

УДК 336.14.01

***Е. А. Качанова***

Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru

***Н. И. Маркова***

ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, e-mail: markova\_n\_i@mail.ru

## **ЦИФРОВИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ: ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ НА ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ**

**Ключевые слова:** инициативное бюджетирование, цифровизация бюджетного процесса, участие граждан, развитие территории.

Основной сферой использования механизма инициативного бюджетирования остается сфера местного самоуправления. В Свердловской области наблюдается положительная динамика применения практики инициативного бюджетирования, что свидетельствует об осознании местными органами власти и населением возможностей инициативного бюджетирования, создана нормативная база. Инициативное бюджетирование позволяет гражданам не только участвовать в планировании направлений, реализации проектов и контроле за расходованием средств местных бюджетов, но и решать актуальные социальные вопросы и предупреждать назревающие конфликты с органами власти. Типология реализованных проектов подтверждает их социальную направленность за последние 4-5 лет. Цифровизация бюджетного процесса позволит обеспечить прозрачность, доступность и эффективность бюджетирования, что в свою очередь влияет на инициативное бюджетирование, способствуя более активному вовлечению граждан, повышению качества решений и общей эффективности управления муниципальными финансами. Цифровая трансформация бюджетирования – это процесс, который может принести много преимуществ, но также и значительные риски. Обозначены вызовы развития и наиболее значимые риски реализации таких проектов в городских округах. Сформулированы проблемы, замедляющие реализацию инициативного бюджетирования на практике. Определены инструменты, способствующие развитию инициативного бюджетирования, а также ожидаемые эффекты от внедрения цифровых инструментов по инициативному бюджетированию.

***Е. А. Качанова***

Ural Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Yekaterinburg, e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru

***N. I. Markova***

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Yekaterinburg, e-mail: markova\_n\_i@mail.ru

## **DIGITALIZATION OF THE BUDGET PROCESS IN MEDIUM-SIZED DISTRICTS: PROACTIVE BUDGETING**

**Keywords:** proactive budgeting, digitalization of the budget process, citizen participation, territory development.

The main area of use of the initiative budgeting mechanism remains the area of local self-government. In the Sverdlovsk region there is a positive trend in the application of the practice of initiative budgeting, which indicates that local authorities and the population are aware of the possibilities of initiative budgeting, and a regulatory framework has been created. Initiative budgeting allows citizens not only to participate in planning directions, implementing projects and monitoring the expenditure of local budget funds, but also to solve pressing social issues and prevent emerging conflicts with authorities. The typology of implemented projects confirms the social orientation over the past 4-5 years. Digitalization of the budget process will ensure transparency, accessibility and efficiency of budgeting, which in turn affects proactive budgeting, promoting greater citizen engagement, improved decision quality and overall efficiency of municipal financial management. Digital transformation of budgeting is a process that can bring many benefits, but also significant risks. The development challenges and the most significant risks of implementing such projects in urban districts are identified. Problems are formulated that slow down the implementation of proactive budgeting in practice. The tools that contribute to the development of proactive budgeting are identified, as well as the expected effects from the introduction of digital tools for proactive budgeting.

### Введение

Условия ограниченных бюджетных ресурсов в секторе публичного управления ставят насущные задачи привлечения дополнительных доходов в бюджеты бюджетной системы России помимо находящихся в условиях частично выпадающих налоговых и неналоговых доходов. Особенно актуальны эти проблемы на уровне бюджетов городских округов [1], которые, даже сохраняя высокий налоговый потенциал на территории региона, свои бюджеты более чем на половину, формируют за счет безвозмездных перечислений, имеют дефициты и долговые обязательства. Ярким подтверждением тому выступает бюджет городского округа Екатеринбурга, городской агломерации, входящей в пятерку динамично развивающихся мегаполисов России (таблица).

Одним из инструментов решения указанных проблем может выступать достижение открытости и вовлеченности местного населения в процесс формирования и исполнения бюджета муниципального образования в том числе для привлечения добровольных целевых отчислений граждан. Объектом исследования данной публикации является цифровизация бюджетного процесса в городском округе для целей продвижения инициативного бюджетирования (на примере города Екатеринбурга).

Задачи исследования:

- анализ практики цифровизации бюджетного процесса и муниципальных услуг;
- оценка возможностей развития инициативного бюджетирования в городе;
- обоснование требований к программным продуктам инициативного бюджетирования, основных проблем и стратегических рисков его продвижения в стратегии цифровизации бюджетного процесса.

**Цель исследования** – определить инструменты, позволяющие улучшить качество и эффективность инициативного бюджетирования, повысить уровень участия граждан и поддержать прозрачность муниципального управления.

### Материалы и методы исследования

Цифровизация организации бюджетного процесса в крупных и средних городах, где высок уровень вовлеченности как самих акторов муниципального управления, так и местного сообщества в мета пространство и цифровую трансформацию повседневной (поведенческой) экономической жизни, как раз могла бы, на взгляд автора, решить вопросы привлечения дополнительных доходов в программы и проекты городского развития. Именно города сегодня перестраиваются и активно внедряют интеллектуальные решения, направленные на развитие комфортной и безопасной городской среды, а также всех видов деятельности муниципальной экономики.

Цифровизация в любой отрасли позволяет осуществить переход от аналоговых данных к цифровым. В результате появляется электронный доступ к документам и улучшается коммуникация и связь между всеми участниками бизнес-процесса, а это делает их работу эффективнее и ведет к более быстрому принятию решений. Так, на федеральном уровне, начиная с 2019 г. проект федерального бюджета представляется в Государственную Думу в электронном виде путем размещения соответствующих документов и материалов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью Министра финансов Российской Федерации, на едином портале бюджетной системы.

Источники финансирования дефицита, объемы долговых обязательств бюджета г. Екатеринбурга, 2022-2024 гг., млн руб.

Наименование источника	2022 г., сумма	2023 г., сумма	2024 г., сумма
1. Бюджетные кредиты	250	350	460
2. Кредиты кредитных организаций	178,9	130,9	-
3. Остатки средств на счетах по учету средств бюджета	949,9	1244,8	1559,4
4. Иные источники	261,7	260	
Итого:	1640,5 – 3% от собственных доходов	1985,7 – 6,7% от собственных доходов	2019,4 – 6% от собственных доходов
Объем муниципального долга	930	980,7	200

Источник: рассчитано автором на основе [2-4].

Это позволяет не распечатывать на бумажных носителях документ, который насчитывает почти 7 тысяч страниц. На уровне муниципалитетов также установлен обмен электронными документами по проекту и отчету об исполнении бюджета между представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, участниками публичных слушаний, электронные упрощенные форматы бюджета в виде «Бюджета для граждан», «Открытого бюджета» и других программных продуктов.

В рамках внедрения принципа бюджетной системы – граждан к участию в бюджетном процессе действенной технологией представляется инициативное бюджетирование. По сути – это форма непосредственного участия наиболее активных представителей местного сообщества в лице различных слоев и групп населения в осуществлении расходных обязательств органов местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части местного бюджета. Это механизм, позволяющий в ходе среднесрочного финансового планирования оперативно выявлять и решать наиболее острые (по мнению самих жителей) социально-экономические проблемы местного уровня, наиболее снижающие комфортность проживания на локальной территории.

Вовлеченность граждан в муниципальное управление своими территориями позволяет им не только обсуждать реперные проблемы, но и участвовать в финансировании их разрешения за счет средств самообложения, инициативных платежей, добровольных целевых взносов и пожертвований.

Поведенческий подход к финансовым отношениям муниципалитетов представляется наиболее применимым к сферам инициативного бюджетирования, расширения бюджетной открытости и иных вопросов, предполагающих взаимодействие участников, имеющих свои личностные особенности, влияющие на принятие ими решений и взаимодействие в ходе реализации финансовых отношений. В инициативном бюджетировании и реализации принципов открытости бюджета, задействованы множество субъектов, а значит, взаимодействие в большей степени связано с влиянием субъективных факторов, индивидуальных особенностей и когнитивных искажений.

При привлечении таких доходов в бюджеты мы помним, что средства самообложе-

ния – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (либо части его территории), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей и для которых размер платежей может быть уменьшен. Размер и цель таких платежей устанавливаются путем референдума или схода, сбора граждан, что представляется проблематичным на уровне крупных городов и потребует дополнительных расходов, но действенным на уровне небольших сельских поселений.

Инициативные же платежи выступают источником финансирования инициативных проектов, где задействованы также бюджетные ассигнования на их реализацию, в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципалитета. Инициативные платежи – денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

Город Екатеринбург имеет хорошую практику как цифровизации городского хозяйства, так и реализации инициативных проектов. В Екатеринбурге практика инициативного бюджетирования реализуются с 2018 г. Проводится региональный конкурс, муниципальный конкурс и конкурс инициативных проектов. Количественные характеристики инициативного бюджетирования в г. Екатеринбурге представлены на рисунке 1.

Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, в % в общем объеме реализованных проектов представлена на рисунке 2. Перечисленные направления проектов инициативного бюджетирования являются самыми востребованными гражданами и в Свердловской области.

Анализ типологии реализованных проектов инициативного бюджетирования показал, что проекты имеют социальную направленность и способствуют более активному участию граждан в управлении местными делами, демонстрируя, как их голос может влиять на улучшение качества жизни.

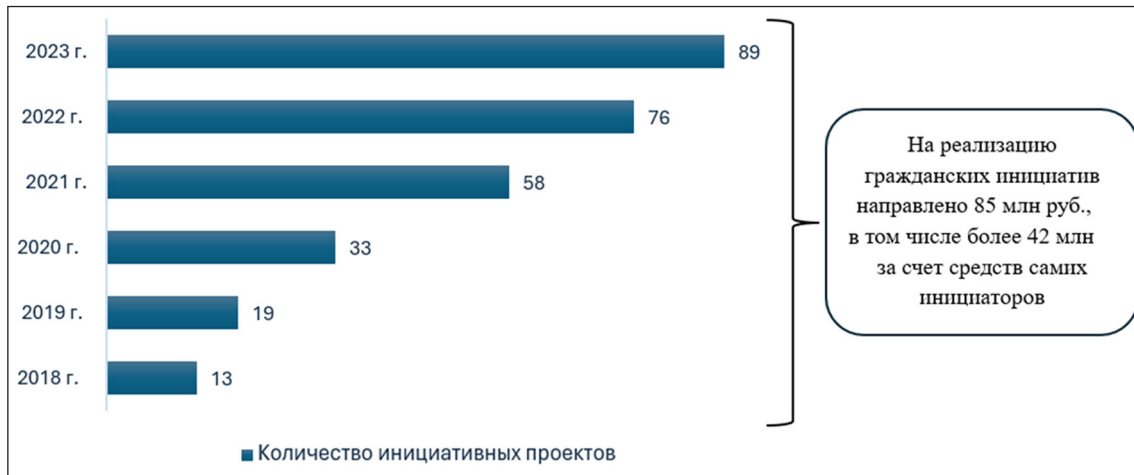


Рис. 1. Динамика развития инициативного бюджетирования в г. Екатеринбурге

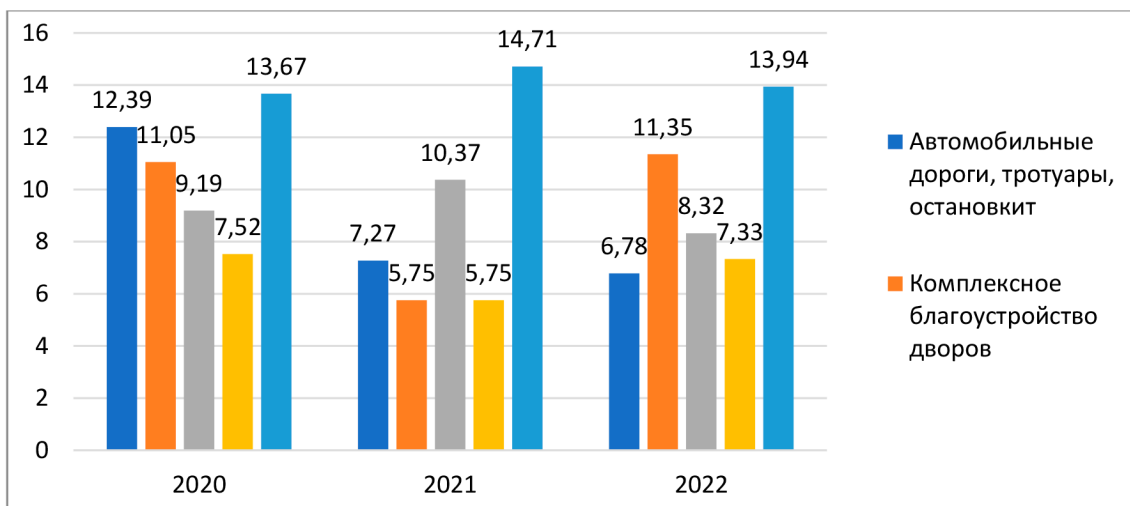


Рис. 2. Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования  
Источник: составлено по [5], в % в общем объеме реализованных проектов

### Результаты исследования и их обсуждение

В рамках развития инициативного бюджетирования в городах как возможности получить дополнительные доходы в виде инициативных платежей представляется возможным создать и внедрить информационное решение в рамках продуктов «Бюджета для граждан» цифровой платформы «Городских инициативных проектов». Данный сервис должен помогать отправить сообщение в адрес органов местного самоуправления – участников бюджетного процесса, сообщить о проблемах, задать вопросы, внести предложения, участвовать в опросах и голосованиях, чтобы повысить качество жизни. Так же, как и при использовании цифровыми продуктами

регионального уровня условием является – регистрация на ЕПГУ и соблюдение правил отправки сообщений через платформу.

На взгляд авторов, цифровая платформа должна включать в себя компоненты сервисов:

- обращения граждан (или отдельных социальных групп) по инициации муниципальных проектов с оценкой возможности со финансирования за счёт собственных средств;
- опросы и голосования по инициативам органов местного самоуправления и оценкой средств для этого местного бюджета;
- оценка и реагирование на муниципальные инциденты (проблемные сообщения и статьи) в социальных сетях и местных порталах;

– муниципальные паблики – официальные страницы различных департаментов и ведомств в структуре органов местного самоуправления, задействованных в формировании и исполнении местного бюджета.

К созданию подобных цифровых продуктов следует привлекать местные ИТ-компании, в том числе субъекты малого и среднего предпринимательства, имеющие сейчас финансовые льготы и преференции в рамках получения грантов и бюджетных субсидий, уплате налогов и иных обязательных платежей.

Цифровизация бюджетного процесса – это важный шаг, который может существенно улучшить эффективность управления финансами и повысить прозрачность расходования бюджетных средств. Она также может повлиять на инициативное бюджетирование, которое подразумевает активное участие граждан в процессе формирования бюджета.

Цифровизация бюджетного процесса имеет и значительные риски:

– граждане могут не иметь достаточной информации о бюджетном процессе и возможностях инициативного бюджетирования, что влияет на активность граждан;

– цифровое неравенство – низкий уровень цифровых навыков может усилить существующие социальные и экономические проблемы;

– уязвимость к кибератакам и риск утечки информации;

– не все готовы к использованию цифровых технологий – это может стать препятствием для вовлечения населения в процессы инициативного бюджетирования;

– доминирование отдельных групп населения (например, более активных или имеющих доступ к информации) и недостаточной репрезентативности;

– ошибки в алгоритмах обработки или некорректные исходные данные могут привести к принятию ошибочных решений.

### Заключение

Для успешного управления этими рисками необходимо заранее планировать стратегию цифровой трансформации, привлекать ключевых заинтересованных лиц и проводить регулярные оценки рисков и возможностей.

Контроль за процессами цифровизации и развитие институтов гражданского общества на территории городских округов позволяет органам местного самоуправления получить новые возможности для финансирования проектов развития территорий проживания в рамках инициативных платежей, добровольных отчислений граждан и бизнеса, межбюджетных трансфертов целевого характера.

### Библиографический список

1. Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления. Материалы к заседанию Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания РФ. Москва, 2022 г. Официальный сайт Совета Федерации федерального собрания РФ [Электронный ресурс]: URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3c.pdf> (дата обращения: 12.07.2024).

2. О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов. Решение Екатеринбургской Городской Думы №47/64 от 21.12.2021 г. Официальный сайт Екатеринбургской Городской Думы РФ [Электронный ресурс]: URL: <https://egd.ru/pravovye-akty/resheniya-ekb-dumy/> (дата обращения: 20.01.2024).

3. О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. Решение Екатеринбургской Городской Думы №60/83 от 20.12.2022 г. Официальный сайт Екатеринбургской Городской Думы [Электронный ресурс]. URL: <https://egd.ru/pravovye-akty/resheniya-ekb-dumy/> (дата обращения: 10.01.2024).

4. О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. Решение Екатеринбургской Городской Думы №27/8 от 26.12.2023 г. Официальный сайт Екатеринбургской Городской Думы [Электронный ресурс]. URL: <https://egd.ru/pravovye-akty/resheniya-ekb-dumy/> (дата обращения: 12.01.2024).

5. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Официальный сайт Министерства финансов России [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609\\_Doklad\\_2023\\_.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf) (дата обращения: 10.01.2024).