Это можно проиллюстрировать тем, что наибольшее распространение региональные налоговые льготы получили как в финансово благополучных ХМАО, ЯМАО и Калужской области, так и дотационных Чеченской Республике, Орловской области и Республике Мордовии.

Таким образом, согласование интересов власти и бизнеса при предоставлении налоговых льгот базируется на соблюдении *принципа эффективности использования бюджетных средств*.

**Финансовые способы согласования интересов населения
и территориальных властей**

К финансовым способам согласования интересов местных властей и населения, популярность которых существенно возрастает, относится *самообложение граждан и инициативное бюджетирование*. Определенную роль в данном случае играют и интересы региональных властей.

По данным Минфина России, в 2017 г. практика самообложения применялась в 36 регионах и распространилась на 1687 муниципальных образований. Объем средств, полученных местными бюджетами в результате использования данного механизма, в 2017 г. составил 240 млн руб., за 5 лет сумма поступлений возросла почти в 10 раз. Сейчас самообложение применяется преимущественно в сельских поселениях.

Объемы средств, используемых в рамках инициативного бюджетирования, в последние годы существенно возросли, например, в 2016 г. сумма, направленная на реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, в целом по регионам России выросла в 3 раза

по сравнению с 2015 г. и превысила 7 млрд руб., а в 2017 г. возросла еще на 40%. Инициативное бюджетирование в отличие от самообложения является более гибким инструментом финансового взаимодействия с жителями, так как не предполагает проведения референдума, может охватывать различные группы населения, объединенные общими интересами (например, многоквартирный дом), допускает существенную дифференциацию в платежах участников [11, с. 97]. При реализации инициативного бюджетирования можно выделять и структуру интересов различных групп жителей. В этом случае данный подход следует применять к группам, имеющим общее содержание интересов, присущее им в связи с какими-либо индивидуальными характеристиками: жители конкретного микрорайона, пенсионеры, семьи с детьми-дошкольниками и т.д.

В целом распространение практик финансового взаимодействия с жителями происходит в поселениях современной России неоднородно (см. табл. 2). По данным Минфина России, в 2017 г. только в семи субъектах Федерации данные практики применялись более чем в 40% поселений региона. Нужно учесть, что те субъекты РФ, где проекты инициативного бюджетирования реализуются не на поселенческом уровне, а среди муниципальных районов и городских округов, в таблице 2 не рассматривались.

Т а б л и ц а 2

Субъекты РФ, на территории которых в 2017 г. в поселениях было введено самообложение граждан и (или) инициативное бюджетирование

Субъект РФ	Доля поселений, использующих самообложение и (или) инициативное бюджетирование, в общем количестве поселений
Республика Тыва, Республика Татарстан, Брянская область, Липецкая область, Республика Карелия, Кировская область, Забайкальский край	40–95%
Пермский край, Республика Северная Осетия — Алания, Нижегородская область, Оренбургская область, Республика Бурятия, Свердловская область, Амурская область, Республика Алтай, Хабаровский край, Алтайский край, Саратовская область, Республика Хакасия	10–39%
Красноярский край, Ростовская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Омская область, Тверская область, Астраханская область, Воронежская область, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Новосибирская область, Ярославская область, Республика Коми, Ленинградская область, Ставропольский край, Иркутская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Республика Крым, Челябинская область	Менее 10%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Рассмотрим особенности самообложения граждан и инициативного бюджетирования как альтернативных способов согласования интересов в территориальной бюджетной политике (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Сравнительный анализ особенностей самообложения граждан
и инициативного бюджетирования**

Критерий сравнения	Самообложение граждан	Инициативное бюджетирование
Принятие решения о привлечении средств	Референдум	Индивидуально
Охват населения	Все жители муниципального образования	Только желающие, количество участников не ограничено
Размер платежей	Устанавливается равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей	Может быть различным для каждого из благотворителей
Отражение в бюджете	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
Правовое регулирование	Ст. 56 ФЗ № 131	Специальных норм нет. Отдельные положения ГК РФ, БК РФ и Федерального закона от 11.08.95 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»
Проблемы	Расходы на привлечение средств (организация референдума по стоимости соизмерима с величиной собранных средств); низкая явка на референдумы, искажающая реальную заинтересованность жителей; недостаток средств как следствие массовых неплатежей	Использование схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей; давление на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований; недоверие жителей в связи с отражением средств как «благотворительных взносов» в бюджет.

Источник: составлено автором.

Таким образом, два указанных подхода имеют существенные отличия. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки. Основной задачей при использовании указанных технологий является *вовлечение жителей в принятие решений о распределении бюджета*, проявление ими гражданской активности.

Особое внимание нужно уделить причинам принятия решений об участии жителей в самообложении и инициативном бюджетировании, балансу субъективных и объективных факторов в указанном процессе.

Можно выделить воздействие отдельных аспектов теории поведенческих финансов при принятии решений о самообложении или иници-

ативном бюджетировании, в частности принципа ментальных счетов. Для жителей, которые формально в равной степени заинтересованы в решении конкретного вопроса (например, ремонт системы водоснабжения, ремонт подъезда, создание парка-сквера), «ценность» отремонтированного подъезда, повышения качества воды, наличия парка-сквера в непосредственной близости к дому может существенно отличаться. Данные отличия связаны не только с уровнем доходов, возрастом, семейным положением, но и с индивидуальными особенностями и иррациональными предпочтениями, которые невозможно предварительно измерить и оценить вне контакта с индивидом. Однако они существенно влияют на итоги референдума о введении самообложения граждан или решения собраний жильцов дома об участии в проектах инициативного бюджетирования. В этом случае распространенный подход к оценке количества благополучателей как одной из базовых характеристик проекта, на основе которой прогнозируется заинтересованность и участие граждан в проектах, характеризуется неизбежными недостатками, связанными с *разной степенью заинтересованности потенциальных благополучателей*. Более того, некоторые из находящихся в группе потенциальных благополучателей жители могут голосовать против проекта в связи с их предпочтениями, лежащими в другой плоскости. Данный вывод необходимо принимать во внимание при планировании и реализации механизмов финансирования проектов с использованием инициативного бюджетирования и самообложения граждан.

Таким образом, интересы жителей могут быть адекватно оценены только после осуществления ими определенных действий, в случае с самообложением спустя год после проведения референдума, когда уже будут внесены соответствующие платежи. Если часть жителей пришла на подобный референдум, проголосовала «за» и затем внесла установленные платежи, то очевидно, что они имеют индивидуальные предпочтения по решению данного вопроса местного значения, а не экономии денежных средств в размере платежа по самообложению. Верно и обратное: те граждане, которые не вносят платежей по самообложению, имеют иную структуру интересов и обратные предпочтения. В данном случае важно прохождение «всей цепочки», т.е. не только положительное голосование, но и дальнейшее внесение платежей.

Наибольший объем поступлений от самообложения приходился на такие субъекты Федерации, как Республика Татарстан, Кировская и Калужская области и Пермский край. В указанных субъектах Федерации для активизации самообложения применялось *софинансирование из региональных бюджетов*. Таким образом, происходило не только согласование интересов жителей и местных властей, но и органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Как показывает российская практика, если референдумы о самообложении проходят, то в большинстве случаев обеспечивает положительный результат голосования. Например, в 2017 г. в Республике Татарстан референдумы прошли в 43 районах (на территории 872 сельских и городских поселений Республики). В итоге в 858 из них референдумы признаны состоявшимися, в 856 поселениях были

приняты положительные решения. Сумма самообложения граждан на планируемых референдумах составит от 100 до 2000 руб. Объем средств самообложения в республике вырос от 3,7 млн в 2013 г. до 203,5 млн в 2017 г., в 2018 г. запланировано удвоение результата 2017 г. [12]. Все это связано с активной поддержкой самообложения региональными властями, в т.ч. в виде субсидий из регионального бюджета. Именно они формируют столь проявленный интерес местных властей к введению самообложения. Однако жители, не заинтересованные в дополнительных сборах, препятствуют реализации самообложения, не внося своевременно установленные платежи. Статистика показывает, что средства от самообложения, которые должны пополнять муниципальные бюджеты, поступают далеко не в полном объеме.

Так, в Татарстане по итогам 2016 г. удавалось собрать от 17 до 62% от запланированной суммы. Власти работают над механизмами административной ответственности в отношении неплательщиков. Подобный опыт, когда применяются штрафы, существует в ряде субъектов РФ. Так, неисполнение решений референдума считается административным правонарушением в республиках Ингушетии, Коми, Марий Эл, Хакасии, в Волгоградской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Псковской, Сахалинской, Тверской, Орловской, Челябинской областях и Красноярском крае.

Нужно учитывать, что принятие решения о самообложении не означает единогласной поддержки со стороны населения. Однако в случае введения штрафов механизмы согласования интересов существенно искажаются, что приводит к дискредитации самих механизмов проявления инициативы.

Проблемы, связанные с незаинтересованностью жителей, возникают и при использовании инициативного бюджетирования, когда значимая часть жителей не приходит на собрания по решению соответствующих вопросов, не принимает участия в электронных голосованиях, не вносит в срок платежи. Причины неучастия и неплатежей могут быть различными. В частности, это может быть принципиальное несогласие индивида с необходимостью участия в решении того или иного вопроса местного значения, а может быть недостаточная информированность и вовлеченность. Во втором случае возможно использование схем вовлечения граждан в решение вопросов местного значения с применением инструментов теории подталкивания. Положительно влияет и наличие качественного информационного сопровождения инициативного бюджетирования. Например, в Тульской области на сайте «Народный бюджет» в наглядной форме представлена информация по реализованным и планируемым проектам, проводится голосование, содержится актуальная инфографика — все это способствует более активному вовлечению жителей в процедуры инициативного бюджетирования за счет воздействия на «субъективную составляющую» принятия решений об участии. Схема инициирования подобных проектов следующая: жители совместно с администрацией муниципального образования проводят общее собрание, на котором определяют наиболее приоритетную местную проблему и формы своего участия в ее решении, в т.ч. софинансирование, а также

формируют группу по разработке проекта и определяют способ сбора средств. Таким образом, региональные власти могут активизировать инициативу населения и местных властей, что приводит к трехстороннему согласованию интересов (органы власти субъекта РФ, местные власти, жители).

В теории поведенческих финансов подобный подход может оцениваться как попытка воздействия на систему «быстрого мышления» и подталкивание ее к принятию решений о вовлечении в практики софинансирования.

Таким образом, в целях согласования интересов населения и органов власти следует *учитывать значимость субъективных факторов*, детально анализировать интересы жителей на основе опыта использования технологий вовлечения в прошлых периодах и корректно использовать основные положения и выводы теории подталкивания там, где это возможно. В бюджетной политике территорий использование финансовых инструментов взаимодействия с жителями в большей степени ориентировано на удовлетворение интересов территориальных властей, а не населения. Для повышения значимости решений в области финансовой политики для самих жителей используют технологии, связанные с бюджетной открытостью.

Информационное взаимодействие как способ согласования интересов в территориальной бюджетной политике

Реализация механизмов открытости бюджетной политики региональных и местных властей для населения предполагает проведение публичных слушаний по соответствующим вопросам для принятия согласованных решений, а также подготовку бюджетов в понятной для граждан форме.

Учитывая, что в *публичных слушаниях* участвует крайне мало жителей, а реальная возможность их влияния на содержание проектов решений в области региональной и местной бюджетной политики также невелика, данный инструмент не может рассматриваться как действенный способ согласования интересов территориальных властей и населения. Намного более распространена ситуация, когда публичные слушания носят чисто формальный характер; и именно так указанный институт и воспринимается сторонами.

В представлении региональных и местных *бюджетов в доступной для граждан форме* заложен определенный потенциал согласования интересов субфедеральных (или местных) властей и населения. Интерес властей в данном случае достаточно структурирован и осознан. Он состоит в сохранении собственных властных полномочий и получении репутационных выгод. Интересы населения менее осознаны, но в общем случае могут быть обозначены как информированность о положении дел в области территориальной бюджетной политики.

Вопросы бюджетной открытости в последние годы достаточно активно обсуждаются, и предпринимаются результативные попытки повышения уровня прозрачности бюджетов на всех уровнях. Несмотря

на дифференциацию значений показателей субъектов Федерации по открытости бюджетной информации (см. табл. 4), такие требования, как ежемесячное размещение на сайте отчетов об исполнении бюджета субъекта Федерации, своевременное предоставление и размещение бюджетной информации, выполнялись всеми регионами. Различия в уровне открытости бюджетной информации прямо не связаны со степенью экономического развития конкретных субъектов Федерации. Аналогично и на муниципальном уровне местные власти все более массово публикуют отчетность об исполнении бюджета в разрезе по кварталам и месяцам, а полнота раскрытия бюджетной информации не обусловлена масштабом или финансовой стабильностью конкретного муниципального образования.

Т а б л и ц а 4

Степень достижения субъектом РФ максимально возможного количества баллов в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных

Субъекты РФ	Относительный уровень открытости по оценке Минфина России
Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ, Республика Тыва, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Курганская область, Смоленская область, Еврейская автономная область, Орловская область, Республика Хакасия, Республика Крым, Кировская область, Камчатский край, Кемеровская область, Липецкая область, Республика Мордовия, Самарская область, Республика Татарстан	14–40%
Республика Саха (Якутия), Псковская область, Чеченская Республика, Пермский край, Челябинская область, Магаданская область, Республика Карелия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Забайкальский край, Томская область, Ростовская область, Костромская область, Ярославская область, г.Москва, Ненецкий автономный округ, Астраханская область, Архангельская область, Алтайский край, г. Севастополь, Свердловская область, Хабаровский край, Рязанская область, Калининградская область, Белгородская область, Брянская область, Ленинградская область, Ульяновская область, Тюменская область, Республика Бурятия, Волгоградская область, Приморский край, Тверская область, Вологодская область, Республика Алтай, Курская область, Карачаево-Черкесская Республика, Тамбовская область, Удмуртская Республика, Пензенская область	41–75%
Тульская область, Калужская область, г. Санкт-Петербург, Воронежская область, Республика Башкортостан, Саратовская область, Ивановская область, Иркутская область, Новосибирская область, Амурская область, Владимирская область, Новгородская область, Нижегородская область, Ставропольский край, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Омская область, Мурманская область, Кабардино-Балкарская Республика, Чувашская Республика, Республика Адыгея, Оренбургская область, Краснодарский край, Красноярский край, Сахалинская область, Московская область	Более 75%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Несмотря на то, что открытость бюджетной информации за последние годы сильно возросла, вопросам влияния инструментов бюджетной открытости на согласование интересов региональных или местных властей и населения в бюджетной политике не уделяется должного внимания.

В данном случае согласование интересов происходит не со всеми жителями региона или муниципального образования, являющимися потенциальными избирателями, а лишь с той частью населения, которая интересуется подобной информацией. Практика показывает, что для большинства жителей информация о региональном и местном бюджете неинтересна, т.е. какие-либо осознанные интересы в данной сфере отсутствуют. Проведенный опрос среди студентов университета (возраст опрошиваемых 18–22 года) в г. Тула показал, что более 80% не видели данный документ и не знают о его существовании. Непроявленные и неосознанные экономические интересы есть у всех жителей, в частности, это заинтересованность в получении бюджетных услуг, связанных с решением вопросов местного значения в области коммунального хозяйства, дорожного хозяйства. Однако подобные «латентные» интересы, по нашему мнению, не могут рассматриваться как объект согласования.

Таким образом, согласование интересов с применением бюджетов для граждан происходит между органами власти субъекта РФ (для региональных бюджетов) или органами местного самоуправления (для местных бюджетов) и той частью населения, которая как минимум видела данный документ. Дополнительно следует отметить, что интерес властей в данном случае состоит преимущественно в сохранении собственных властных полномочий и получении репетиционных выгод, поэтому согласование происходит в конечном счете через механизм выборов (на уровне субъекта Федерации или муниципального образования). Проведенный опрос показал, что, несмотря на относительно малочисленность группы студентов, заинтересованных в информации, представленной в бюджетах для граждан, именно они, будучи наиболее социально активными, участвуют в выборах на государственном и муниципальном уровне. Среди остальных участников доля участвующих в выборах в разы ниже. Кроме того, в «активной» группе существенно выше процент тех, кто осведомлен о проектах инициативного бюджетирования в регионе и участвует в них. Все это позволяет сделать обоснованный вывод о применении процедуры согласования интересов в рамках подготовки бюджетов для граждан только в отношении социально активной части населения субъекта РФ (или муниципального образования).

Учитывая неизбежность проблемы «принципиала — агента» во взаимоотношениях органов власти и жителей, следует уделить внимание проявлениям *информационной асимметрии*, сильнее она проявляется на местном уровне. Ее степень в данном случае достаточно существенна, что связано с отсутствием у большинства жителей профессионального образования в области финансов и права, а также опыта составления и «чтения» бюджетной документации. Ситуация

по сути тождественна той, когда управленцы крупных акционерных компаний взаимодействуют с акционерами, стремясь донести до них информацию таким образом, чтобы создать позитивное представление о положении дел в компании. Например, в дотационных муниципальных районах Тульской области, бюджеты которых формируются в значительной мере за счет трансфертов, что является одной из основных проблем местной бюджетной политики, в бюджете, составленном в доступной для граждан форме, не представлена диаграмма, которая отражала бы долю трансфертов и долю налоговых доходов в общем объеме бюджетных поступлений. Использован иной подход: отдельно дана структура налоговых доходов, отдельно — безвозмездных поступлений, а между собой данные виды доходов не соотнесены. В бюджетах для граждан первой обычно приводится структура налоговых доходов бюджета муниципального образования. Все это формирует ошибочное мнение о преобладающей роли налоговых доходов или хотя бы их равной по сравнению с трансфертами значимости для формирования доходов местного бюджета. Проблема дотационности обычно не фигурирует в бюджетах для граждан, составленных на местном уровне, что очевидно является проявлением асимметричности бюджетной информации.

При подготовке бюджетов в доступной для граждан форме иногда используется *«размывание» восприятия бюджетной информации*. Например, бюджеты для граждан могут быть достаточно объемны (50—70 слайдов), но первая половина слайдов представляет собой инфографику лекционного курса по финансам, и только к середине документа пользователь может ознакомиться с параметрами доходной и расходной частей бюджета. «Лекционная» часть настолько перенасыщена информацией, что создает информационную «перегрузку», т.е. перегружает «быстрое мышление» и делает его неспособным к критическому анализу материала. Очевидно, что большая часть пользователей-непрофессионалов будет существенно менее внимательна к представленным во второй половине документа данным, если доберется до них вообще.

При этом нужно отметить, что в восприятии бюджета для граждан неизбежно возникает ситуация, когда жители воспринимают ту информацию, которая содержится в бюджетах, составленных в доступной для граждан форме, на основе «быстрого мышления» (в поведенческой экономике — «система 1») и не настроены в большинстве своем разбираться в реальной динамике бюджетных показателей, проводить сравнительный анализ с другими территориями, выявлять проблемные аспекты бюджетной политики. На это у большинства из них нет ни времени, ни квалификации.

Практически во всех региональных и местных бюджетах для граждан внимание целенаправленно привлекается к позитивным трендам. В качестве таковых может использоваться, например, положительная динамика ожидаемого роста налоговых доходов, социальных расходов или снижение дефицита бюджета в трехлетней перспективе. Хотя, как известно, трехлетние бюджеты (в большей степени на местном уровне, но зачастую и на уровне субъекта РФ) носят формальный характер, когда фактическая

информация сосредоточена только в плане на год вперед, а планы на два последующих года существенно и разнонаправленно пересматриваются через год, когда приходит время принятия очередного бюджета. Таким образом, графики и диаграммы, отражающие устойчивый рост всех необходимых показателей на три года вперед, формируют положительное впечатление о бюджетном процессе, но *не несут реальной смысловой нагрузки*. Намного более информативно было бы сравнивать фактические бюджетные показатели за несколько истекших лет и на предстоящий год, но такое сравнение не даст в большинстве случаев выраженных положительных трендов и используется реже.

Таким образом, составление «бюджетов для граждан» создает возможности для определенного манипулирования данными, когда в презентационных материалах подробно излагаются те вопросы, где наблюдаются положительные тренды, и замалчиваются отрицательные тенденции. Информационная асимметрия неизбежна на всех уровнях управления при составлении «бюджетов в доступной форме». Однако на местном уровне проблема «принципиала — агента» проявляется наиболее ярко, так как взаимодействие жителей и местных властей в большей степени соответствует отношениям менеджеров и акционеров в связи с возможностью рассмотрения муниципалитета как корпорации, предоставляющей социальные услуги, большей «доступностью» местных властей и заинтересованностью жителей в решении «локальных» проблем.

* * *

Итак, на территориальном уровне можно выделить два вида согласования интересов: взаимодействие региональных (или местных) властей и населения; бизнес-структур и органов власти субъекта РФ (или органов местного самоуправления). В обоих случаях интересы часто противоречат друг другу, а для их объединения используются механизмы, ориентированные в большей степени на реализацию интересов властей, так как они более осознанны, консолидированы, а для их реализации имеются значительные властно-управленческие полномочия.

Для смягчения данного противоречия можно рекомендовать органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления изначально уделять внимание выявлению интересов участников бюджетной политики, рассматривать ее именно в контексте согласования интересов, что позитивно повлияет на качество управления финансами территорий. Данный методологический подход рекомендуется использовать как при подготовке решений о непосредственном финансовом взаимодействии с населением, т.е. при подготовке проектов с использованием самообложения или инициативного бюджетирования, так и при использовании механизмов бюджетной открытости, а также при планировании региональных и местных налоговых льгот.

Список литературы

1. Лыкова Л. Состояние консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г.: возможности формирования новой модели развития // Федерализм. 2018. № 1 (89). С. 21–41.
2. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.
3. Полтерович В.М. Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. 1998. № 1. С. 46–66.
4. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 3 (71). С. 167–188.
5. Левина В.В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики // Финансы и кредит. 2012. № 30. С. 10–17.
6. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 148–181.
7. Канеман Д. Думай медленно... решай быстро. М.: АСТ, 2013. 625 с.
8. Талер Р. Новая поведенческая экономика. Почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать. М.: Эксмо, 2017. 368 с.
9. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.
10. Херринг Е.П. Государственное управление и общественные интересы // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 99–105.
11. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94–103.
12. ЦИК РТ подвела итоги референдумов по самообложению граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/364360>.

COORDINATION OF INTERESTS IN THE BUDGET POLICY
OF THE RUSSIAN REGIONS

Modern regional and municipal budgetary policy is characterized with the high level of centralization of the budgetary system. In order to search the internal reserves to improve budgetary policy at the territorial level, it's interesting to consider it in the context of identifying and harmonizing the interests of territorial authorities, population and business. The paper considers the opportunities of coordinating the interests of territorial authorities and the population in the framework of such financial interaction mechanisms as self-taxation of citizens and initiative budgeting and also analyzes the use of "budgets for citizens" as a possible tool of information impact on the interests of residents. The author characterizes subjective factors, affecting the content of interests and analyzes certain aspects of the behavior finance concept as the basis for the investigation of these interests. The analysis made it possible to identify the contradictions in the interests of the territorial authorities, population and business structures and outline the ways for their harmonization.

Keywords: budget for citizens, fiscal policy, municipal units, behavioral finance, self-taxation, economic interests

JEL: H39, H70, H71

Дата поступления — 18.01.2019 г.

ЛЕВИНА Вера Владимировна

доктор экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и менеджмент»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тульский государственный университет» / проспект Ленина, 92, г. Тула, 300012

e-mail: vvl2004@mail.ru

LEVINA Vera V.

Dr. Sc. (Econ.), Docent, Associate Professor, Department «Finance and management», Tula State University / 92, Lenin avenue, Tula, 300012.

e-mail: vvl2004@mail.ru

Для цитирования:

Левина В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1. С. 100–117.