РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ОТКРЫТОГО БЮДЖЕТА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Тургель И.Д.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора,
заведующая кафедрой экономики и управления Уральского института – филиала,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, irina.turgel@uapa.ru

УДК 336.1
ББК 65.261

В статье рассматриваются основные направления деятельности органов государственной власти РФ по обеспечению открытости и прозрачности бюджета. Автор анализирует ключевые нормативные и программные документы, регламентирующие формирование открытых бюджетов на федеральном и региональном уровнях. Существенное внимание уделяется оценке ситуации в сфере разработки «бюджета для граждан».

Ключевые слова: государственный и местные бюджеты, открытый бюджет, бюджет для граждан.

Turgel I.D.

THE RUSSIAN EXPERIENCE OF OPEN BUDGET FORMATION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Article authors are management features promote socio-economic development of the city, taking into account the projections and strategic priorities set on the micro and macro levels. Defines approaches to spatial planning, analyses the factors specific of strategic management at different levels of Government.

Key words: development, strategy, governance, territory, region, municipality.

Деятельность органов государственной власти РФ часто подвергается вполне обоснованной критике. Не является исключением и сфера управления общественными финансами. Среди острых проблем здесь чаще всего упоминаются усиление долговой нагрузки, несбалансированность региональных и местных бюджетов, неэффективность межбюджетных отношений, ограниченные возможности для роста собственных доходов [1, 2, 3] . При этом крайне редко говорится о позитивных примерах, когда российская практика развивается в русле мировых тенденций в сфере государственного управления. Одним из наиболее интересных примеров, на наш взгляд, является опыт органов государственной власти РФ по обеспечению открытости и транспарентности государственных и местных бюджетов.

Начиная с 2006 года Международное бюджетное партнерство (International Budget Partnership, Вашингтон) с периодичностью раз в два года публикует доклад с обзором открытости бюджетов. В 2013 году вышел четвертый доклад, который содержал оценки за 2012 г. В обзоре представлены ставший уже традиционным индекс открытости государственных бюд-

The activities of the public authorities in the Russian Federation are often fairly criticized. Positive examples, when Russian public administration practices meet the international trends of development are a rare phenomenon. Public finance is not an exception. The most vital problems in this sphere can be identified as increasing the debt burden, instability of regional and local budgets, inefficiency of inter-budgetary relations, limited opportunities for increasing the earned income [1, 2, 3].

In the author's opinion the most demonstrative example is the experience of the Russian public authorities aimed at ensuring the transparency and accountability of the federal and local budgets.

Beginning from 2006 the International Budget Partnership in Washington has released the Open Budget Survey. This survey is produced every two years. The fourth survey was released in 2013 and contains the global assessment of government budget systems in 2012, including the Open Budget Index (OBI) for 100 countries and three new indices evaluating public engagement in the budget process, the strength of the legislature and

© Тургель И.Д., 2013

жетов с соответствующим рейтингом (на этот раз для 100 стран мира) и три новых индекса, оценивающих участие общественности в бюджетном процессе, бюджетную власть законодательных органов и контрольно-счетных палат.

За два года с момента публикации предыдущего обзора индекс открытости российского бюджета возрос с 60 до 74 пунктов (из 100 возможных), что позволило нашей стране занять 10-е место в рейтинге, став при этом одним из лидеров в группе стран с открытой бюджетной системой и совсем немного уступив США (в 2006 году данный индекс в России составил 47 пунктов) [4]. И хотя некоторые эксперты, в частности, Института экономики переходного периода, заявляли о недостаточно достоверных методах оценки открытости российского бюджета [5], достигнутый результат не может ни вызывать уважения.

Международное бюджетное партнерство представило России следующие рекомендации по увеличению прозрачности бюджета:

• публиковать полугодовой отчет (сейчас он составляется только для внутреннего пользования);

• составлять и публиковать «гражданский» бюджет (бюджетный документ, адаптированный к восприятию неспециалистов);

• расширить состав данных, входящих в проект бюджета, в особенности за счет данных о переходящем госдолге, квазифискальной деятельности, финансовых и нефинансовых активах и неоплаченных расходах;

• расширить состав данных, входящих в годовой отчет;

• улучшить качество аудиторского отчета.

Достигнутый результат стал стимулом для дальнейшего развития деятельности Министерства финансов по повышению открытости бюджетного процесса. Приоритетные направления, цели, задачи, мероприятия в данной сфере отражены в таких документах, как «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014-2016 годы», «Основные направления бюджетной политики РФ на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов», «План деятельности Министерства финансов на 2013-2018 годы» [6, 7, 8].

В рамках этих документов на среднесрочный период для решения задачи повышения открытости и прозрачности государственных и муниципальных финансов планируются следующие мероприятия.

• Формирование и ведение общедоступных информационных ресурсов.

• Автоматизация учетной деятельности, переход на юридически значимый электронный документооборот в сфере управления общественными финансами.

• Создание централизованных или «облачных» технологий хранения и обработки информации, обе-

the strength of the Supreme Audit Institutions to perform their oversight role.

For Russia, the average OBI score has increased from 60 to 74 points (out of 100) during the period of two years since the previous release of the Open Budget Survey, thus ranking Russia 10th in the list of countries. This allowed Russia to occupy one of the leading positions in the group of countries with the Open Budget System, a little behind the USA (in 2006 Russia received the OBI score of 47) [4]. Despite the fact that some experts of the Institute for the Economy in Transition voiced their opinion that the methods of evaluation of the transparency of the Russian budget were not always statistically reliable [5], the achieved score demonstrates a rather good performance.

The International Budget Partnership has produced the following recommendations for Russia that are aimed at increasing budget transparency:

• to publish the Mid-Year Report (currently such a report is produced for internal use only);

• to formulate and publish the 'Citizens Budget' (the budget document designed to reach and be understood by as large a segment of the population as possible);

• to improve the comprehensiveness of the Executive's Budget Proposal, including details on transferable public debt, quasi-fiscal policy, fiscal and non-fiscal assets and non-recoverable expenditures;

• to improve the comprehensiveness of the Year-End Report

• to improve the quality of the Audit Report.

The achieved OBI score gave an impetus for the Ministry of Finance of the Russian Federation to take additional efforts aimed at ensuring the transparency of the budget process. The aims, objectives, priorities and key activities in this sphere are outlined in such documents as the 'Report on the Outcomes and Strategic Guidelines for the Ministry of Finance of the Russian Federation for the period 2014-2016', 'Major Budget Policy Development Guidelines for 2014 and the period 2015-2016' and the 'Policy Plan of the Ministry of Finance of the Russian Federation for the period 2013-2018' [6, 7, 8]. According to these documents, in order to achieve the transparency and accountability of the public and municipal finances for the mid-term period the following actions should be taken:

• Formation of open-access information resources;

• Transfer to automatic accounting and the Electronic Document Management System in the sphere of public finance;

• Development of centralized or 'cloud-based' technologies for storing and processing the information, ensuring an acceptable level of failure and disaster recovery;

спечивающих необходимый уровень отказоустойчивости и катастрофоустойчивости.

• Сопровождение и обеспечение текущих процессов составления и исполнения федерального бюджета, ведения бухгалтерского и управленческого учета и формирования отчетности в Минфине России, а также исполнения иных функций и полномочий Минфина России.

• Обеспечение взаимосвязи всех видов учета и отчетности публично-правовых образований, интеграция процессов управления деятельностью публично-правовых образований в сфере общественных финансов.

• Повышение доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами.

Реализация этих мероприятий будет обеспечена в рамках подпрограмм «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» и «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами». С точки зрения количественных показателей, планируется к 2018 году повысить показатель индекса открытости бюджета до 83 баллов. В 2017 году Российская Федерация в рейтинге Международного бюджетного партнерства должна войти в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете» [8, 9].

Существенный шаг вперед для достижения поставленных целей сделан в 2013 году. В частности, планируется завершить проектирование бизнес-процессов всех функциональных подсистем системы «Электронный бюджет». Продолжится развитие Единого портала бюджетной системы Российской Федерации и официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. Будет обеспечено информационное взаимодействие единого портала бюджетной системы Российской Федерации с официальным сайтом в сети Интернет по размещению информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru), Единым порталом государственных и муниципальных услуг (функций) (www.gosuslugi.gov.ru). При этом, на наш взгляд, принципиальное значение имеет, что впервые в качестве самостоятельного комплекса мероприятий выделено формирование и представление «Бюджета для граждан». Регулярная разработка «Бюджета для граждан» является одним из основных критериев при формировании Индекса открытости бюджета Международным бюджетным партнерством. Разработка и публикация материалов российского «Бюджета для граждан» планируется, начиная с проекта федерального бюджета на 2014-2016 годы.

• Monitoring and management of the formation and implementation of the federal budget, control over the accounting, oversight and reporting in the Ministry of Finance of the Russian Federation; execution of other functions and responsibilities of the Ministry of Finance.

• Promoting interaction of all forms of accountability and data reporting for public-law entities, and the integration of administrative processes for such entities in the sphere of public finance.

• Promoting accessibility and transparency of information on the activity of the public-law entities in the sphere of public finance.

Implementation of all these measures will be achieved through sub-programmes, i.e.: 'Regulatory and Procedural Provision and Organization of the and Budget Process' and 'Creation and Development of the Federal Integrated Information System in Public Finance Management – «E-Budget»' – which is the part of the Russian federal programme 'Public Finance Management'. The target goal is to increase the OBI score to 83 points by 2018, based on quantitative indicators. By 2017 the Russian Federation should join the «top five group of countries providing comprehensive budget information to citizens» in the rating of the International Budget Partnership [8, 9].

The major effort towards achieving these goals was taken in 2013. In particular, it is planned to accomplish the design of business processes in all functional sub-systems of the 'E-Budget'. The Single Portal of the Budget System of the Russian Federation and the official website for posting systematized current information about the implementation of all budgets, from federal to local, will receive further development. Information exchange between the Single Portal of the Budget System, the official website for public agencies and municipal institutions (www.bus.gov.ru) and the Common Government Services Portal of the Russian Federation (www.gosuslugi.gov.ru) will also be provided.

At the same time, from the author's point of view, one of the principal achievements is that the formulation and presentation of the 'Citizens Budget' has, for the first time, become a comprehensive plan of actions. The formulation of the 'Citizens Budget' on a regular basis is one of the key indicators of the International Budget Partnership OBI score. The formulation and publication of the Russian 'Citizens Budget' is planned to be included in the Draft of the Federal Budget for the period 2014-2016.

The tasks for increasing the transparency and accountability of the budget process are set as common for both federal and local governments. In order to improve their performance, in April 2013 the Ministry of

Задачи повышения открытости и прозрачности бюджетного процесса ставятся не только перед федеральными, но и перед региональными и местными органами власти. Для оптимизации их работы Министерством финансов в апреле 2013 года разработан проект Методических рекомендаций по представлению проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, который планируется принять до конца года [10].

В указанных Методических рекомендациях определены ключевые понятия и принципы разработки «Бюджета для граждан» для бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В частности, под «бюджетом для граждан» в данном проекте понимается «документ (аналитический материал), содержащий основные положения проекта бюджета (утвержденного закона (решения) о бюджете, отчета об исполнении бюджета) в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме, разрабатываемый в целях ознакомления граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований» [10].

Определены базовые документы, содержание которых рекомендуется представлять в общедоступной форме бюджетов для граждан. В качестве таких исходных документов могут выступать:

- проект закона (решения) о бюджете, внесенного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования на рассмотрение законодательного (представительного) органа;
- утвержденный закон (решение) о бюджете;
- проект закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, внесенный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования на рассмотрение законодательного (представительного) органа.

В качестве каналов доведения информации до граждан рекомендуется использовать:

- публикации на официальном сайте финансового органа соответствующего публично-правового образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- публикации в печатных средствах массовой информации;
- распространения бюджета для граждан на бумажных носителях, в том числе в органах исполнительной власти (органах местного самоуправления), государственных (муниципальных) учреждениях,

Finance of the Russian Federation developed the Draft of the Methodological Guidelines for presenting the drafts of budgets of the Russian Federation Budget System, and the reports on their execution in a format accessible to citizens. These draft guidelines are planned to be adopted by the end of the current year [10]. These Methodological Guidelines contain basic concepts and approaches for formulating the 'Citizens Budget' for the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. According to these Guidelines, the 'Citizens Budget' is identified as a 'document (analytical material), containing the main budgetary parameters of the draft budget (approved by the legislature) and the report on budget implementation which is open for public access through formats that ordinary people can understand and appreciate. The 'Citizens Budget' is a budget document that is explicitly developed for the public and gives the guide to citizens about the goals, objectives and priorities of budget policy, as well as the information on budget expenditures, forecasts on budget allocations and the results achieved' [10].

The basic budget documents that are recommended to be presented in a format accessible to citizens have been identified. These documents comprise:

- The Draft Budget Law presented by the supreme executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation or local administrations for examination by legislative (representative) authorities;
- The Approved Budget Law;
- The draft law on the execution of the budget for the financial year, presented by the supreme executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation or local administrations for examination by legislative (representative) authorities.

Dissemination of this information can be done through multiple channels, e.g.:

- posting information on the official websites of the financial authorities of the *public-law* entities;
- publications in the press and mass media;
- dissemination of budget information for citizens in printed format. To provide this, local authorities, public institutions and multifunctional centers for the provision of public services will play an important role.

The Methodological Guidelines also include the recommended list of indicators that assess the extent to which the budget allocations are spent effectively in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. These indicators should be used as the defining indicators in formulating the 'Citizens Budget'.

In 2013 the Public Opinion Survey was carried out by the Ministry of Finance in the constituent entities of the Russian Federation. This Survey was aimed to assess the oversight capacity of legislatures as well as

многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Также проект Методических рекомендаций включает примерный перечень показателей, характеризующих результаты использования бюджетных ассигнований в субъектах РФ, муниципальных образованиях, которые целесообразно отражать при составлении бюджета для граждан.

Для анализа сложившейся ситуации на региональном уровне в 2013 году Министерством финансов проведен опрос субъектов РФ о реализации мероприятий по повышению прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан. Данные этого опроса свидетельствуют, что многими российскими регионами накоплен существенный опыт применения технологий, обеспечивающих прозрачность и открытость общественных финансов. Всего в опросе приняло участие 77 субъектов РФ. Вопросы, на которые отвечали субъекты РФ в рамках данного опроса, можно разделить на три группы. Первая группа – это вопросы, касающиеся практики составления в регионе бюджета для граждан. Вторая группа – вопросы, позволяющие оценить наличие и содержание интернет-порталов «Открытый бюджет». Третья группа – вопросы, связанные с анализом практики общественных слушаний [11].

Так в 35% субъектов РФ «бюджет для граждан» представляется на регулярной основе, в 23% – «бюд-

Таблица 1.

Виды информации, отражаемые в бюджете для граждан*, [11]

Виды информации	Удельный вес регионов, отражающих данный вид информации в бюджете для граждан, %
Описание бюджетного процесса, включая термины, в доступной для граждан форме	37,5
Основные макроэкономические показатели, которые положены в основу закона о бюджете	75,0
Общие характеристики доходов и расходов бюджета	95,8
Информация о доходах бюджета по группами о расходах бюджета по разделам бюджетной классификации	91,7
Информация о доходах бюджета (в том числе в разрезе главных администраторов),о расходах бюджета (в частности по приоритетным направлениям бюджетной политики и целевым программам, показателям результативности их реализации)	54,2
Иные сведения	50,0

* Регионы могли указать несколько вариантов ответов

the opportunities for public engagement during the budget process. The data obtained from this Public Opinion Survey demonstrate that many Russian regions have accumulated substantial experience in applying technologies in order to provide the transparency and accountability of public finance. In total, 77 constituent entities of the Russian Federation took part in the Survey. The Survey contained three datasets of questions. The first dataset included questions related to the existing practices of the formulation of the 'Citizens Budget' in the regions. The second dataset contained questions on assessing the Internet-portal 'Open Budget' and its content. The third set comprised the issues related to the evaluation of the existing practice of public hearings [11].

The results of the Survey demonstrated that in 35% of the constituent entities of the Russian Federation the 'Citizens Budget' is presented on a regular basis; in 23% of the constituent entities the 'Citizens Budget' is in the development stage, and in 42 % of the constituent entities such work is only planned (69 entities answered this question).

Regions that are involved in the 'Citizens Budget' formation on a regular basis include in it the following information (Table 1).

The Internet is a sound channel of communication between the citizens and regional authorities which provides citizens with budget information on a regular basis (Table 2).

Table 1.

Types of information included in the 'Citizens Budget'*, [11].

Types of information	Share of regions including such information in 'Citizens Budget', %
Description of the budget process in a format accessible to the citizens	37,5
Main macroeconomic indicators that form the basis of the Budget Law	75,0
General information on budget revenues and expenditures	95,8
Information on budget revenues according to groups of budget expenditures by budget classification	91,7
Information on budget revenues and expenditures (in particular in priority areas of budget policy and targeted programs together with performance indicators of their implementation)	54,2
Other information	50,0

* Regions could give several answers

Таблица 2.

Каналы распространения бюджета для граждан*, [11]

Канал распространения	Удельный вес регионов, использующих данный канал распространения, %
Размещение на сайте финансового органа (администрации субъекта РФ)	87,5
Представление в законодательный орган власти субъекта РФ	45,8
Публикуется в средствах массовой информации	25,0
Распространяется иным способом	45,8

* Регионы могли указать несколько вариантов ответов

жет для граждан» разрабатывается и в 42% – такая работа планируется (на данный вопрос ответили 69 субъектов РФ).

Регионы, составляющие «бюджет для граждан» на регулярной основе, отражают в нем следующую информацию (таблица 1).

Основным каналом коммуникации с гражданами региональных органов власти, регулярно представляющих информацию о бюджете, является сеть интернет (таблица 2).

Информация для граждан о бюджетах муниципальных образований также доводится преимущественно через сеть интернет.

Существенное внимание регионы уделяют развитию порталов «Открытый бюджет». При этом между понятиями «Открытый бюджет» и «Бюджет для граждан» нельзя ставить знак равенства. «Бюджет для граждан» предполагает представление данных в наиболее простой и понятной форме, он ориентирован на максимально широкий круг потребителей информации. «Открытый бюджет» – это представление бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей, в том числе аналитиков, экспертов, представителей органов власти и т.д., которые используют информацию о бюджете в своей профессиональной деятельности.

Интернет-портал «Открытый бюджет» создан и доступен для граждан в 68% субъектов РФ, в 13% субъектов он разрабатывается, в 19% субъектов работа по созданию интернет-портала только планируется. В качестве наиболее удачных примеров отмечаются интернет-порталы Чувашской Республики (http://mfin.cap.ru/, «Общественные финансы»), астраханской области (http://www.astrakhan.ifinmon.ru/, «Финансовый мониторинг»), Омская область (http://www.omsk.ifinmon.ru/, «Финансовый мониторинг»), Тульская область (http://dfto.ru/, Портал Министерства финансов), г. Москва (http://budget.mos.ru/, «Открытый бюджет»), г. Санкт-Петербург

Table 2.

'Citizens Budget': Main Dissemination Channels *, [11].

Dissemination Channel	Share of regions using dissemination channel, %
Posting budget information on the official websites of fiscal authorities (Administrations of the constituent entities of the Russian Federation)	87,5
Presenting budget information for consideration of the legislative authorities of the constituent entities	45,8
Publications in the mass media	25,0
Other dissemination channels	45,8

* Regions could give several answers

The Internet is the primary dissemination channel in providing citizens with information on the budgeting process at all levels.

At the regional level significant attention is paid to the development of the 'Open Budget' Internet-portal. It should be borne in mind that the terms 'Open Budget' and 'Citizens Budget' do not have similar meaning. A 'Citizens Budget' implies dissemination of the budget information in the most comprehensible format and is aimed to reach the broadest possible range of information consumers. 'Open Budget' is a presentation of budget information for a wide range of interested users, including analysts, experts, civil servants, etc., who use this information in their professional activity.

The Internet-portal 'Open Budget' has been created and is accessible for citizens in 68% of the constituent entities of the Russian Federation; in 13 % of the entities it is being developed; in 19 % of the entities the work on creating the Internet-portal is only planned. The following websites should be mentioned as the examples of effective Internet-portals: the portals of the Chuvash Republic (http://mfin.cap.ru/, «Public Finance»), Astrakhan oblast (http://www.astrakhan.ifinmon.ru/, «Financial monitoring»), Omsk oblast (http://www.omsk.ifinmon.ru/,«Financial monitoring»), Tula oblast (http://dfto.ru/, portal of the Ministry of Finance), the City of Moscow (http://budget.mos.ru/, 'Open Budget'), St.-Petersburg (http://fincom.spb.ru/, portal of the Committee of Finance), the Khanty-Mansiisk Autonomous Okrug (http:// www.monitoring.admhmao.ru/, 'Financial monitoring').

The most frequently accessed information at the 'Open Budget' portal is the Budget Law (or Draft Budget Law) of the constituent entities of the Russian Federation for the current and planned financial period; the Law on

(http://fincom.spb.ru/ , Портал комитета финансов), Ханты-Мансийский автономный округ (http://www.monitoring.admhmao.ru/, «Финансовый мониторинг»).

Самая популярная информация для размещения на портале «Открытый бюджет» – закон (проект закона) о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий (очередной) финансовый год и плановый период, закон об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, поквартальные отчеты об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Практически все субъекты РФ проводят общественные обсуждения проекта закона о бюджете. Из 75 регионов, ответивших на данный вопрос, общественные обсуждения проводят 95% , общественные обсуждения планируют провести 1% респондентов. В тех регионах, где общественные слушания проводятся регулярно, или же их планируется провести (всего таких регионов 71), наибольшее внимание уделяется обсуждению следующих вопросов (таблица 3).

По итогам анализа можно сделать следующие выводы.

1. Министерство финансов РФ достигло существенных результатов в сфере обеспечения прозрачности и открытости общественных финансов. Однако, используемые в российской практике методы и технологии нуждаются в усовершенствовании.

2. Процесс повышения открытости и прозрачности бюджета в РФ является в первую очередь инициативой, идущей со стороны федеральных органов власти, и затрагивающей в первую очередь государственные финансы. Предлагаемые федеральным Центром мероприятия и программы не являются результатом консенсуса разноуровневых акторов бюджетного процесса.

3. При формировании «бюджета для граждан» делается акцент на максимально полном информировании граждан о состоянии бюджета и приоритетах

Таблица 3

Вопросы, рассматриваемые в ходе общественных обсуждений закона о бюджете субъекта РФ*, [11]

Вопросы	Удельный вес регионов, рассматривающих эти вопросы, %
Основные характеристики проекта закона о бюджете	94,4
Распределение расходов по основным приоритетным направлениям, в том числе целевым программам	95,8
Результаты реализации целевых программ	29,2
Другие вопросы	33,3

* Регионы могли указать несколько вариантов ответов

the Execution of the Budget of the Russian Federation; the Consolidated Budget of the Russian Federation; and quarterly reports on the execution of the Budget.

Most of the constituent entities of the Russian Federation conduct public hearings of the Draft Budget Law. Out of the 75 regions from which the answers to this question were received, 95% organize public hearings and 1% plan to conduct public hearings. In those regions where public hearings are held on a regular basis or are planned to be conducted (71 regions all in all), the discussion is focused on the following issues (Table 3).

Based on the analysis, the following conclusions can be made:

1. The Ministry of Finance of the Russian Federation has made significant achievements in the sphere of transparency and accountability of public finance. However, methods and technologies used in Russian practice need further improvement.

2. The process of increasing the transparency and accountability of the budget of the Russian Federation is the initiative of the Federal Government, and primarily affects public finance. The Programs and initiatives proposed by the Federal Centre are not the result of consensus among the multilevel actors of the budget process.

3. The main emphasis in formulating 'Citizens Budget' is given to the high level of public awareness about the current budgetary situation and to the priorities in budget policy implementation by the government authorities. It is proposed to inform the citizens about the results of the budget process. In the author's opinion, it is necessary to take further actions. Citizens should not only be informed about the results of the budget cycle, but they must be given the opportunity to formulate the priorities of budget policy. To this end, it is necessary to develop mechanisms for citizen participation and

Table 3.

Public hearings on the Budget Law in the constituent entities: Important discussion issues *, [11].

Issues	Share weight of regions where the issue is discussed, %
The main characteristics of the Draft Budget Law	94,4
Allocation of expenditures in priority areas of budget policy including targeted programs	95,8
The results of the implementation of the targeted programs	29,2
Other questions	33,3

* Regions could give several answers

бюджетной политики органов государственной власти. То есть фактически предлагается доводить до населения сведения о результатах бюджетного процесса. На наш взгляд, необходимо сделать следующий шаг. Граждан необходимо не только информировать о состоянии бюджета, но и давать возможность формулировать приоритеты бюджетной политики. Для этого необходимо создавать механизмы участия и учета мнения граждан уже на начальных стадиях бюджетного процесса.

4. Органы государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ для доведения до граждан информации о бюджете предпочитают использовать обезличенные интернет-каналы коммуникаций. Эти технологии не предполагают активного взаимодействия власти и населения и обеспечивают только доведение информации, а не совместный поиск решений проблем и выработку приоритетов.

5. Пока недостаточно внимания уделяется вопросам формирования бюджета для граждан и открытого бюджета на местном уровне. Между тем, именно на этом уровне управления существуют максимальные возможности для вовлечения граждан в процесс определения приоритетов развития местного сообщества и их реализации через бюджетную политику. В результате первостепенное значение приобретают вопросы создания эффективной системы коммуникации власти и населения, разработки процедур выявления и учета мнения населения и определения проблем, решение которых требует активного гражданского участия.

Таким образом, задача обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов в РФ будет решена, если реальное, а не формальное движение в направлении расширения реального участия граждан в бюджетном процессе, в первую очередь на местном уровне, дополнит ведущуюся сегодня активную работу Министерства финансов по повышению информационной открытости.

Литература:

1. Тургель И.Д., Целищева Е.Ф. О финансовой самостоятельности местных органов власти // Известия Уральского государственного экономического университета. 2007. Т. 18. № 1. С. 167-173.

2. Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 2. С. 18-29.

3. Качанова Е.А. Оценка бюджетного и налогового мультипликатора для планирования деятельности публично-правовых образований России в среднесрочной перспективе// Вопросы управления. 2012. № 2. С. 104-109.

4. Open Budget Survey, 2012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://internationalbudget.

monitoring of their opinion at the early stages of the budget process.

4. Government authorities, both at the federal and regional levels, prefer to use Internet channels for communication with citizens. These technologies do not involve active interaction between citizens and authorities. The interaction is limited only to providing budget information to citizens and does not involve joint a problem-solving process or the development of budget policy priorities.

5. In the author's opinion, insufficient attention is paid to the process of formulating 'Citizens Budget' and 'Open Budget' at the local level. Here there is a wide range of opportunities for citizens' involvement into the formulation of the local community development priorities and implementation of these priorities through the budget policy. As a result, the priority issues for the local governments are: creating an effective system of communication between citizens and the authorities; working out procedures for public opinion monitoring and identifying problems that require active citizen involvement.

Thus, the task of increasing transparency and accountability of public finance in the Russian Federation can be solved only by means of active, not only formal, citizens' involvement into the budget process at the local level. Such work will give additional stimulus for the Russian Ministry of Finance in ensuring information transparency.

References:

1. Turgel I.D., Tselischeva E.F. On Financial Autonomy of Local Governments // Bulletin of the Urals State University of Economics. 2007. Vol. 18. № 1. P. 167-173.

2. Turgel, I.D. Local Self-Government in Russia: Ten Years in Conditions of Reforming // Municipality: Economics and Management. 2012. № 2. P. 18-29.

3. Kachanova E.A. Evaluation of the Budget and Tax Multiplier for Planning of the Activities of the Public Law Entities in Russia in the Mid-Term Prospective // Problems of Public Administration. 2012. № 2. P. 104-109.

4. The Open Budget Survey, 2012 [e-resource] // Access mode: URL: http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/ (accessed 20.08.2013).

5. On the Open Budget Index of the Russian Federation [e-resource] / The official website of the Institute for the Economy in Transition // Access mode: URL: http://iep.ru/ru/kommentarii/ob-indekse-otkrytosti-rossiiskogo-byudzheta.html (accessed 20.08.2013).

6. The Report on the Outcomes and Strategic Guidelines for the Ministry of Finance of the Russian

org/what-we-do/open-budget-survey/ (дата обращения 20.08.2013).

5. Об индексе открытости российского бюджета [электронный ресурс] / Официальный сайт Института экономики переходного периода // Режим доступа: URL: http://iep.ru/ru/kommentarii/ob-indekse-otkrytosti-rossiiskogo-byudzheta.html (дата обращения 20.08.2013).

6. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014-2016 годы [электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (дата обращения 20.08.2013).

7. Основные направления бюджетной политики РФ на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www1.minfin.ru/ru/budget/policy/ (дата обращения 20.08.2013).

8. План деятельности Министерства финансов на 2013-2018 годы [электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/06/Plan_Minfina_2013-1018.pdf (дата обращения 20.08.2013).

9. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами» Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р [электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/03/Upravlenie_gocudarstvennymi_finansami.pdf (дата обращения 20.08.2013).

10. Методические рекомендации по представлению проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме (проект) [электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (дата обращения 20.08.2013).

11. Итоги социологического опроса «Реализация в субъектах Российской Федерации мероприятий по повышению прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан»[электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ // Режим доступа: URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (дата обращения 20.08.2013).

Federation for the period 2014-2016 [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (accessed 20.08.2013).

7. The Major Budget Policy Development Guidelines for 2014 and the period 2015-2016 [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www1.minfin.ru/ru/budget/policy/ (accessed 20.08.2013).

8. The Policy Plan of the Ministry of Finance of the Russian Federation for the period 2013-2018 [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/06/Plan_Minfina_2013-1018.pdf (accessed 20.08.2013).

9. The Federal Programme of the Russian Federation ‘Public Finance Management’. The Russian Government Regulation № 293- p dated 04.03.2013. [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www.minfin.ru/ common/img/uploaded/library/2013/03/Upravlenie_gocudarstvennymi_finansami.pdf (accessed 20.08.2013).

10. The Draft of the Methodological Guidelines for presenting the drafts of budgets of the Russian Federation Budget System, and the reports on their execution in a format accessible to citizens [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (accessed 20.08.2013).

11. The Report on the Results of Public Opinion Survey ‘Implementation of activities for improving transparency and accountability of the budget and the budget process for citizens» in the Russian Federation [e-resource] / The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation // Access mode: URL: http://www.minfin.ru/ru / reforms / budget / (accessed 20.08.2013).