

DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-1-115-125

УДК 336.2,336.02(045)

JEL E62, H22, H30

# Фискальные эффекты применения методологии инициативного бюджетирования в сфере общественных финансов

В.В. Вагин<sup>a</sup>, М.Р. Пинская<sup>b</sup> ✉<sup>a, b</sup> Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия

✉ Автор для корреспонденции

## АННОТАЦИЯ

**Предметом** исследования являются методология и практики инициативного бюджетирования применительно к налогообложению. **Актуальность** исследования объясняется тем, что опыт, накопленный инициативным бюджетированием в России, позволяет говорить о продуктивности методологии инициативного бюджетирования применительно к иным сферам общественных финансов. Методология инициативного бюджетирования является частью более общей теории вовлечения граждан в государственное управление и бюджетные решения, формирующейся в российских и зарубежных исследованиях. **Целью** статьи является исследование возникновения фискальных эффектов применения методологии инициативного бюджетирования в сфере общественных финансов и разработка на этой основе предложений, направленных на нахождение резервов увеличения доходов местных бюджетов. Использованы такие **методы**, как контент-анализ научных публикаций о развитии практик партисипаторного бюджетирования за рубежом, логическое обобщение для формулировки выводов и рекомендаций. Обосновано, что одной из перспективных практик инициативного бюджетирования может стать участие граждан в решениях о направлении части расходов местных бюджетов на софинансирование проектов инициативного бюджетирования. При этом появляются дополнительные положительные эффекты в форме повышения мотивации собираемости и общего роста объема поступлений местных налогов и сборов. Таким образом возникает продуктивная интеграция методологии инициативного бюджетирования и налоговой политики на местном уровне. Авторы предложили вероятные стратегии разворачивания эксперимента в субъектах Российской Федерации по внедрению инициативного бюджетирования. Сделан **вывод**, что методология инициативного бюджетирования позволяет создать способы мотивации органов местного самоуправления и граждан к увеличению объемов доходов местных бюджетов. **В перспективе** предполагается расширение сферы применения инструментария инициативного бюджетирования для решения финансовых проблем муниципальных образований.

**Ключевые слова:** партисипаторное бюджетирование; инициативное бюджетирование; налогообложение; собираемость налогов; налоговые органы; муниципальное образование

**Для цитирования:** Вагин В.В., Пинская М.Р. Фискальные эффекты применения методологии инициативного бюджетирования в сфере общественных финансов. *Финансы: теория и практика*. 2022;26(1):115-125. DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-1-115-125

# Fiscal Effects of Applying Initiative Budgeting Methodology in Public Finance

V.V. Vagin<sup>a</sup>, M.R. Pinskaya<sup>b</sup> ✉<sup>a, b</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russia

✉ Corresponding author

## ABSTRACT

**The subject** of the research is the methodology and practice of initiative budgeting (the Russian term for participatory budgeting) as applied to taxation. **The relevance** of the study is explained by the fact that the experience accumulated in Russia allows us to speak about the productivity of the initiative budgeting methodology in relation to other areas of public finance. The initiative budgeting methodology is part of a more general theory of citizens' participation in governance and budget decision-making, which is being formed in Russian and foreign studies. The article **aims** to study the emergence of fiscal effects of applying the methodology of initiative budgeting in public finance and to develop proposals on this basis aimed at finding reserves for increasing local budget revenues. To formulate conclusions and recommendations, the authors use **methods** such as content analysis of scientific publications on the development of

participatory budgeting practices abroad and logical generalization. The study substantiates that one of the promising practices of initiative budgeting may be the participation of citizens in decision-making on the allocation of part of the expenditures of local budgets to co-finance projects of initiative budgeting. At the same time, additional positive effects appear in the form of increased motivation for collection and an overall increase in the volume of local taxes and fees. Thus, there is a productive integration of the initiative budgeting methodology and tax policy at the local level. The authors propose possible strategies for introducing an initiative budgeting experiment in Russian regions. The authors **conclude** that the initiative budgeting methodology allows creating ways to motivate local governments and citizens to increase local budget revenues. There is a **prospect** of expanding the scope of application of initiative budgeting tools to solve the financial problems of municipalities.

**Keywords:** participatory budgeting; initiative budgeting; taxation; tax collection; tax authorities; municipality

**For citation:** Vagin V.V., Pinskaya M.R. Fiscal effects of applying initiative budgeting methodology in public finance. *Finance: Theory and Practice*. 2022;26(1):115-125. DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-1-115-125

## ВВЕДЕНИЕ

Под инициативным бюджетированием (далее — ИБ) понимается совокупность разнообразных практик, предполагающих непосредственное участие граждан в определении и выборе, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств. Инициативное бюджетирование занимает место в числе партисипаторных практик, связанных с наделением граждан реальными полномочиями в части принятия решений в сфере общественных финансов. ИБ рассматривается как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов [1]. Это «одна из наиболее успешных форм общественного участия в бюджетном процессе, посредством которого происходит тесное взаимодействие органов власти и граждан в тех вопросах, которые традиционно считались полномочиями первых» [2].

Методология инициативного бюджетирования — это теория о вовлечении населения в решение территориальных вопросов путем определения направлений расходования бюджетных средств. За рубежом она более известна как методология партисипаторного бюджетирования (далее — ПБ). Указанная методология предполагает возможность участия населения в распределении определенной доли расходной части бюджета, формируемой, в том числе, из уплаченных налогов. Таким образом люди участвуют в распределении собственных денежных ресурсов, которые обрели статус общественных финансов. Это обстоятельство заставило нас предположить, что собственно факт участия физических лиц в поддержке принятия бюджетных решений может быть мотивирующим фактором для уплаты налогов.

## ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Первую волну широкого интереса к фискальным эффектам партисипаторного бюджетирования спровоцировали данные из Латинской Америки, которые показали положительную связь между участием гра-

ждан в бюджетном процессе и собираемостью налогов. Сравнительное исследование И. Кабанна, в котором анализируются показатели 25 муниципалитетов в Латинской Америке и Европе, обнаруживает значительное снижение уровней налоговых правонарушений после запуска ПБ [3]. Автор пишет о том, что практика ПБ повлекла за собой увеличение налоговых поступлений и уменьшение просроченной задолженности. В Кампинасе, Ресифи и Куэнке налоговые поступления значительно увеличились за несколько лет; в Порту-Алегри просрочка по налогу на имущество упала с 20 до 15% и менее чем за десять лет поступления от налогов на имущество выросли с 6 до почти 12% от общих доходов муниципалитета. Изменение привычек граждан в части уплаты налогов вызвано тем, что граждане видят конкретные результаты бюджетных расходов. Автор исследования приводит следующую цитату сотрудников муниципалитета Пуэрто-Аси, объясняющую причины изменения поведения: «Сообщество, узнав о том, каково бюджетное и финансовое положение муниципалитета, начинает понимать его бюджетные ограничения. Затем, столкнувшись с нехваткой ресурсов для реализации своих проектов, сообщество принимает решение сотрудничать с представителями муниципалитета, вкладывать свои финансовые средства или материалы, стремясь не просто увеличить объем имеющихся ресурсов, но расширить первоначально утвержденную архитектуру» [3]. Совместный бюджет стимулировал и возродил традиционную коллективную работу на уровне общин. Другое финансовое следствие, которое следует принимать во внимание, заключается в снижении эксплуатационных расходов таких проектов. Особенно важным оно оказалось в охваченных военным конфликтом муниципалитетах Колумбии, где через партисипаторное бюджетирование восстанавливалась разрушенная инфраструктура — мосты, дороги, ирригационные сооружения, колодцы, которые могут поддерживать и защищать сами местные жители. Положительные

результаты влияния непосредственного участия граждан в бюджетных решениях на собираемость налогов выявлены также в Швейцарии [4].

Исследователи А. Шнайдер и М. Бакеро обнаружили, что ПБ привело к существенному увеличению налоговых поступлений в муниципалитете Порту-Алегри, который считается пионером и родиной партисипаторного бюджетирования [5].

В другом исследовании И. Замбони сравнивает показатели бразильских муниципалитетов, в которых запускались практики ПБ, и тех, в которых они не запускались: в исследовании подтверждена существенная связь между реализацией ПБ и увеличением налоговых поступлений [6].

Интерес представляет исследование о фискальных эффектах, опубликованное в мае 2019 г. В нем анализируются результаты онлайн-опроса, охватившего 50 стран [7]. Опрос выявил, что налоговая культура граждан существенно выше в тех странах, где: а) предпринимаются значительные усилия по борьбе с коррупцией; б) у граждан есть возможность высказывать правительству свои пожелания относительно бюджетных расходов. Эта закономерность подтверждена на обширной выборке в 65 000 респондентов из разных стран. Жители разных стран чаще сообщали о более строгой приверженности соблюдению налоговых норм в тех случаях, когда им была предоставлена возможность высказать свои предпочтения относительно государственных расходов. Из всех положительных эффектов партисипаторного бюджетирования, которые были выявлены исследователями, включая увеличение государственных инвестиций в сообщества с низким уровнем доходов, активизацию некоммерческих организаций, повышение электоральной явки, повышение собираемости налогов, имеет особенное значение, поскольку приводит к увеличению общего совокупного бюджета, который далее может использоваться для удовлетворения общественных потребностей. Таким образом, непосредственное участие граждан в бюджетных решениях стало практическим решением некоторых ключевых проблем, с которыми сталкиваются различные города и территории. По словам авторов, правительства, которые внедряют механизмы гражданского участия, вкладывают средства в демократическую ответственность и легитимность, получают дивиденды в виде налоговых поступлений [8].

Существующие исследования содержат много свидетельств того, как участие граждан в практиках непосредственного принятия решений влияет на качество взаимоотношений между государством и гражданским обществом. За рубежом накоплен значительный опыт участия граждан в решении вопросов, относящихся

к ведению сообществ, городов и регионов посредством различных налоговых практик, предполагающих возможность для жителей самим определять в рамках заданного коридора, какие налоги платить и в каком размере. Анализ этого опыта представляется целесообразным для осмысления и возможного применения в российской практике.

### ПРАКТИКА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КАК СПОСОБ МОТИВАЦИИ К УВЕЛИЧЕНИЮ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ ТЕРРИТОРИЙ

Под практикой инициативного бюджетирования понимается ряд процедур по организации участия граждан в бюджетных решениях, определенный особым порядком и закрепленный в нормативно-правовой и методической документации. В случае если в рамках практики принятые обществом решения являются окончательными и подлежат обязательному исполнению органами власти, у граждан есть реальные полномочия по расходованию бюджетных средств. В реализации региональных практик инициативного бюджетирования задействованы средства регионального и, в отдельных случаях, федерального бюджетов, они реализуются на территории двух и более муниципальных образований. В реализации муниципальных практик задействованы средства местного бюджета, они локализованы в рамках одного муниципального образования.

Под проектом инициативного бюджетирования понимается проект, предложенный жителем/жителями муниципального образования, по форме и в порядке, предусмотренными практикой инициативного бюджетирования, реализуемый, в том числе, на условиях софинансирования за счет средств регионального бюджета и бюджета муниципального образования, за счет внебюджетных средств (средств физических и юридических лиц), а также части уплаченных гражданами налогов в местный бюджет, направленный на решение вопроса местного значения посредством проведения работ и (или) оказания услуг, результатом которых будут качественные и (или) количественные изменения в общественной инфраструктуре муниципального образования. Благодаря проектам инициативного бюджетирования на территории муниципальных образований появляются дополнительные возможности для совершенствования объектов социальной инфраструктуры, нового качества услуг. Однако проект инициативного бюджетирования становится возможным лишь тогда, когда создан механизм мотивации к участию граждан через процедуры, которые воспринимаются как справедливые: когда гражданам предоставлена возможность самим выдвигать те про-

екты, которые направлены на решение волнующих их проблем, когда граждане после обсуждений с их участием принимают решения о выдвижении проектов, когда граждане участвуют в конкурсных процедурах по отбору и последующей реализации проектов, в том числе путем софинансирования, но, самое главное, — когда процедуры открыты и над реализацией проектов осуществляется публичный контроль.

#### 1. Выдвижение идей гражданами.

Инициативное бюджетирование предполагает в качестве обязательного условия выдвижение идей гражданами. Сами проектные идеи не спускаются сверху, а выдвигаются самими гражданами. Каждая проектная идея — это проблема, которую граждане могут решать с помощью бюджетных средств. Изначально задаются общие правила и понятийные границы для выдвижения проектов (описание проекта и способы решения проблемы, сроки, бюджет, техническая реализуемость).

#### 2. Обсуждение идей гражданами.

Обсуждение — важнейшая процедура инициативного бюджетирования, в основе которой дискуссия между гражданами о том, какой проект является наиболее приоритетным для муниципального образования. Именно граждане определяют, какой проект должен получить финансирование или участвовать в конкурсном отборе, если такой предполагается практикой. В ходе таких обсуждений у местных сообществ вырабатывается общий язык, взаимодействие между собой и с представителями власти. Последние, в свою очередь, присутствуют на собраниях в качестве экспертов и консультантов, а не лоббистов проектов. Именно участие в собраниях граждан и опыт непосредственного общения с гражданами ведут к росту доверия к органам власти и повышению уровня удовлетворенности их работой. В некоторых практиках инициативного бюджетирования этап обсуждений отсутствует и лишь голосование определяет выбор граждан. Упрощение организаторами данной процедуры инициативного бюджетирования не позволяет в полной мере использовать весь потенциал данной социальной технологии.

#### 3. Отбор проектов гражданами.

По итогам обсуждения граждане участвуют в процедуре отбора проектов. В меньшей мере такое участие присутствует в формализованном конкурсном отборе. Критерии отбора заранее известны и, формируя заявку для участия в отборе, участники инициативной группы граждан и администрация заранее могут оценить шансы на победу. Наличие прозрачных процедур и понятных критериев позволяют существенно снизить субъективизм при отборе проектов конкурсной комиссией. Все чаще в практику выбора проектов инициативного бюджетирования проникает голосование

на основе цифровых платформ, в том числе с помощью блокчейна. Такие решения упрочивают легитимность отбора проектов, ибо в него уже практически невозможно вмешаться извне и фальсифицировать данные. И тем не менее процедура верификации голосования по-прежнему является острой.

#### 4. Участие граждан в реализации проектов.

В отличие от разовых проектов по вовлечению граждан в формирование комфортной городской среды, инициативное бюджетирование подразумевает регулярную, ежегодную реализацию. Процедуры отбора проектов выстраиваются во времени таким образом, чтобы соответствовать этапам бюджетного процесса. В этом случае реализация проекта осуществляется в следующем после выбора проектом бюджетном году. В то же время в России широко представлены практики реализации инициативного бюджетирования, которые позволяют реализовывать проекты в течение одного календарного года в рамках выделенных в бюджете ассигнований на их реализацию. Граждане участвуют в реализации инициативного бюджетирования посредством инициативных платежей, а также собственного трудового участия.

#### 5. Открытый характер процедур и отчетность органов власти.

Открытость процедур участия и публичная отчетность о реализованных проектах позволяет поддерживать интерес к практике, информировать о ходе реализации выбранных гражданами инициатив, вовлекать новых участников за счет возможности увидеть реализованные проекты.

В зарубежной литературе описано большое разнообразие способов финансирования партисипаторных проектов. Наиболее распространенный вариант — это распределение средств государственных и муниципальных бюджетов. Кроме того, средства для финансирования практик гражданского участия направляются из фондов, предназначенных для инвестиций (например, фонды, основанные членами городских советов в Нью-Йорке и Чикаго), адресных фондов (Португалия), фондов социального развития (в большинстве стран Латинской Америки).

Нетривиальный опыт в части привлечения средств на партисипаторное бюджетирование есть в Мексике. В 2014 г. правительство этой латиноамериканской страны ввело налог на роялти, применяемый ко всем держателям концессий на добычу полезных ископаемых в стране. Доходы поступали в специальный Фонд устойчивого регионального развития добывающих штатов и муниципалитетов (так называемый «Фонд недр»), который распределялся между общинами городов и сел в зоне разработки месторождений. Получаемые средства направлялись на их экономическое

развитие и рост качества жизни проживающих в них граждан посредством государственных инвестиционных программ. Главная цель Фонда недр — перераспределять налоговые поступления от добывающих компаний в пользу муниципалитетов на территории разработки месторождений за счет финансирования проектов социальной инфраструктуры, которые оказывают положительное влияние на жителей, экологию и устойчивое развитие в добывающих регионах. Изначально в регламенте Фонда не было предусмотрено механизма для учета мнений граждан в выборе инвестиционных проектов, которые должно было профинансировать правительство. В муниципалитете Кананеа штата Сонора была запущена экспериментальная практика партисипаторного бюджетирования, направленная на: (а) увеличение прозрачности использования средств, выделяемых муниципалитетам добывающих регионов, (б) вовлечение граждан в принятие решений по выбору осуществляемых Фондом государственных инвестиций [9].

Таким образом, есть основания предполагать значительный потенциал инициативного бюджетирования для увеличения объемов доходов местных бюджетов через мотивацию граждан к уплате налогов, через их участие в определении проектов, на которые направляется часть уплачиваемых налогов.

### УЧАСТИЕ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

За рубежом добровольное участие в формировании доходов бюджетов через опциональную уплату или неуплату соответствующих налогов является редкой практикой. В подавляющем большинстве случаев системы налогообложения устроены таким образом, что они не оставляют коридора для волонтаризма и гибкости, универсальны для всех и предполагают санкции за уклонение от уплаты налогов. Однако в некоторых случаях «демократия налогоплательщика» все же имеет место. В связи с этим имеет смысл обратиться к различным налоговым механизмам из зарубежного опыта, которые наделяют граждан возможностью самостоятельно определять, как сформировать определенный сегмент доходной части бюджета.

В Японии с 2008 г. существует практика уплаты местных налогов в бюджеты других муниципальных образований: реализуется программа *Furusato Tax*<sup>1</sup>, которая позволяет жителям самостоятельно решать, куда пойдет часть их налоговых платежей. Миссия

<sup>1</sup> *Furusato Tax*. URL: [www.furusato-tax.jp](http://www.furusato-tax.jp) (дата обращения: 20.11.2020).

программы — дать возможность налогоплательщикам поддерживать муниципалитеты по своему выбору, стимулировать развитие небольших муниципалитетов со скромными бюджетами. Граждане, уехавшие из родных мест, могут тем самым через уплату «налога для родного города» (*Furusato nozei*) перечислить часть уплачиваемых ими налогов в другой населенный пункт Японии. Величина пожертвований вычитается из индивидуального подоходного налога и иных местных налогов<sup>2</sup>. Установлен верхний предел суммы пожертвования в зависимости от величины налогооблагаемого дохода. Взамен местные жители рассылают подарки из специального каталога налогоплательщикам из других регионов за их налоговые платежи<sup>3</sup>. Другой важный стимул уплаты добровольных пожертвований — это возможность получить налоговый вычет. За исключением первых 2000 иен, стоимость пожертвований может быть вычтена из обязательств по подоходному налогу и налогу на жительство. Чтобы избежать злоупотреблений, существуют верхние пределы для таких пожертвований в зависимости от дохода человека. Максимальная сумма налогового вычета определяется уплаченным налогом на доходы и на собственность за прошлый год. Сделав платеж, человек должен сохранить чек и затем использовать его при заполнении налоговой декларации.

Помимо того, чтобы направить средства в отдельные муниципальные образования, налогоплательщик может также выбрать программы развития, которые хочет адресно поддержать, например, в сфере экологии, развития локального туризма, заботы о детях и т.п.

Правительства разных стран и руководители международных организаций уже длительное время уделяют пристальное внимание теме налоговой прозрачности и подотчетности, участия граждан в налогообложении. Такой интерес объясняется поиском факторов, которые могут повысить собираемость налогов и увеличить объемы налоговых поступлений. Особенно важным этот процесс становится на муниципальном уровне.

Некоторые авторы отмечают, как относительный уровень участия граждан положительно влияет на их поведение, связанное с налогообложением [10]. При этом соблюдение налогового законодательства гражданами лишь отчасти является рациональным. Люди платят налоги не только потому, что издержки от неуплаты налогов превышают сами налоговые

<sup>2</sup> Japan's rural tax scheme led to a small town bun fight. Can it be fixed? *Apolitical*. 14.12.2018. URL: [https://apolitical.co/en/solution\\_article/japan-hometown-tax](https://apolitical.co/en/solution_article/japan-hometown-tax) (дата обращения: 20.11.2020).

<sup>3</sup> Gifts for *Furusato Nozei*. URL: [https://en.furumaru.jp/info/whats\\_tax.php](https://en.furumaru.jp/info/whats_tax.php) (дата обращения: 20.11.2020).

выплаты, но и потому, что воспринимают их как часть этического контракта с государством. Соответственно, чем более справедливо правление в глазах граждан и чем более подотчетны органы власти, тем выше готовность налогоплательщиков выполнять свои налоговые обязательства.

В зарубежной литературе для описания и исследования этого явления используют понятие «налоговая мораль» [11]. В русском языке оно не столь употребительно и чаще заменяется на понятие «налоговая дисциплина», однако такой перевод не точен и теряет важный оттенок смысла. «Дисциплина» — это обязательное подчинение всех членов какого-либо коллектива установленному порядку, правилам. «Мораль» — правила нравственности. Налоговая мораль, в отличие от налоговой дисциплины, прочно завязана на оценке действий органов власти гражданами. Если работа власти оценивается как прозрачная, подотчетная, демократичная, то граждане, в свою очередь, более охотно несут свои моральные обязательства.

Наиболее распространенные стратегии действий налоговых органов обычно предусматривают увеличение штрафных санкций за уклонение от уплаты налогов, введение административных мер, стимулирующих соблюдение законов. Однако реализация подобных мер может быть очень дорогостоящей и вследствие этого малоэффективной. В странах с высоким уровнем коррупции многие граждане и фирмы нередко скептически относятся к налогообложению, видя в нем инструмент несправедливого изъятия части личных доходов. Такая ситуация может порождать замкнутый круг: широкие слои населения не получают в должной мере государственные услуги и лишены возможности привлечь к ответственности государственные органы. Если правительство не может предоставлять востребованные общественные услуги, то его легитимность подвергается сомнению, а граждане идут на сознательное уклонение от уплаты налогов. В такой ситуации правительства не могут собрать необходимые налоговые поступления и улучшить предоставление государственных услуг, что влечет за собой новый виток разочарования в работе органов власти. Результатом является рост недоверия, нисходящая спираль уплаты налогов, низкое качество государственных услуг. Таким образом, внедрение программ участия граждан в принятии решений, создание мотивации на уплату налогов, повышение фискальной прозрачности могут послужить локомотивом системных изменений в общественных финансах страны.

С точки зрения повышения налоговой мотивации граждан примечателен опыт тех практик партисипаторного бюджетирования, которые реализуются исключительно на средства, сформированные от упла-

ты местных налогов. Такой подход реализовывался, к примеру, в Италии до 2008 г. В 2008 г. был отменен муниципальный налог на первый дом, находящийся в собственности, подорвавший финансовую автономию местных органов самоуправления, поскольку в некоторых городах от уплаты этого налога формировалось до 30% местного бюджета. После отмены данного налога многие практики партисипаторного бюджетирования в стране оказались свернуты [12]. В других странах, где процедуры участия граждан в бюджетных решениях реализуются на местном уровне, средства тоже, как правило, выделяются из местных бюджетов, формируемых из местных налоговых поступлений.

Новый этап развития партисипаторных практик в России и мире связан с расширением существующих методологий вовлечения и включением в них информационно-коммуникационных технологий, интернет-решений. Технологии электронного участия имеют большой потенциал с точки зрения фасилитации и углубления процессов участия на разных уровнях взаимодействия между гражданами и органами власти [13].

Данные возможности применения информационно-коммуникационных технологий не являются взаимоисключающими. Например, технологии, предназначенные для коллективного принятия публичных решений путем электронного голосования, могут включать в себя функционал диалоговых платформ для формирования предпочтений граждан и их обсуждения, а также консультационных технологий для разрешения конфликтов.

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ПРИМЕНЕНИИ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ИБ ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Зарубежные исследования свидетельствуют о том, что на территории муниципалитетов, регулярно реализующих проекты с участием граждан, повышается налоговая дисциплина, увеличивается собираемость местных налогов и сборов. Однако при применении методологии инициативного бюджетирования необходимо учитывать наличие институциональных ограничений механизма исчисления и уплаты местных налогов и сборов. К ним относятся: установленное Налоговым кодексом Российской Федерации разграничение налоговых полномочий органов местного самоуправления, установленное Бюджетным кодексом Российской Федерации разграничение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, а также низкая степень вовлеченности налоговых органов в поддержку проектов инициативного бюджетирования [14].

Большинство налогов, формирующих налоговые поступления бюджетной системы Российской Федерации, и по количеству, и по объему средств уплачиваются организациями. Это такие налоги, как НДС, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых и другие. Граждане не ощущают своей причастности к этим налогам. Взносы в Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, связанные с заработной платой работника, чаще становятся объектом внимания граждан. Безусловно, население в первую очередь интересуется налогами, по которым оно несет налоговое бремя: налог на доходы физических лиц, транспортный налог, налог на имущество физических лиц (далее — НИФЛ) и земельный налог. С учетом того, что транспортный налог является источником формирования региональных бюджетов, то для целей настоящей статьи мы сконцентрируемся на группе остальных упомянутых выше налогов с физических лиц, являющихся ключевыми для решения местных проблем. От повышения уровня собираемости и увеличения поступлений данных налогов зависят финансовое благополучие муниципалитетов и возможности создания современной инфраструктуры на их территории.

Методология инициативного бюджетирования позволяет также создать следующие способы мотивации органов местного самоуправления и граждан к увеличению объемов доходов местных бюджетов:

1. Повышение наглядности и простоты представления доходов и расходов местных бюджетов. Иллюстрация проекта инициативного бюджетирования в системе расходов конкретного местного бюджета (бюджета муниципального района, бюджета городского поселения, бюджета сельского поселения, бюджета городского округа, бюджета городского округа с внутригородским делением, бюджета внутригородского района, бюджетов внутригородского муниципального образования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и источников формирования бюджетных доходов. Целесообразно, на наш взгляд, более детальное представление бюджетных данных в разрезе направлений расходования денежных средств в рамках инициативного бюджетирования и источников их формирования. Несмотря на уже имеющиеся достижения в рамках реализуемого в настоящее время проекта «Бюджет для граждан», как правило, форма подачи информации зачастую такова, что требует наличия экономических знаний. Подавляющему большинству граждан не интересна сухая информация о кодах бюджетной классификации, об источниках финансирования дефицита бюджета, о плановых и исполненных расходах в разрезе муниципальных программ.

2. Эффективным инструментом для вовлечения в налоговое правовое поле граждан, чья экономическая деятельность заключается в предоставлении на возмездной основе услуг физическим лицам и организациям без привлечения наемных работников, является механизм налогообложения профессионального дохода через мобильное приложение. Несмотря на то что цифровые технологии — эффективный инструмент обеспечения простоты уплаты налога, контроль за соблюдением налогового законодательства тоже имеет важное значение в легализации доходов граждан. Возможности для выявления самозанятых граждан, не уплачивающих налоги, существенно выше на уровне конкретного муниципального образования, нежели на уровне субъекта Федерации. В связи с этим полагаем, что передача части доходов от налога на профессиональный доход (НПД) на уровень местных бюджетов и одновременно предоставление налогоплательщикам права добровольно перенаправлять часть сумм подлежащего уплате НПД в бюджет муниципального образования на реализацию конкретного проекта инициативного бюджетирования может заинтересовать органы местного самоуправления в выявлении потенциальных налогоплательщиков.

3. В развитие описанной выше японской идеи об уплате местных налогов в бюджеты других муниципальных образований можно предложить внедрить поощрительный механизм зачета сумм, направленных на реализацию проекта инициативного бюджетирования, в счет подлежащих уплате налогов, прежде всего налога на имущество физических лиц и земельного налога. Это позволит также усилить общественный контроль над расходованием денежных средств в рамках инициативного бюджетирования без дополнительных затрат со стороны государства. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации передача части уплачиваемого налога из одного местного бюджета в другой по желанию налогоплательщика не допускается. Данное обстоятельство тормозит развитие инициативного бюджетирования с учетом того, что место жительства физического лица или осуществление им деятельности может не совпадать с границами муниципального образования, в котором реализуется проект инициативного бюджетирования. НДФЛ уплачивается по месту работы (в том числе через налогового агента), налог на имущество физических лиц и земельный налог — по месту нахождения объекта недвижимости. В связи с этим полагаем, что внесение изменений в бюджетное и налоговое законодательство в части расширения прав налогоплательщиков в области принятия решения о направлении своих налоговых платежей на соответствующий проект будет способствовать разви-

тию инициативного бюджетирования. Во избежание разбалансированности местных бюджетов данное право целесообразно ограничить путем установления предельной величины налогового оклада и срока подачи налогоплательщиком уведомления о своем решении не позже сроков утверждения плановых показателей соответствующих местных бюджетов.

### ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ПРАКТИКЕ УЧАСТИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ В ПРОЕКТАХ ИБ

Из всего спектра возможных процедур гражданского участия следует выбрать те, которые обеспечат оптимальное осуществление выбора и обсуждения проектов инициативного бюджетирования. К сожалению, готового и апробированного механизма общественного участия применительно к налоговой сфере в России и за рубежом не существует.

Предлагаемый подход к разработке порядка реализации ИБ отличается от применяемых тем, что предусматривает ряд обязательных действий на уровне муниципалитета, ответственного РОИВ и территориальных отделений Федеральной налоговой службы. В силу инновационного характера практики ИБ такой порядок должен предусматривать большую детализацию процедур участия граждан, большой объем информационной и образовательной поддержки на всех этапах реализации практики. Экспериментальный характер апробации практики, в том числе, должен включать исследовательский компонент.

Порядок реализации практики участия налогоплательщиков в распределении налогов, зачисляемых в местные бюджеты, на реализацию проектов инициативного бюджетирования, состоит из трех компонентов.

**Первый компонент** — порядок действий территориальных отделений ФНС по реализации пилотного эксперимента на территории отобранных субъектов РФ. Данный порядок должен включать в себя:

а) описание процедуры выбора налогоплательщиком проекта инициативного бюджетирования, софинансируемого им за счет части доходов от местных налогов и сборов, от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты;

б) определение процедуры перечисления ФНС части местных налогов и сборов и части федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты на реализацию проектов инициативного бюджетирования;

в) описание общественной кампании с целью доведения до граждан информации о проводимом в субъекте Федерации эксперименте, его цели и задачах, а также возможностях гражданского участия;

г) описание способа информирования налогоплательщиков территориальными органами Федеральной налоговой службы (ФНС) об уплачиваемых ими местных налогах, сборах и части федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты;

д) описание способа интеграции цифровой платформы ИБ (в случае ее использования) и кабинетов налогоплательщиков на портале ФНС;

е) осуществление ежегодного анализа практики участия граждан в распределении части доходов от местных налогов и сборов, от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты, на реализацию проектов инициативного бюджетирования.

**Второй компонент** — порядок действий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению участия граждан в распределении части доходов от местных налогов и сборов, от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты, на реализацию проектов инициативного бюджетирования. Данный порядок должен включать в себя:

а) описание решения регионального органа исполнительной власти (РОИВ) о выделении части средств бюджета субъекта РФ на финансирование мероприятий инициативного бюджетирования, в рамках которых выбранные гражданами проекты софинансируются за счет части доходов от местных налогов и сборов, от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты, на реализацию проектов инициативного бюджетирования;

б) определение каналов и способов осуществления информационной кампании о возможности расходования части уплачиваемых налогов на проекты инициативного бюджетирования на территории субъекта РФ;

в) определение участия граждан посредством цифровой платформы, создаваемой для обсуждения проектов инициативного бюджетирования, с целью принятия решений о том, какие проекты будут софинансироваться за счет части уплачиваемых налогов, а также для включения проектов в перечень избираемых гражданами проектов;

г) описание процедуры конкурсного отбора проектов, выдвинутых гражданами в муниципальных образованиях и предполагающих расходование части доходов от местных налогов и сборов, от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты;

д) определение процедуры перечисления средств бюджетов субъекта Федерации на специальные счета в органы местного самоуправления (ОМСУ);

- е) описание порядка реализации инициативных проектов в рамках данной практики;
- ж) информирование о результатах реализации данной практики инициативного бюджетирования;
- з) способы оценки результатов экономических и социальных эффектов от реализации данной практики;
- и) обеспечение консалтингового сопровождения практики.

**Третий компонент** — порядок реализации проектов инициативного бюджетирования муниципальными образованиями. Данный порядок должен включать в себя:

- а) решение представительного органа местного самоуправления о закреплении части местных налогов и сборов, уплачиваемых гражданами, на софинансирование ими проектов инициативного бюджетирования;
- б) определение особенностей (на основании федерального законодательства) проведения собраний, сходов, конференций граждан по обсуждению инициативных проектов с целью принятия решений о том, какие проекты будут софинансироваться за счет части уплачиваемых налогов и включаться в перечень избираемых гражданами проектов;
- в) размещение информации о выбранных проектах на сайте администрации муниципального образования и предоставление информации для сайтов госуслуг и личных кабинетов налогоплательщиков;
- г) особенности выбора налогоплательщиками проектов, на которые они направляют часть уплачиваемых ими налогов;
- д) выдвижение проекта(ов), получивших наибольшую финансовую поддержку за счет налогов граждан в муниципалитете, для участия в конкурсном отборе проектов в субъекте РФ;
- е) описание процедуры деятельности конкурсной комиссии по отбору проектов, выдвинутых гражданами, с учетом перераспределения уплачиваемых ими налогов;
- ж) заключение соглашения о выделении дополнительной субсидии муниципальному образованию на реализацию проекта;
- з) перечисление части средств от уплаты местных налогов гражданами на отдельный субсчет проекта на банковском счете ОМСУ;
- и) проведение торгов;
- к) реализация проектов;
- л) информационная кампания об итогах реализации проектов инициативного бюджетирования в муниципалитетах и субъекте РФ;
- м) публичный отчет об объеме и расходовании средств на реализацию проектов.

В качестве общих рекомендаций относительно порядка финансирования инициативных проектов граждан в рамках налогового эксперимента следует иметь в виду следующее:

- а) средства муниципальных образований и денежные средства граждан исключаются из софинансирования данного типа проектов как дублирующие;
- б) целесообразно обеспечить разработку единого цифрового решения, предназначенного для целей выдвижения, обсуждения и выбора гражданами проекта для последующего участия в конкурсном отборе.

Руководствуясь таким подходом, ответственные РОИВ в субъектах Российской Федерации самостоятельно принимают решение, каким образом интегрировать новую практику ИБ в сложившуюся в регионе экосистему участия. Безусловно, на сегодняшний день не может быть жесткого регламента реализации ИБ в рамках налогового эксперимента. Создать такой регламент как раз и является одной из задач пилотной апробации, организуемой в разных регионах, с разными практиками и уникальным опытом развития ИБ.

Вероятными стратегиями разворачивания эксперимента в субъектах Российской Федерации могут быть следующие. Стратегия «или-или» предполагает интеграцию в сложившуюся региональную модель ИБ, где ОМСУ совместно с гражданами добровольно будут принимать решение о том, в какой форме ИБ они будут участвовать — традиционной или предполагающей софинансирование проектов за счет перенаправления налогов на проекты.

Стратегия «и то и другое» предполагает возможность участия и в традиционной форме ИБ, и в налоговом эксперименте параллельно. Частным случаем может быть ситуация, когда муниципалитетом самостоятельно реализуется практика ИБ и параллельно принимается решение участвовать в налоговом эксперименте на региональном уровне.

Стратегия «пилотная территория» предполагает административное определение территории или отдельных муниципалитетов, которые будут иметь возможность участвовать только в экспериментальной форме ИБ. Преимуществом такой стратегии будет возможность сконцентрировать информационные, образовательные и консалтинговые возможности.

Стратегия «параллельный эксперимент» предполагает возможность участия в налоговом эксперименте муниципалитетов, имеющих опыт успешного участия в ИБ, имеющих опыт участия без побед, а также муниципалитетов, не имевших такой возможности ранее. Такой вариант более остальных отвечает исследовательским целям, так как позволит сравнить опыт разных муниципалитетов по участию в экспериментальной модели ИБ.

## ВЫВОДЫ

1. Факт участия налогоплательщиков в поддержке принятия решений позволяет допустить, что инструмент ИБ может использоваться для мотивации населения к уплате налогов.

2. Результаты научных исследований иллюстрируют, что участие граждан в практиках ИБ положительно влияет на качество взаимоотношений между государством и гражданским обществом. Из всех положительных эффектов партисипаторного бюджетирования, которые были задокументированы исследователями, включая увеличение государственных инвестиций в сообщества с низким уровнем доходов [15], активизацию гражданского общества [16], повышение явки избирателей<sup>4</sup>, улучшение общественного благосостояния и здоровья [17], повышение собираемости налогов имеет особенное значение, поскольку приводит к увеличению общего совокупного бюджета, который далее может использоваться для удовлетворения общественных потребностей.

3. Методология ИБ предполагает осуществление гражданами выдвижения идей, их обсуждения, отбора проектов, регулярность реализации, публичную отчетность органов власти.

<sup>4</sup> Participatory budgeting increases voter likelihood 7%. Participatory Budgeting Project. URL: <https://www.participatorybudgeting.org/participatory-budgeting-increases-voter-turnout-7/> (дата обращения: 20.11.2020).

4. Несмотря на то что за рубежом практика добровольного участия населения в формировании доходов бюджетов через опциональную уплату или неуплату соответствующих налогов не распространена, тем не менее, определенные механизмы влияния налогоплательщиков на практики ИБ существуют, и они показали свою эффективность.

5. Методология инициативного бюджетирования позволяет создать способы мотивации органов местного самоуправления и граждан к увеличению объемов доходов местных бюджетов. В Российской Федерации целесообразно развитие данной методологии в направлении повышения наглядности бюджетов, привлечения к проектам ИБ средств части доходов от налогообложения самозанятого населения, внедрения механизма зачета расходов на проекты ИБ в счет уплаченных налогов.

6. Порядок реализации практики участия налогоплательщиков в распределении налогов, зачисляемых в местные бюджеты, на реализацию проектов ИБ должен включать такие компоненты, как порядок действий налоговых органов, органов власти, порядок реализации проектов ИБ муниципальными образованиями.

7. Авторами предложены вероятные стратегии разворачивания эксперимента в субъектах Российской Федерации.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Беленчук А.А., Вагин В.В., Шульга И.Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов. *Финансы*. 2017;(8):10-21.  
Belenchuk A.A., Vagin V.V., Shul'ga I.E. Initiative budgeting as a tool for improving the efficiency of budget spending. *Finansy = Finance*. 2017;(8):10-21. (In Russ.).
2. Федосов В.А., Богатченко В.В. Финансовый механизм инициативного бюджетирования в Российской Федерации. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2019;(3):117-127. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-3-117-127  
Fedosov V.A., Bogatchenko V.V. Financial mechanism of participatory budgeting in the Russian Federation. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Research Financial Institute. Financial Journal*. 2019;(3):117-127. (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2019-3-117-127
3. Cabannes Y. Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*. 2004;16(1):27-46. DOI: 10.1177/095624780401600104
4. Pommerehne W.W., Weck-Hannemann H. Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*. 1996;88(1-2):161-170. DOI: 10.1007/BF00130416
5. Schneider A., Baquero M. Get what you want, give what you can: Embedded public finance in Porto Alegre. IDS Working Paper. 2006;(266). URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/4058/Wp266.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. Zamboni Y. Participatory budgeting and local governance: An evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil., University of Bristol. Working Paper. 2007. URL: <https://pria-academy.org/pdf/3-Zamboni.pdf>
7. Torgler B., Schneider F. The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*. 2009;30(2):228-245. DOI: 10.1016/j.joep.2008.08.004
8. Touchton M., Wampler B., Peixoto T. Of governance and revenue: Participatory institutions and tax compliance in Brazil. World Bank Policy Research Working Paper. 2019;(8797). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31492/WPS8797.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

9. Sjoberg F.M., Mellon J., Peixoto T., Hemker J., Tsai L.L. Voice and punishment: A global survey experiment on tax morale. World Bank Policy Research Working Paper. 2019;(8855). URL: [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31713/WPS\\_8855.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31713/WPS_8855.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
10. Пинская М.Р., Киреенко А.П. Лабораторный эксперимент при исследовании проблемы уклонения от уплаты налогов: значение и методика проведения. *Налоги и налогообложение*. 2017;(7):56-66. DOI: 10.7256/2454-065X.2017.7.23846  
Pinskaya M.R., Kireenko A.P. Laboratory experiment in the study of the problem of tax evasion: The meaning and methodology of the study. *Nalogi i nalogooblozhenie = Taxes and Taxation*. 2017;(7):56-66. (In Russ.). DOI: 10.7256/2454-065X.2017.7.23846
11. Feld L., Frey B. Deterrence and tax morale: How tax administrations and taxpayers interact. OECD Papers. 2003;3. URL: <https://www.oecd.org/tax/administration/2789923.pdf>
12. Allegretti G., Stortone S. Participatory budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama. In: Hope for democracy: 25 Years of participatory budgeting worldwide. São Brás De Alportel: In Loco Association; 2014:313-323.
13. Rowe G., Frewer L.J. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 2005;30(2):251-290. DOI: 10.1177/0162243904271724
14. Пинская М.Р., Вагин В.В., Логинова Т.А., Прокаев М.В. Увеличение налоговых доходов местных бюджетов с помощью инициативного бюджетирования. *Белорусский экономический журнал*. 2020;(4):117-127. DOI: 10.46782/1818-4510-2020-4-117-127  
Pinskaya M., Vagin V., Loginova T., Prokaev M. Increase of tax revenues of local budgets due to participatory budgeting. *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal = Belarusian Economic Journal*. 2020;(4):117-127. (In Russ.). DOI: 10.46782/1818-4510-2020-4-117-127
15. Shybalkina I., Bifulco R. Does participatory budgeting change the share of public funding to low income neighborhoods? *Public Budgeting & Finance*. 2019;39(1):45-66. DOI: 10.1111/pbaf.12212
16. Baiocchi G. Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre. Redwood City, CA: Stanford University Press; 2005. 248 p.
17. Touchton M., Wampler B. Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*. 2014;47(10):1442-1469. DOI: 10.1177/0010414013512601

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



**Владимир Владимирович Вагин** — кандидат философских наук, руководитель Центра инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия

**Vladimir V. Vagin** — Cand. Sci. (Philos.), Head of the Center for Initiative Budgeting, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (FRI), Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0001-5570-2593>

Vagin@nifi.ru



**Миляуша Рашитовна Пинская** — доктор экономических наук, руководитель Центра налоговой политики, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия

**Milyausha R. Pinskaya** — Dr. Sci. (Econ.), Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (FRI), Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0001-9328-1224>

MPinskaya@nifi.ru

*Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.*

*Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.*

*Статья поступила в редакцию 17.02.2021; после рецензирования 05.04.2021; принята к публикации 07.12.2021.*

*Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.*

*The article was submitted on 17.02.2021; revised on 05.04.2021 and accepted for publication on 07.12.2021.*

*The authors read and approved the final version of the manuscript.*