pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Бюджетно-налоговая система

ОБ ИНСТРУМЕНТАХ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И УРОВНЕ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Ольга Владимировна ГЛУШАКОВА [a,•], Ярослава Александровна ВАЙСБЕРГ [b]

[a] доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, учета и финансовых рынков,
Сибирский государственный индустриальный университет (СибГИУ), Новокузнецк, Российская Федерация
trinity@oaoktk.ru
https://orcid.org/0000-0002-9268-415X
SPIN-код: 7376-5700

[b] кандидат экономических наук, ведущий экономист, Новосибирское муниципальное унитарное предприятие «Электросеть», Новосибирск, Российская Федерация
vaysberg_yara@mail.ru
https://orcid.org/0000-0002-4336-2269
SPIN-код: 3370-2133

[•] Ответственный автор

История статьи:
Получена 25.06.2019
Получена в доработанном виде 09.07.2019
Одобрена 23.07.2019
Доступна онлайн 30.08.2019

УДК 399.7.01:338.24.01
JEL: H10, H50, H60, H80

Ключевые слова:
публичное управление, общественные финансовые потоки, бюджет для граждан, гражданское участие

Аннотация

Предмет. Одна из сфер публичного управления — общественные финансовые потоки, движение которых должно контролироваться не только участниками бюджетного процесса, но и обществом. В настоящее время Россия следует лучшим мировым практикам открытого государственного управления, однако используемые инструменты открытого правительства не обеспечивают должной реализации принципа прозрачности и гражданского участия в бюджетной сфере.

Цели. Рассмотрение инструментов открытого правительства и оценка уровня информированности граждан об общественных финансах, их вовлеченности в процесс управления движением общественных финансовых потоков.

Методология. Использован метод группового анкетного опроса с привлечением инструментария Google Docs, в котором приняли участие 1 580 граждан из 13 регионов Российской Федерации.

Результаты. По результатам анкетного опроса установлено, что, несмотря на формирование обширного нормативного правового поля, уровень информированности граждан об общественных финансах и вовлеченность в процесс управления движением общественных финансовых потоков остаются низкими.

Выводы. Для повышения уровня информированности граждан и их вовлеченности в процесс управления общественными финансами необходимо расширение на законодательном уровне перечня участников бюджетного процесса за счет включения в него представителей гражданского общества и развитие инструментов публичного управления общественными финансовыми потоками.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Глушакова О.В., Вайсберг Я.А. Об инструментах открытого правительства и уровне гражданского участия в управлении общественными финансами // Финансы и кредит. — 2019. — Т. 25, № 8. — С. 1849 — 1868.
https://doi.org/10.24891/fc.25.8.1849

Современные общемировые тренды развития характеризуются усилением процессов глобализации, стиранием экономических и социальных границ, усилением межнациональной коммуникации за счет стремительного развития информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), сети Интернет, разрастания социальных сетей (Facebook, Twitter, Instagram и др.), использования для обмена информацией, фото- и видеоконтентом различного рода мессенджеров (WhatsApp, Viber, Telegram и др.), увеличением количества участников социальных сетей. Бурный рост ИКТ позволил всем субъектам социально-экономических отношений перейти к принципиально новым

способам получения информации и знаний. Именно благодаря ИКТ и сети Интернет по всему миру люди имеют доступ к самой актуальной информации и находятся в центре событий, несмотря на свою зачастую значительную территориальную удаленность. В то же время возрастание роли информации породило такую глобальную проблему, как информационные войны, что потребовало создания адекватных методов защиты стратегически значимой информации от несанкционированного доступа и утечек.

Переход к принципиально новым способам получения информации и знаний послужил началом формирования информационного общества, базирующегося на технологических инновациях. Его отличительные черты — увеличение роли информации и знаний в жизни общества, возрастание доли информационных коммуникаций, продуктов и услуг в ВВП, создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, их доступ к мировым информационным ресурсам и удовлетворение потребностей в информационных продуктах и услугах.

Ученый П. Друкер утверждал, что переход к обществу, основанному на знаниях, принципиально поменяет властную структуру общества — власть и контроль постепенно перейдут от обладателей капитала к тем, кто располагает знанием, информацией и эффективными технологиями их использования [1].

Развитие ИКТ оказало существенное влияние на деятельность органов государственной власти. Особую значимость ИКТ приобрели в сфере управления движением общественных финансовых потоков, обеспечения подконтрольности и подотчетности деятельности правительств гражданскому обществу. Этой точки зрения придерживаются российские и зарубежные ученые (например, Н.В. Фадейкина и др. [2], J. Gray [3]). Сегодня деятельность всех участников бюджетного процесса и в первую очередь казначейских систем стран мира базируется на широкомасштабном использовании ИКТ. Об этом свидетельствует содержание публикаций E. Tandberg [4], B.H. Potter, J. Diamond [5], A. Hashim, A. Moon [6], посвященных особенностям формирования дизайна казначейских систем, их развитию, а также используемому в казначейской практике диагностическому инструментарию. Именно благодаря применению ИКТ в деятельности казначейства и других участников бюджетного процесса стало возможным обеспечение надлежащего контроля за движением средств централизованных денежных фондов.

В 2003 г. в Женеве на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества была принята Декларация[1], в которой нашли отражение 67 принципов построения информационного общества.

В Декларации, в частности, было сказано, что для создания открытого для всех информационного общества требуются новые формы солидарности, партнерства и сотрудничества между органами государственного управления и другими заинтересованными сторонами, то есть частным сектором, гражданским обществом и международными организациями. Осознавая, что поставленная в Декларации масштабная задача — преодоление разрыва в цифровых технологиях и обеспечение гармоничного, справедливого и равноправного развития для всех — потребует твердой решимости заинтересованных сторон, участники Всемирной встречи в Женеве призвали к цифровой солидарности как на национальном, так и на международном уровне.

Особое место в указанном документе отводилось роли информационно-коммуникационных технологий в обеспечении надлежащего государственного управления, использование и развертывание которых должно быть направлено на создание преимуществ во всех аспектах повседневной жизни каждого человека и общества в целом. Их использование в таких сферах государственного управления, как

[1] Декларация принципов построения информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R. 12.12.2003. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/wsis.shtml

здравоохранение, образование, обеспечение занятости населения, развитие предпринимательства, сельского хозяйства, по мнению участников Всемирной встречи в Женеве, будет способствовать ликвидации нищеты и достижению иных согласованных целей в области развития.

Для многих государств по сей день актуальной остается проблема низкого доверия граждан к деятельности правительств и созданных ими государственных институтов. Открытым остается вопрос и о надлежащем использовании средств централизованных денежных фондов, которые носят общественный характер, поскольку общество принимает самое непосредственное участие в их формировании за счет использования государством таких императивных финансовых инструментов, как налоги, сборы, иные обязательные платежи.

Именно поэтому на конференции в Вашингтоне в январе 2011 г. была выдвинута инициатива о создании новой международной организации — Партнерство «Открытое правительство»[2].

Партнерство «Открытое правительство» начало свою работу 20 сентября 2011 г., когда правительства восьми стран (Бразилии, Индонезии, Мексики, Норвегии, Филиппин, Южной Африки, Великобритании и США) одобрили Декларацию открытого правительства и объявили о своих планах-действиях в области открытого государственного управления. В этом же году еще 79 стран — участниц OGP и 20 субнациональных правительств приняли более 3 100 обязательств, чтобы сделать свои правительства более открытыми и подотчетными для гражданского общества.

За деятельностью OGP наблюдает руководящий комитет, в состав которого входят представители правительств и организаций гражданского общества. Для того чтобы стать членом Партнерства, страны-участницы должны одобрить Декларацию об открытом правительстве на высшем уровне, разработать план действий по переходу к открытому государственному управлению, принимая во внимание общественные консультации, и взять на себя обязательство представлять независимую отчетность о своем прогрессе в области открытого государственного управления в будущем.

Деятельность открытого правительства базируется на системе принципов открытого государственного управления: прозрачности (transparency), подотчетности деятельности (accountability), технологиях и инновациях (technology and innovation), а также гражданском участии (citizen participation) в государственном управлении.

В 2011 г. в своем послании Федеральному Собранию РФ Президент Д.А. Медведев заявил о намерении перейти к формату открытого государственного управления. Основная цель создания Открытого правительства, по словам Президента, — объединить для решения стратегических и тактических задач все уровни и ветви власти, общественных деятелей, экспертов, иными словами, всех, кто готов участвовать в процессах реального управления государством.

В феврале 2012 г. согласно Указу Президента РФ была создана рабочая группа по формированию предложений о создании в Российской Федерации открытого правительства. В этом же году Россия присоединилась к другим странам — участницам Партнерства OGP.

Открытое государственное управление подразумевает обеспечение открытости информации о результатах деятельности правительства. В связи с этим правомерным представляется вопрос: какая информация подлежит раскрытию?

В 2013 г. на международном саммите группы «G8» был принят знаковый документ — «Хартия открытых данных»[3], в котором обосновывалась необходимость публичного раскрытия информации государственными органами в сети Интернет.

[2] Open Government Partnership – OGP. URL: https://www.opengovpartnership.org/

[3] Открытые данные России. URL: https://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi

В Хартии, в частности, указывалось на то, что предоставление доступа к государственным данным может дать частным лицам, СМИ, гражданскому обществу и бизнесу возможность вносить свой вклад в совершенствование результатов деятельности в сфере общественных услуг, таких как здравоохранение, образование, общественная безопасность, защита окружающей среды и управление. Открытые данные могут способствовать решению перечисленных задач путем демонстрации способа и назначения расходования государственных денежных средств, создавая, таким образом, мощные стимулы для максимально эффективного использования этих средств; предоставления людям возможности делать более осознанный выбор в отношении получаемых услуг и стандартов, на которые они вправе рассчитывать.

В январе 2014 г. Распоряжением Правительства РФ № 93-р была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти[4], а в декабре этого же года согласно условиям участия в OGP был разработан план мероприятий по реализации Хартии открытых данных, получивший название «Открытые данные Российской Федерации»[5].

Возникает вопрос: чем был обусловлен переход России к реализации Концепции открытого правительства?

Прежде всего это необходимость обеспечения соответствия общемировым трендам развития, поскольку многие страны мира выступили приверженцами Концепции открытого правительства. Следование принципам открытости имело для России существенное политическое значение.

Кроме того, весьма низкие позиции нашей страны во многих международных рейтингах предопределили необходимость изменения формата взаимодействия органов власти и управления с обществом.

В целом переход России к реализации Концепции открытого правительства был обусловлен не только неудовлетворительными международными рейтингами. К остро стоящим проблемам необходимо отнести низкий уровень доверия граждан к государственным институтам, качеству принимаемых политических решений, избыточные административные барьеры при предоставлении публичных услуг, а также их невысокое качество. Кроме того, деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления сложно было назвать прозрачной, что требовало формирования новых подходов и методов взаимодействия с обществом.

Одним из авторитетных международных индексов, рассчитываемых Всемирным банком, выступает World Wide Governance Indicators (далее — WGI), отражающий эффективность государственного управления более чем в 200 странах по шести направлениям (*табл. 1*).

Результаты оценки эффективности государственного управления в России за период с 2002 по 2017 г., к сожалению, в основном характеризуются отрицательной динамикой (право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, качество законодательства, верховенство закона, контроль коррупции), за исключением эффективности деятельности правительства, которая по сравнению с 2002 г. выросла на 5,07 п.

В таблице для сравнения приведены результаты оценки индекса WGI для Норвегии, которая согласно данным глобальной антикоррупционной коалиции Transparency International выступает одним из самых некоррумпированных государств в мире[6]. По сравнению с Норвегией позиция

[4] Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.01.2014 № 93-р. «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

[5] План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации» (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25.12.2014 № 10).

[6] На первом месте в рейтинге 2018 г. по значению индекса восприятия коррупции, согласно данным глобальной антикоррупционной коалиции Transparency International, находилась Дания (88 баллов из 100 возможных), Россия — на 138-м (28 баллов из 100). Норвегия заняла 7-е место, набрав 84 балла из 100. URL: https://www.transparency.org/cpi2018

России по всем направлениям значительно ниже (в 2017 г. — право голоса и подотчетность — в 5,3 раза; политическая стабильность и отсутствие насилия — в 4,2 раза; эффективность деятельности правительства — в 2 раза; качество законодательства — в 3 раза; верховенство закона — в 4,5 раза; контроль коррупции — в 5,7 раза).

Неясность бюджетной политики для общества, а также причины, обозначенные ранее, предопределили необходимость повышения степени доверия граждан к деятельности всех участников бюджетного процесса. Президентом России в послании «О бюджетной политике в 2013—2015 годах» было отмечено, что необходимо придать управлению общественными финансами принципиально новое содержание и не на словах, а на деле обеспечить его максимальную транспарентность для гражданского общества.

Для решения этой задачи Правительству РФ было поручено разработать методические рекомендации по представлению бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении в понятной для неподготовленного пользователя информативной и компактной форме. Предпосылки и непосредственно сам процесс формирования в России такого инструмента публичного управления, как бюджет для граждан подробно изложен в монографических исследованиях А.А. Синкиной, Н.В. Фадейкиной [7, 8].

Нужно отметить, что осознание необходимости обеспечения прозрачности движения общественных финансовых потоков в большинстве стран наступило значительно раньше, нежели чем в России [9]. Об этом свидетельствуют публикации таких ученых, как E. Garrett, A. Vermeule [9], V. Bhanu [10], J.-S. You [11], P. De Renzio, P. Gomez, J. Sheppard [12], P. De Renzio, D. Angemi [13], C. Ling, D.K. Roberts [14], E.H. Glenn [15], N. Bizhan [16].

В 2007 г. экспертами Международного валютного фонда был разработан документ, получивший название «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». Руководство включало в себя «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». В разделе III «Доступность информации для общественности» Руководства указывалось на то, что одновременно с годовым бюджетом следует распространять ясное и простое сводное пособие по бюджету. В Руководстве подчеркивалось, что размещение налогово-бюджетной информации в свободном доступе в Интернете стало важным элементом, гарантирующим равноправный и своевременный доступ к информации. Даже в странах с низкими уровнями использования населением Интернета публикация на специальных интернет-ресурсах соответствующих материалов позволяет повысить результативность функционирования других средств массовой информации и неформальных методов распространения данных. В руководстве указывалось, что официальные бюллетени и другие отчетные публикации должны размещаться на легко идентифицируемом и доступном сайте в Интернете сразу же после их подготовки. Подобные меры должны дополнять, а не заменять собой традиционные методы распространения информации, такие как публикация в печатном виде и прямые сообщения для прессы и других средств массовой информации[7].

Кроме подробных материалов по бюджету органы государственного управления также должны публиковать «пособие для граждан» для того, чтобы разъяснить общественности главные особенности бюджета в объективной, заслуживающей доверия и легкой для понимания форме. В написанном простым и доступным языком пособии должны кратко излагаться последние изменения в экономике, разъясняться основные цели бюджета, перечисляться важнейшие предлагаемые изменения и/или меры политики, а также демонстрироваться методы мобилизации

[7] Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. С. 137.
URL: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf

доходов, порядок выделения расходов и способы привлечения финансирования[8].

В России первая версия открытого бюджета к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014—2015 годов» появилась на официальном сайте Минфина России в октябре 2012 г., а методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме были утверждены в августе 2013 г. совместным приказом Минфина России, Минэкономразвития России и Минрегиона России[9].

В 2015 г. методические рекомендации по представлению бюджетов были усовершенствованы[10]. Согласно вновь принятому документу бюджет для граждан должен составляться к проекту закона о бюджете, к закону о бюджете и к закону об исполнении бюджета. Бюджет для граждан рекомендовано использовать в ходе проведения публичных слушаний по проекту бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и годовому отчету о его исполнении, а также при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

В основе инициативного (партисипаторного) бюджетирования лежит концепция непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и, в частности, в решение вопросов о выборе приоритетных направлений расходования бюджетных средств на муниципальном, региональном или национальном уровне, а также в последующий контроль за реализацией этих решений.

В России при поддержке Всемирного банка опубликовано «Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив» в рамках Проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016—2018 гг.» [17], в котором описаны принципы, механизмы, процедуры и методическая база инициативного бюджетирования.

Механизм инициативного (партисипаторного) бюджетирования в нашей стране реализован посредством предоставления на конкурсной основе субсидий из бюджета субъекта РФ местным бюджетам для реализации микропроектов. Исходя из сложившейся практики, размер субсидий, как правило, составляет не менее 700 тыс. руб. и не более 1,5—2 млн руб., что позволяет освоить выделенные бюджетные средства в течение года. Неотъемлемым элементом реализации механизма инициативного (партисипаторного) бюджетирования является вклад граждан в софинансирование микропроектов, который может быть как финансового, так и нефинансового характера. В среднем объем софинансирования за счет средств местного бюджета составляет от 10 до 15% размера субсидии, при этом финансовое участие граждан может варьироваться в пределах от 0 до 5% и более от объема запрашиваемой для реализации микропроекта субсидии. Допускается вклад граждан в реализацию микропроекта в не денежной форме — выполнении на безвозмездной основе определенных видов работ, связанных с реализацией микропроекта, например, подготовка объекта к началу работ — помещений для ремонта (снятие старого пола, очистка стен, окон, дверей), озеленение территории и др.

Ключевыми институтами, вовлеченными в координацию, управление и реализацию программ поддержки местных инициатив, являются координационный совет (рабочая группа), ответственное министерство/ведомство (главный распорядитель бюджетных средств),

[8] Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. С. 131.
URL: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf

[9] Приказ Минфина России № 86н, Минрегиона России № 357, Минэкономразвития России № 468 от 22.08.2013 «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме».

[10] Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н (ред. от 04.12.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме».

группа реализации программы (проектный центр), конкурсная комиссия.

В целом механизм партисипаторного бюджетирования ориентирован на решение по инициативе граждан наиболее острых (в основном инфраструктурных), вопросов местного значения и предполагает их непосредственное участие в обсуждении вопросов распределения и использования бюджетных средств[11].

Вместе с тем особенности распределительных отношений в России обусловливают несбалансированность не только муниципальных бюджетов, но и бюджетов регионального уровня. Зачастую борьба за сферы влияния представителей органов государственной власти и политических партий выходит на передний план и лишает местные бюджеты адекватной финансовой поддержки. В связи с этим инфраструктурные проблемы отодвигаются на задний план. Одним из городов, который, на наш взгляд, нуждается в существенной финансовой поддержке региональной власти, выступает Новосибирск. Это третий по величине город в Российской Федерации, но городская среда Новосибирска характеризуется множеством проблем, в числе которых неразвитость общественных пространств (пешеходных, парковых зон, отсутствие велосипедных дорожек, загрязнение долин и русел малых рек, которые относятся согласно законодательству РФ к водоохранным зонам[12]). Указанные проблемы обусловливают необходимость внедрения механизмов партисипации и в практику формирования городской среды [11]. Важно отметить, что с 1 октября 2018 г. в России началась реализация федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»[13], источником финансового обеспечения которого служат средства федерального бюджета и средства консолидированных бюджетов субъектов РФ. Срок реализации проекта — 6 лет с общим объемом финансирования из всех источников 289 121,4 млн руб. В методических рекомендациях Минстроя России сказано, что при подготовке государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды в числе мероприятий на уровне муниципальных образований рекомендуется осуществлять проведение общественного обсуждения проекта региональной (муниципальной) программы[14]. На официальном сайте Департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства мэрии Новосибирска публикуются протоколы заседания общественной комиссии по реализации приоритетного национального проекта «Формирование комфортной городской среды»[15]. Однако несмотря на участие представителей гражданского общества, существенных изменений в качестве городской среды Новосибирска, на наш взгляд, к сожалению, не наблюдается.

К целевым группам бюджета для граждан относится прежде всего экономически активное население, различные социальные группы, студенты и учащиеся школ, средства массовой информации, бизнес, некоммерческие организации, государственный сектор, органы местного самоуправления.

Как уже было отмечено, изначально на сайте Минфина России был опубликован «Открытый бюджет» к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов». Однако спустя год на сайте Минфина России уже был представлен «Бюджет для граждан» к закону «О федеральном бюджете на 2014 г. и

[11] На официальном сайте Минфина России опубликован доклад, посвященный лучшим практикам развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях.
URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124663

[12] Беспрецендентным является загрязнение бытовым и строительным мусором долины и русла реки Ельцовки в Сухом Логу в Новосибирске.

[13] Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3).

[14] Приказ Минстроя России от 18.03.2019 № 162/пр «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды».

[15] Официальный сайт Департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства мэрии Новосибирска.
URL: http://degkh.ru/formirovanie-sovremennoy-gorodskoy-sredy/obshchestvennaya-komissiya/

плановый период 2015 и 2016 годов», в котором внимание акцентировалось на понятийном аппарате, определенном в Бюджетном кодексе РФ, второй раздел указанного документа был посвящен структуре бюджетной системы РФ, третий — основным характеристикам федерального бюджета, четвертый — его расходам, пятый — заинтересованным пользователям, которым предлагалась дополнительная информация.

Структура бюджета для граждан к закону «О федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 г.» принципиально отличалась от предыдущих документов. В связи с переходом к программно-целевым принципам бюджетного планирования информация к закону о бюджете была структурирована в разрезе программных блоков «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Сбалансированное региональное развитие», «Эффективное государство».

На региональном уровне процесс подготовки и представления бюджета для граждан начался с 2013 г. Изначально в данный процесс было вовлечено только 46 субъектов РФ из 83 [7]. Информация о бюджете отличалась низким уровнем визуализации, информативности и была сложна для понимания. Однако вовлечение в данный процесс все большего числа субъектов РФ было вполне естественным, поскольку задача обеспечения доступности и понятности информации о бюджете была поставлена перед Правительством РФ лично Президентом. На Министерство финансов РФ как регулятора в налогово-бюджетной сфере были возложены функции по осуществлению мониторинга лучших региональных и муниципальных практик в области обеспечения открытости бюджетов для граждан.

В 2014 г. бюджет для граждан был представлен 77 субъектами РФ. Подавляющее большинство субъектов РФ (64 из 77) представили эту информацию в виде брошюр, и только 13 опубликовали ее на интернет-порталах финансовых органов.

Согласно подходам к классификации открытости информации о бюджете, используемым Международным бюджетным партнерством[16], в 2014 г. обширную информацию о бюджете представили 32 субъекта РФ, существенную — 32 и 13 — ограниченную[17].

Принципы, которыми должны руководствоваться финансовые органы при составлении бюджета для граждан, — это достаточность, понятность, достоверность, актуальность, доступность, своевременность. Однако соблюдаются ли они? Как уже было отмечено, информация для граждан должна публиковаться к проекту закона о бюджете, к закону о бюджете и к закону об исполнении бюджета.

По результатам мониторинга лучших практик развития «Бюджета для граждан» в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2017 г.[18], ежегодно проводимого Министерством финансов РФ, 80 субъектов РФ формируют бюджет для граждан к трем этапам бюджетного процесса. В 2014 г. таких субъектов РФ было только 7.

Бюджет для граждан публикуется на официальных сайтах финансовых органов и (или) распространяется в виде печатных брошюр. В 2017 г. 44 субъекта РФ предоставляли бюджет для граждан в двух форматах — печатном и интерактивном виде, что кажется справедливым в связи с тем, что уровень компьютерной грамотности у населения сильно дифференцирован. В основном эта проблема касается старшего поколения.

[16] Официальный сайт.
URL: https://www.internationalbudget.org

[17] Международное бюджетное партнерство (International Budget Partnership) ежегодно проводит оценку открытости бюджета в странах мира. Информация о бюджете считается обширной, если значение индекса открытости бюджета (Open Budget Index) находится в пределах от 81 до 100 баллов; существенной — при значении индекса от 61 до 80 баллов; ограниченной, если значение индекса находится в интервале от 41 до 60 баллов; минимальной — при значении индекса от 21 до 40 баллов; скудной либо информация о бюджете отсутствует — при значении индекса от 0 до 20 баллов.

[18] Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.
URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548

Наиболее полную информацию об основных параметрах бюджета в доступном для граждан формате в 2017 г. предоставили 43 субъекта РФ (в 2014 г. таких субъектов РФ было 19).

Как уже было отмечено, в связи с переходом к программно-целевым принципам бюджетного планирования информация о расходах бюджетов отражается в разрезе программ. В 2017 г. подробные сведения о государственных программах, реализуемых в субъектах РФ, были представлены в бюджетах для граждан 77 регионами.

Особое внимание в «Бюджете для граждан» уделяется результатам реализации органами исполнительной власти субфедерального уровня указов Президента РФ, принятых 7 мая 2012 г. В 2017 г. детальная информация в данном контексте была представлена в бюджетах для граждан 63 субъектами РФ.

Еще одно значимое направление — раскрытие информации о бюджете в разрезе различных целевых групп, которым оказывается бюджетная поддержка. По результатам мониторинга Минфина России в 2017 г. в 70 субъектах РФ «Бюджет для граждан» был представлен в разрезе пяти и более целевых групп (в 2015 г. таких регионов было только девять).

Доступность восприятия и уровень визуализации информации в рамках проводимого Минфином России мониторинга лучших региональных и муниципальных практик представления бюджета для граждан также выступают критериями качества публикуемой информации о бюджете. В 2017 г. этим критериям соответствовали, по мнению экспертов Минфина России, бюджеты для граждан 54 и 78 субъектов РФ соответственно из 85[19].

В целом сводная оценка результатов мониторинга лучших региональных и муниципальных практик показала, что, несмотря на включенность подавляющего большинства субъектов РФ в процесс предоставления информации о бюджете в доступной и понятной для неподготовленного пользователя форме, в трех субъектах РФ на официальных сайтах финансовых органов публикуется только базовый объем информации в формате бюджета для граждан. В их числе Кемеровская область, Еврейская автономная область и Республика Ингушетия.

В связи с этим ошибочной представляется точка зрения о том, что практический опыт в части обеспечения открытости информации о бюджете в доступной для граждан форме в целом подтверждается во всех субъектах Российской Федерации [12].

Представители финансовых органов некоторых регионов связывают подготовку информации о бюджете для граждан с отвлечением различного рода ресурсов, прежде всего временных и человеческих, которых зачастую так недостает для осуществления сложных этапов бюджетного цикла.

Возникает правомерный вопрос. Насколько востребованы рекомендованные Международным валютным фондом инструменты обеспечения прозрачности в финансово-бюджетной сфере российскими гражданами?

В шестом номере журнала «Финансы и кредит» за 2019 г. в статье «Современные тренды и проблемы развития национальной системы публичного управления общественными финансами»[20] были представлены результаты оценки информированности жителей регионов Сибирского федерального округа о бюджете для граждан. Однако нами было принято решение провести более детальное исследование за счет расширения перечня предлагаемых вопросов и круга опрашиваемых респондентов.

В рамках научного исследования был проведен групповой анкетный опрос граждан, проживающих на территории Российской Федерации. Опрос был посвящен оценке

[19] Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.
URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548

[20] *Глушакова О.В.* Современные тренды и проблемы развития национальной системы публичного управления общественными финансами // Финансы и кредит. 2019. Т. 25. № 6. С. 1353—1372. URL: https://doi.org/10.24891/fc.25.6.1353

уровня информированности граждан об общественных финансах, их вовлеченности в процесс управления движением общественных финансовых потоков. В опросе приняли участие 1 580 граждан из 13 регионов России. Респондентам предлагалась ответить на 12 простых вопросов.

Перечень вопросов, которые были предложены респондентам.

1. Регион проживания.
2. Род занятий.
3. Знаете ли Вы о таком документе, как «Бюджет для граждан», в котором раскрывается информация о бюджете в доступной для неподготовленного пользователя форме?
4. Знаете ли Вы об источниках доходов областного (местного) бюджета?
5. Знаете ли Вы о направлениях расходования средств областного (местного) бюджета?
6. Приходилось ли Вам принимать участие в публичных слушаниях, посвященных обсуждению проекта закона о бюджете?
7. Приходилось ли Вам принимать участие в реализации проектов для нужд муниципалитета, источником финансового обеспечения которых служат средства бюджета и средства граждан?
8. Обращались ли Вы когда-либо в региональные органы власти (органы местного самоуправления) по проблемам социально-экономического развития региона (муниципалитета)?
9. Были ли решены проблемы социально-экономического развития региона (муниципалитета) после Вашего обращения?
10. Какие направления расходования средств областного (местного) бюджета, на Ваш взгляд, требуют корректировки в сторону увеличения?
11. Знаете ли Вы о Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»?
12. Знаете ли Вы о том, что в России ежегодно проводится оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого администраторами бюджетных средств?

Анкета была составлена в форме электронного документа с помощью инструментария Google Docs и распространена с использованием различного рода ИКТ (мессенджеры, социальные сети, e-mail-рассылка).

Распределение респондентов по роду занятий от общего числа опрошенных (1 580 чел.) осуществилось следующим образом: представители государственной власти (органов местного самоуправления) — 14%; представители коммерческих структур — 35%; научно-педагогические работники — 31%; учащиеся (студенты, школьники) — 11%; пенсионеры, безработные — 9%.

В результате опроса респонденты из Алтайского края, Воронежской области, Калининградской области, Кемеровской области, Краснодарского края, Красноярского края, Ленинградской области, Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирской области, Республики Алтай, Томской области продемонстрировали низкий уровень информированности об общественных финансах (*табл. 2*). Уровень гражданского участия в управлении движением общественных финансовых потоков тоже оказался неудовлетворительным (*табл. 2*).

Взаимодействие граждан с региональными органами исполнительной власти (органами местного самоуправления) по проблемам социально-экономического развития территорий также сложно отнести к разряду эффективных (*табл. 3*).

Таким образом, 69% респондентов не знают о том, что информация о бюджете в доступной для неподготовленного пользователя форме публикуется на официальных сайтах финансовых органов и является открытой для всех заинтересованных сторон, 76,6% не знают о Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», 68,8% не владеют информацией о

том, что в России ежегодно проводится оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого администраторами бюджетных средств. Около половины участников опроса не имеют представления либо затруднились ответить на вопрос об источниках доходов и направлениях расходования средств областного (местного) бюджета (48% и 56,5% соответственно). Большая часть опрошенных (92,9%) не принимала участия в публичных слушаниях, посвященных обсуждению проекта закона о бюджете и не участвовала в инициативном бюджетировании (82,5%) (*табл. 2*), а следовательно — не вовлечена в процесс управления общественными финансами. Количество граждан, обратившихся в региональные органы власти (органы местного самоуправления) по проблемам социально-экономического развития территорий также было крайне незначительным (*табл. 3*).

Большинство опрошенных респондентов сходятся во мнении, что требуют корректировки в сторону увеличения такие направления расходования средств областного (местного) бюджета, как здравоохранение (72,7% опрошенных) и образование (60,4% опрошенных) (*рис. 1*).

Исходя из сказанного можно сделать вывод о том, что в России бюджет для граждан как инструмент обеспечения транспарентности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере общественных финансов, к сожалению, не работает, граждане плохо информированы об общественных финансах, а их взаимодействие с властными структурами находится на достаточно низком уровне. Более того, выявлено отсутствие согласия со стороны гражданского общества в определении объемов расходования средств областного (местного) бюджета, которые признаны гражданами не достаточными для решения вопросов здравоохранения, образования, социальной поддержки, развития общественных пространств, решения экологических проблем и проблем низкого качества автомобильных дорог.

Почему же инструмент, нацеленный на обеспечение прозрачности в финансово-бюджетной сфере и рекомендованный для использования в практике государственного управления Международным валютным фондом, не востребован российскими гражданами? Проблема заключается не только в неудовлетворительном уровне информирования населения о возможностях получения сведений о бюджете в доступной и понятной форме. Попытка обеспечить сбалансированность федерального бюджета за счет увеличения пенсионного возраста и повышения ставки НДС, акцизов на бензин и изменения доли распределения налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ в пользу центра вряд ли будут способствовать росту доверия граждан к деятельности государственных институтов и формированию активной гражданской позиции россиян. Во многом низкий интерес граждан к вопросам формирования и использования бюджетных средств обусловлен, на наш взгляд, их убежденностью в невозможности повлиять на указанные процессы.

К сожалению, реалии таковы, что инструменты, направленные на повышение уровня вовлеченности граждан в управление движением общественных финансовых потоков и повышение уровня публичности этого управления, используются формализовано, в основном для удовлетворения требованиям обеспечения открытости бюджета, принятым в международной практике.

На формальном уровне используется и такой инструмент, как публичные слушания, основная цель проведения которых — профессиональное обсуждение вопросов, находящихся в ведении региона, а также выявление общественного мнения и подготовка предложений и рекомендаций для органов власти субфедерального уровня. Спектр обсуждаемых вопросов должен затрагивать не только проблемы бюджета, но и аспекты экономического, экологического и социального развития территорий. Отметим, что в 2012 г. нормативно-правовые акты «О публичных слушаниях» отсутствовали в 49 из 83 субъектов Российской Федерации [18].

Справедливости ради необходимо отметить, что международное сообщество вынуждено было признать повышение уровня открытости бюджетного процесса в Российской Федерации. Благодаря усилиям Министерства финансов РФ и ключевых участников бюджетного процесса, прежде всего — главных администраторов бюджетных средств федерального и субфедерального уровней и Федерального казначейства, Россия по уровню открытости бюджета в 2012 г. вошла в топ-10 стран мира, уровень открытости бюджета которых, согласно рейтингу Open Budget Index, был классифицирован как обширный. К сожалению, с течением времени эту позицию России удержать не удалось. В 2017 г. в рейтинге Open Budget Index Россия заняла 15-е место, набрав 72 балла из 100 возможных, а уровень раскрытия информации о бюджете был оценен как существенный[21].

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг.[22] отмечается необходимость внедрения лучшего зарубежного опыта в практику управления общественными финансами. Это публикация на постоянной основе обзоров бюджетных расходов; участие граждан в бюджетном процессе; развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций; повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора; цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса.

Однако необходимо понимать, что повышение уровня информированности граждан об общественных финансах и их вовлеченности в процесс управления движением общественных финансовых потоков требуют адресного информационного таргетирования, осуществляемого на непрерывной основе. Иными словами, инструменты открытого правительства, ориентированные на повышение прозрачности в бюджетной сфере, а также установленные законодательно возможности граждан оказывать влияние на движение общественных финансовых потоков должны широко освещаться в средствах массовой информации. Это касается и обзоров бюджетных расходов как в плане оценки их эффективности, так и в плане выявления злоупотреблений и привлечения виновных лиц, допустивших нецелевое использование бюджетных средств, либо их вывод из системы государственных финансов за счет использования различного рода «серых схем» к административной и уголовной ответственности. Для повышения уровня публичности общественных финансов, на наш взгляд, в первую очередь требуется создание соответствующей законодательной базы. Включение представителей гражданского общества в перечень участников бюджетного процесса, определенный в Бюджетном кодексе РФ — законе прямого действия, регулирующем правоотношения в бюджетной сфере на территории Российской Федерации, как раз и будет являться такой основой.

Повышению доверия граждан к деятельности участников бюджетного процесса будет способствовать и широкое освещение позиции России в таких международных рейтингах, как Open Budget Index, World Wide Governance Indicators, Corruption Index, а также обеспечение положительной динамики данной позиции (чего, к сожалению, мы пока не наблюдаем). Как показывает практика, подавляющая часть граждан слабо информирована о существовании подобных международных рейтингов. Поэтому данная информация в обязательном порядке должна доводиться до широкой общественности. Повышению доверия граждан к деятельности правительства и государственных институтов в бюджетной сфере будет способствовать и закрепленное на законодательном уровне обязательное декларирование государственными чиновниками не только своих доходов, но и расходов, как это принято в других странах с высоким уровнем социально-экономического развития. Хочется верить, что решение не на словах, а на деле поставленной Президентом В.В. Путиным в 2015 г. в своем Послании Федеральному собранию задачи декларирования доходов и расходов

[21] Official site The Open Budget Survey. URL: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/

[22] Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годах».

чиновниками, судьями, правоохранителями, депутатами всех уровней послужит делу повышения прозрачности в бюджетной сфере.

По нашему глубокому убеждению, предложенные меры будут способствовать надлежащему публичному управлению общественными финансами, заложат хорошую основу для повышения доверия граждан к деятельности всех участников бюджетного процесса и будут способствовать достижению национального согласия при определении направлений использования средств централизованных денежных фондов.

Таблица 1
Динамика индекса WGI Российской Федерации и Норвегии за 2002—2017 гг.

Table 1
Trends in the WGI index of the Russian Federation and Norway* for 2002–2017

Год	Право голоса и подотчетность	Политическая стабильность и отсутствие насилия	Эффективность деятельности правительства	Качество законодательства	Верховенство закона	Контроль коррупции
2002	36,32 97,01*	25,4 98,41*	45,41 94,39*	43,88 85,71*	23,27 97,03*	19,7 96,97*
2003	32,34 96,52*	14,57 94,47*	41,84 94,9*	49,49 88,78*	18,32 97,52*	26,26 96,46*
2004	30,77 98,56*	7,77 92,23*	40,89 97,54*	49,75 90,15*	19,14 100*	23,9 95,12*
2005	27,4 98,56*	12,14 93,69*	37,75 96,57*	50,98 91,18*	20,1 98,56*	21,95 96,59*
2006	22,12 99,04*	19,32 93,72*	39,02 96,59*	40,2 86,27*	18,66 99,52*	19,51 97,07*
2007	22,6 100*	18,84 91,79*	43,69 98,06*	42,72 87,38*	16,75 99,04*	16,99 94,66*
2008	22,6 100*	20,19 95,67*	43,69 97,09*	39,81 88,83*	18,75 100*	12,14 94,66*
2009	23,22 99,05*	17,06 93,36*	42,11 97,13*	40,67 92,82*	25,59 98,1*	11 95,22*
2010	23,7 100*	18,48 95,26*	39,71 98,09*	40,67 92,82*	27,01 98,58*	13,33 97,14*
2011	24,41 100*	17,06 97,16*	40,28 97,16*	39,81 93,84*	28,17 98,12*	15,17 97,63*
2012	19,25 100*	20,85 95,26*	41,23 98,1*	40,28 92,89*	24,41 100*	14,69 98,58*
2013	18,78 100*	22,27 95,73*	44,08 98,1*	39,81 94,79*	25,35 100*	15,64 99,05*
2014	20,69 100*	14,76 89,52*	48,56 97,6*	38,46 92,79*	26,44 99,04*	17,31 99,04*
2015	20,2 100*	13,81 91,43*	47,12 98,08*	32,21 92,31*	25 98,56*	15,38 99,04*
2016	17,73 100*	15,24 93,33*	44,71 98,56*	37,02 92,79*	21,63 100*	19,71 98,56*
2017	18,72 100*	21,43 90*	50,48 99,04*	32,69 96,15*	22,12 99,52*	17,31 99,52*

* Данные по Норвегии

Источник: Официальный сайт World Bank Group (US). URL: https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home

Source: Official website of the World Bank Group (US). URL: https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home

Таблица 2

Результаты оценки уровня информированности граждан об общественных финансах и их вовлеченности в процесс управления движением общественных финансовых потоков

Table 2

The results of assessing the level of citizens' awareness of public finance and their involvement in the management of public financial flows

Направление исследования в рамках группового опроса	Варианты ответов, доля в % от общего числа опрошенных респондентов		
	Да	Нет	Затрудняюсь с ответом
1. Знаете ли Вы о таком документе как «Бюджет для граждан», в котором раскрывается информация о бюджете в доступной для неподготовленного пользователя форме?	23	69	8
2. Знаете ли Вы об источниках доходов областного (местного) бюджета?	51,9	30,5	17,5
3. Знаете ли Вы о направлениях расходования средств областного (местного) бюджета?	43,5	37,7	18,8
4. Приходилось ли Вам принимать участие в публичных слушаниях, посвященных обсуждению проекта закона о бюджете?	7,1	92,9	0
5. Приходилось ли Вам принимать участие в реализации проектов для нужд муниципалитета, источником финансового обеспечения которых служат средства бюджета и средства граждан?	14,9	82,5	2,6
6. Знаете ли Вы о Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»?	23,4	76,6	0
7. Знаете ли Вы о том, что в России ежегодно проводится оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого администраторами бюджетных средств?	21,4	68,8	9,7

Источник: результаты группового опроса граждан, проведенного авторами

Source: Authoring, based on our group survey results

Таблица 3
Результаты обращений граждан в региональные органы власти (органы местного самоуправления) по проблемам социально-экономического развития территорий

Table 3
The results of citizens' appeals to regional authorities (local governments) regarding the problems of socio-economic development of territories

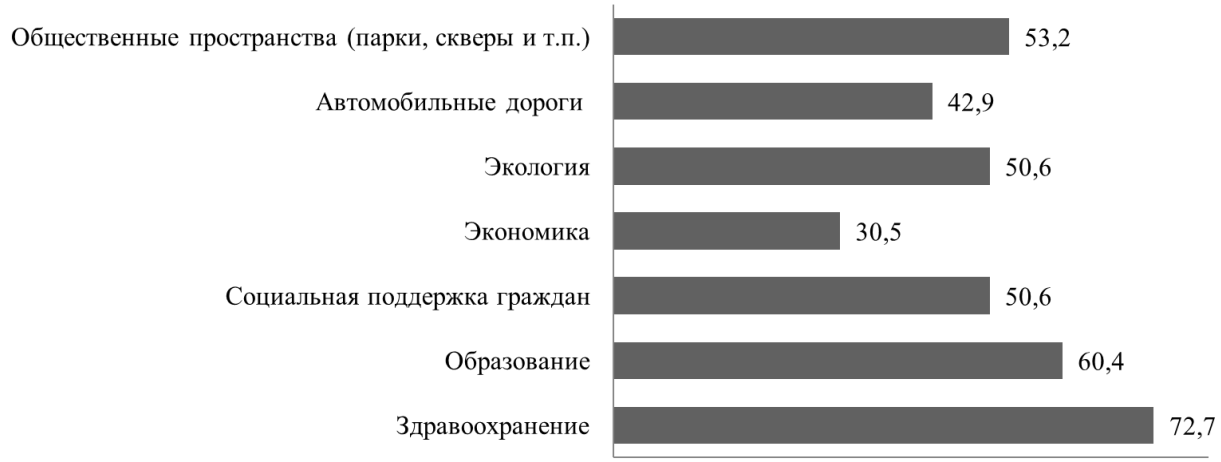
Направление исследования в рамках группового опроса	Варианты ответов, доля в % от общего числа опрошенных
Обращались ли Вы когда-либо в региональные органы власти (органы местного самоуправления) по проблемам социально-экономического развития региона (муниципалитета)?	Обращался, отреагировали на обращение — 13. Обращался, но на обращение не отреагировали — 3. Не обращался — 81,2. Затрудняюсь с ответом — 2,8
Были ли решены проблемы социально-экономического развития региона (муниципалитета) после Вашего обращения?	Да — 4. Нет — 11,7. Не полностью — 5,1. Не обращался — 79,2

Источник: результаты группового опроса граждан, проведенного авторами

Source: Authoring, based on our group survey results

Рисунок 1
Мнение респондентов о направлениях расходования бюджетных средств, требующих корректировки в сторону увеличения, % от общего числа опрошенных

Figure 1
Opinion of respondents on budgetary expenditures that require an upward adjustment, percentage of the total number of respondents



Источник: результаты группового опроса граждан, проведенного авторами

Source: Authoring, based on our group survey results

Список литературы

1. *Друкер П.Ф.* Посткапиталистическое общество // Новая постиндустриальная волна на Западе / под ред В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. 631 с.
2. *Fadeykina N.V., Mikhailov V.V., Tsygankov K.Yu., Clushakova O.V.* About Opportunities Forming the Effective Public Management System in Russia of Sustainable Social and Economic Development of the Territories. *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, 2016, vol. 3, no. 2, pp. 535–556. URL: https://www.ijhcs.com/index.php/ijhcs/article/view/2056
3. *Gray J.* Open Budget Data: Mapping the Landscape. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2654878
4. *Tandberg E.* Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, pp. 1–28. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=888022
5. *Potter B.H., Diamond J.* Building Treasury Systems. *Finance and Development*, 2000, vol. 37, no. 3, pp. 36–39. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/pdf/potter.pdf
6. *Hashim A., Moon A.* Treasury Diagnostic Toolkit. *World Bank Working Paper*, 2004, no. 19. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/TreasuryDiagnosticToolkit.pdf
7. *Синкина А.А., Фадейкина Н.В.* Бюджет для граждан. Новосибирск: САФБД, 2015. 388 с.
8. *Синкина А.А., Фадейкина Н.В.* О бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости. Новосибирск: 2016, 443 с.
9. *Garrett E., Vermeule A.* Transparency in the Budget Process. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877951
10. *Bhanu V.* Making the Indian Budget: How Open and Participatory? URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=994474
11. *You J.-S.* Budget Transparency and Participation in South Korea. Chapter in Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. Sanjeev Khagram, Archon Fung, Paolo de Renzio (eds). Brookings Institution Press, 2013. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2505816
12. *Paolo de Renzio, Gomez P., Sheppard J.* Budget Transparency and Development in Resource-Dependent Countries. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420985
13. *Paolo de Renzio, Angemi D.* Comrades or Culprits? Donor Engagement and Budget Transparency in Aid Dependent Countries. *IBEI Working Paper*, 2011, no. 33. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1959925
14. *Ling C., Roberts D.K.* Evidence of Development Impact from Institutional Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2014, no. 6968. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2469526
15. *Glenn E.H.* Playing Games with the Budget: Ideas for Emphasizing the Legislative Elements of Budget-Making Through an Online Multiplayer Toy. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2171435
16. *Bizhan N.* Budget Transparency in Afghanistan: A Pathway to Building Public Trust in the State. *International Budget Partnership Impact Case Study*, 2013. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2332303

17. *Хачатрян Г., Шульна И., Гридин С., Сухов А.* Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.

18. *Глушакова О.В.* Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах. Новосибирск: САФБД, 2012. 454 с.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Fiscal System

ON THE TOOLS OF OPEN GOVERNMENT AND THE LEVEL OF CIVIL PARTICIPATION IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Ol'ga V. GLUSHAKOVA [a,•], Yaroslava A. VAISBERG [b]

[a] Siberian State Industrial University (SibSIU), Novokuznetsk, Kemerovo Oblast, Russian Federation
trinity@oaoktk.ru
https://orcid.org/0000-0002-9268-415X

[b] Electroset' Municipal Unitary Enterprise, Novosibirsk, Novosibirsk Oblast, Russian Federation
vaysberg_yara@mail.ru
https://orcid.org/0000-0002-4336-2269

[•] Corresponding author

Article history:
Received 25 June 2019
Received in revised form
9 July 2019
Accepted 23 July 2019
Available online
30 August 2019

JEL classification: H10, H50, H60, H80

Keywords: public management, public financial flows, budget for citizens, civil participation

Abstract

Subject The article considers the level of citizen participation in public finance management. At present, Russia follows the best international practices of open government, however, the tools used by the open government do not enable proper implementation of the principle of transparency and civil participation in the public sector.

Objectives The purpose of the study is to examine the open government tools aimed at enhancing the level of transparency in the public sector, to assess the level of citizens' awareness of public finance and their involvement in the management of public financial flows.

Methods The study rests on the group survey method with the use of the Google Docs toolkit. About 1,580 citizens from 13 regions of the Russian Federation participated in the survey. The respondents had to answer twelve simple questions about public finance.

Results The survey showed that despite the formation of extensive legal and regulatory framework aimed at the budget transparency of the Russian budget system and the development of tools designed to ensure the availability of budget information for all stakeholders, the awareness of citizens of public finance and their involvement in the process of managing the public financial flows remain low.

Conclusions To raise the awareness of citizens and their involvement in public finance management, it is necessary to expand the list of participants in the budget process by inclusion of civil society representatives, and develop the tools for public finance management.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Glushakova O.V., Vaisberg Ya.A. On the Tools of Open Government and the Level of Civil Participation in Public Finance Management. *Finance and Credit*, 2019, vol. 25, iss. 8, pp. 1849–1868.
https://doi.org/10.24891/fc.25.8.1849

References

1. Drucker P.F. *Postkapitalisticheskoe obshchestvo. V kn.: Novaya postindustrial'naya volna na Zapade* [Post-Capitalist Society. In: A new post-industrial wave in the West]. Moscow, Academia Publ., 1999, 631 p.
2. Fadeykina N.V., Mikhailov V.V., Tsygankov K.Yu., Clushakova O.V. About Opportunities Forming the Effective Public Management System in Russia of Sustainable Social and Economic Development of the Territories. *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, 2016, vol. 3, no. 2, pp. 535–556. URL: https://www.ijhcs.com/index.php/ijhcs/article/view/2056
3. Gray J. Open Budget Data: Mapping the Landscape. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2654878

4. Tandberg E. Treasury System Design: A Value Chain Approach. *IMF Working Paper*, 2005, no. 05/153, pp. 1–28. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=888022

5. Potter B.H., Diamond J. Building Treasury Systems. *Finance and Development*, 2000, vol. 37, no. 3, pp. 36–39. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/pdf/potter.pdf

6. Hashim A., Moon A. Treasury Diagnostic Toolkit. *World Bank Working Paper*, 2004, no. 19. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/TreasuryDiagnosticToolkit.pdf

7. Sinkina A.A., Fadeikina N.V. *Byudzhet dlya grazhdan* [Budget for citizens]. Novosibirsk, SAFBD Publ., 2015, 388 p.

8. Sinkina A.A., Fadeikina N.V. *O byudzhete dlya grazhdan i modernizatsii byudzhetnogo protsessa na osnove printsipov prozrachnosti i otkrytosti* [On the budget for citizens and modernization of the budget process based on the principles of transparency and openness]. Novosibirsk, SAFB Publ., 2016, 443 p.

9. Garrett E., Vermeule A. Transparency in the Budget Process. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877951

10. Bhanu V. Making the Indian Budget: How Open and Participatory? URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=994474

11. You J.-S. Budget Transparency and Participation in South Korea. Chapter in Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. Sanjeev Khagram, Archon Fung, Paolo de Renzio (eds). Brookings Institution Press, 2013. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2505816

12. Paolo de Renzio, Gomez P., Sheppard J. Budget Transparency and Development in Resource-Dependent Countries. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420985

13. Paolo de Renzio, Angemi D. Comrades or Culprits? Donor Engagement and Budget Transparency in Aid Dependent Countries. *IBEI Working Paper*, 2011, no. 33. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1959925

14. Ling C., Roberts D.K. Evidence of Development Impact from Institutional Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2014, no. 6968. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2469526

15. Glenn E.H. Playing Games with the Budget: Ideas for Emphasizing the Legislative Elements of Budget-Making Through an Online Multiplayer Toy. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2171435

16. Bizhan N. Budget Transparency in Afghanistan: A Pathway to Building Public Trust in the State. *International Budget Partnership Impact Case Study*, 2013. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2332303

17. Khachatryan G., Shul'na I., Gridin S., Sukhov A. *Operatsionnoe rukovodstvo praktiki initsiativnogo byudzhetirovaniya: primer programmy podderzhki mestnykh initsiativ* [Operational Guidelines for Initiative Budgeting Practice: An Example of the Program for Supporting Local Initiatives]. Moscow, Aleks Publ., 2016, 88 p.

18. Glushakova O.V. *Publichnoe upravlenie protsessami obespecheniya kachestva zhizni v sotsial'no-ekonomicheskikh sistemakh* [Public management of processes for ensuring the quality of life in socio-economic systems]. Novosibirsk, SAFB Publ., 2012, 454 p.

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.