ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Бюджетное регулирование

ПОВЫШЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПУТЕМ ФОРМИРОВАНИЯ «БЮДЖЕТА ДЛЯ ГРАЖДАН»

Александр Сергеевич ЧУЛКОВ

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономического анализа, статистики и финансов, Кубанский государственный университет, Краснодар, Российская Федерация
achulkov@mail.ru

История статьи:
Принята 31.03.2015
Одобрена 14.04.2015

УДК 336.146

Ключевые слова: бюджетная система, финансы, открытое правительство, расходы, программно-целевой метод

Аннотация

Предмет. Реформирование государственных и муниципальных финансов России предполагает реализацию мер по повышению открытости и прозрачности бюджетной системы. Предмет исследования статьи – роль и место «бюджета для граждан» в условиях продолжающейся реформы.

Цели и задачи. Целями статьи являются изучение концепции «бюджета для граждан», разработка основных направлений ее совершенствования. Для их достижения были решены следующие задачи: изучены основные проблемы открытости и прозрачности бюджетов, возникающие в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации; проведен анализ практики применения концепции «бюджета для граждан» в различных регионах; рассмотрены основные отличия «открытого бюджета» от «бюджета для граждан».

Методология. Проанализированы составные части системы открытости и прозрачности бюджетных данных, путем группировки определены общие проблемы, возникающие при формировании «бюджета для граждан».

Результаты. Основные результаты проведенного в ходе подготовки статьи исследования сводятся к тому, что для наиболее эффективного внедрения концепции «бюджета для граждан» необходимо: привлекать население к управлению общественными финансами; дать гражданам почувствовать свою причастность к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти; разработать методику оценки открытости и прозрачности местных бюджетов; повышать финансовую грамотность населения.

Выводы и значимость. Сделан вывод о том, что повышение прозрачности и открытости бюджетной системы Российской Федерации путем активного практического использования концепции «бюджета для граждан» требует создания эффективных механизмов взаимодействия с гражданами, обеспечения доступности соответствующей информации для разных целевых групп, вовлечения населения территории в принятие решений. Проведенный анализ возникших при формировании «бюджетов для граждан» проблем может быть полезен в практическом планировании, исполнении бюджетов и для контроля за эффективностью бюджетных ассигнований.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Преобразования в области управления общественными финансами в России проводятся не первый год. Сейчас особое внимание уделяется повышению открытости и прозрачности бюджетного процесса, доступности информации о бюджете обществу, увеличению удовлетворенности населения предоставляемым ему пакетом государственных и муниципальных услуг. Поэтому важным фактором становится формирование площадок для публичного обсуждения процесса распределения бюджетных средств по приоритетным направлениям социально-экономического развития территории.

Следует отметить, что за последние годы в Российской Федерации в повышении открытости бюджетных данных достигнут существенный прогресс. Так, в части раскрытия информации о бюджетных данных предприняты следующие шаги:

– на сайте Федерального казначейства РФ (http://www.roskazna.ru) ежемесячно публикуются отчеты об исполнении бюджетов, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации;

– на сайте Федеральной налоговой службы РФ (http://www.nalog.ru) публикуются сведения по формам статистической налоговой отчетности в разрезе субъектов Российской Федерации;

– создан и функционирует официальный сайт Российской Федерации для размещения информации

о размещении заказов (http://zakupki.gov.ru), на котором публикуется информация о заказах по всем государственным и муниципальным заказчикам;

– создан и функционирует официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях, оказываемых ими государственных (муниципальных) услугах (http://www.bus.gov.ru);

– в рамках государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» с 01.01.2015 в тестовом режиме начал функционировать Единый портал бюджетной системы Российской Федерации.

Однако следует отметить, что, несмотря на достигнутые позитивные результаты в сфере открытости бюджетной системы, существует ряд системных проблем, связанных с расширением реального участия граждан в бюджетном процессе. Раскроем некоторые из них:

– процесс повышения открытости и прозрачности бюджета в РФ не должен проходить только со стороны федеральных органов власти. Нужны технологии поиска взаимодействия участников бюджетного процесса и граждан на разных уровнях;

– при формировании «бюджета для граждан» следует не только информировать граждан о состоянии бюджета, но и давать возможность формулировать приоритеты бюджетной политики, учитывать мнения граждан уже на начальных стадиях бюджетного процесса;

– следует уделять больше внимания вопросам формирования бюджета для граждан и открытого бюджета на местном уровне, так как именно здесь существуют максимальные возможности для вовлечения населения в процесс определения приоритетов развития местного сообщества.

В целом концепция открытого бюджета, сформированная мировым сообществом, предполагает соблюдение следующих принципов:

– доступность информации о проводимой бюджетной политике, источниках и направлениях использования общественных ресурсов;

– простота изложения основных целей и задач бюджетной политики, достигнутых государством результатов и объема используемых на их достижение средств;

– развитие общественного участия, формирование обоснованного мнения социально активной части граждан о направлениях использования бюджетных средств;

– наличие условий для широкого участия общественности в обсуждении приоритетных статей расходования бюджетных ресурсов.

В настоящее время изучением открытости государственных бюджетов занимается международная организация International Budget Partnership (IBP). В рамках инициативы по открытости бюджетов раз в два года производится оценка прозрачности бюджета и участия в этом процессе различных организаций и общественности. При этом важнейшими точками приложения усилий организации являются вовлечение, участие и влияние общественности на формирование и исполнение государственного бюджета. В рейтинге открытости государственных бюджетов, составленном IBP в 2014 г., Россия заняла 10-е место из 100 возможных, поднявшись с 28-го места среди 59 стран в 2006 г. В соответствии с методологией исследования Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих «…значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности»[1].

В методике рейтинга большое внимание уделяется наличию 8 важных документов о бюджете, к которым должен быть обеспечен доступ граждан:

1) бюджетное послание (Pre-Budget Statement);

2) бюджетный законопроект/предложения исполнительной власти (Executive's Budget Proposal);

3) утвержденный бюджет (Enacted Budget);

4) ежемесячные или ежеквартальные отчеты в течение года (Monthly or Quarterly In-Year Reports);

5) полугодовой отчет за первые 6 мес. финансового года (Mid-Year Review for the first six months);

6) годовой отчет по результатам финансовой деятельности (Year-End Report);

7) аудиторский отчет (Audit Report);

8) упрощенные отчеты для граждан (Citizens Budget).

Особое внимание организация уделяет последнему виду документов – упрощенным для восприятия «бюджетам для граждан». Упрощенные отчеты не

[1] *Блохин А.А.* Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 11–14.

предполагают подробной детализации, но дают общее представление о бюджете в удобной форме, с элементами инфографики.

Можно выделить следующие задачи «бюджета для граждан» с точки зрения государства:

– разъяснение принимаемых государством решений;

– получение обратной связи для корректировки принимаемых решений;

– обеспечение открытости, прозрачности бюджетного процесса;

– повышение заинтересованности граждан в бюджетном процессе, вовлеченность (участие) населения в управлении государством;

– подотчетность бюджетного процесса (аудит независимых экспертов).

С точки зрения государства также можно выделить два подхода к раскрытию информации о бюджете.

1. Бюджет для граждан (G2C) – государство предоставляет укрупненную информацию по основным направлениям бюджета и бюджетного процесса. В этом случае «бюджет для граждан» выступает в виде комплекса программно-организационных средств, позволяющий в простой для понимания, наглядной форме донести до различных слоев населения, как государство получает и расходует средства.

2. Бюджет для бизнеса (G2B) – государство предоставляет комплексную информацию о бюджете, бюджетном процессе. Здесь «бюджет для граждан» является предоставлением информации о бюджетной политике, макро- и микроэкономических показателях развития страны для прогнозирования и планирования бизнеса.

Разрабатывая представление об открытом бюджете, государство, регионы и муниципалитеты ориентируются на определенные целевые аудитории, среди которых:

– граждане;

– общественные организации;

– экспертное сообщество;

– СМИ;

– представители бизнеса;

– политические деятели;

– органы государственной власти и местного самоуправления.

Для каждой из перечисленных групп информация о бюджете необходима в разных целях.

Так, граждане производят поиск информации о бюджете в целях получения знаний о решениях того или иного уровня власти в части финансирования предоставляемых услуг, льгот, а также направлениях и результатах расходования бюджетных средств (например, информация о создании, реконструкции, ремонте объектов социальной инфраструктуры, данные о достигнутых результатах в части социальной защиты населения).

Экспертное сообщество преследует цели консультационного сопровождения принятия политических решений, оказания консультационных услуг органам государственной власти и местного самоуправления, проведения исследований по тематике государственного и муниципального управления.

Интерес СМИ к прозрачности бюджетной системы связан с информированием населения о приоритетах и тенденциях развития страны, региона или муниципалитета.

Представителям бизнеса открытый бюджет интересен с позиций получения информации о текущей ситуации, в том числе всесторонней оценки инвестиционного климата и информации о формах и мерах поддержки отраслей экономики.

Наконец, органы государственной власти и местного самоуправления не могут обойтись без доступной информации о бюджете того или иного уровня в целях подготовки обоснованных управленческих решений.

Таким образом, цели поиска варьируются от частного интереса до стремления оказывать влияние на процессы, происходящие в государстве. Это еще раз подчеркивает многогранность и разноплановость деятельности, которая должна быть организована в целях обеспечения доступности информации.

Чтобы привить гражданскому обществу склонность к критическому анализу и выработке самостоятельных решений в бюджетной сфере, необходимо грамотно подавать информацию о бюджете. Она должна быть актуальной и достоверной. Каждый из перечисленных способов распространения информации может существовать обособленно от другого, но в совокупности они способны дать более существенный эффект в повышении финансовой грамотности граждан.

Бюджетная система – настолько многогранная

и объемная тема, что разобраться в ней очень сложно. Понятная экспертам информация в виде кодов бюджетной классификации может не иметь практической пользы для широких слоев населения, а интересующие граждан конкретные вопросы здравоохранения, образования, состояния дорог, качества государственных и муниципальных услуг на первый взгляд не имеют видимой привязки к расходам бюджета.

Задачи повышения открытости и прозрачности бюджетного процесса ставятся не только перед федеральными, но и перед региональными и местными органами власти в силу их непосредственной приближенности к получателям государственных (муниципальных) услуг. В частности, раздел, посвященный повышению открытости региональных и муниципальных финансов, содержится в документе «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»[2]. Для оптимизации работы в данной сфере в 2013 г. разработаны Методические рекомендации по представлению проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме (далее – Методические рекомендации).

В 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» 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»[3].

«Бюджет для граждан» на основе проекта закона (решения) о федеральном бюджете и закона (решения) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной финансовый год и на плановый период рекомендуется представлять в следующей структуре:

– вводная часть;

– общие характеристики бюджета;

– доходы бюджета;

– расходы бюджета;

– межбюджетные отношения.

В «бюджете для граждан», составленном на основе проекта закона (решения) об исполнении федерального бюджета или закона (решения) об исполнении бюджета, рекомендуется отражать следующие разделы:

– вводная часть;

– исполнение бюджета по доходам;

– исполнение бюджета по расходам;

– источники финансирования дефицита бюджета (направления использования профицита бюджета);

– итоги реализации государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ).

Кроме того, при составлении «бюджета для граждан» рекомендуется использовать по выбору удельные и подушевые показатели доходов и расходов бюджета, в том числе в сравнении с аналогичными показателями близких по социально-экономическому развитию субъектов Федерации (муниципальных образований) за предшествующий год.

Значимым направлением работ для повышения эффективности механизмов взаимодействия с гражданами в бюджетных вопросах также является обеспечение доступности информации для широких слоев населения с точки зрения содержания. В настоящее время многие публикуемые бюджетные данные, как правило, не имеют практического значения для большинства граждан. Эта проблема имеет две стороны.

Первая касается состава и содержания публикуемых бюджетных данных, степени их детализации. Жителей определенной территории интересуют конкретные вопросы, связанные, например, со

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р. «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

[3] Совместный приказ Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ и Министерства экономического развития РФ от 22.08.2013 №№ 86н, 357, 468 «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме».

строительством и ремонтом дорог или объектов социальной сферы, оказанием государственных и муниципальных услуг. При этом важна привязка к объекту, расположенному по определенному адресу. Стандартная логика в этих вопросах следующая: что планируется сделать, в какие сроки, каков результат выполненных работ. Для активной жизненной позиции эта логика шире: каким образом можно повлиять на принятые или принимаемые в будущем решения властей (в случае, если не решается проблема или результат выполненных работ неудовлетворительный). В большинстве случаев публикуемые бюджетные данные пока что не позволяют выстроить такую логическую цепочку.

Вторая сторона проблемы связана с низким уровнем знаний граждан о бюджете и бюджетном процессе. Например, в ходе опроса в одном из субъектов Российской Федерации был задан вопрос: какая доля бюджета расходуется на заработную плату чиновников? Средняя цифра из полученных ответов – 46%. Реально расходы бюджета на государственное и муниципальное управление в регионе составили порядка 4,5%. Если граждане будут глубже разбираться в бюджетных вопросах, механизмы взаимодействия станут значительно эффективней. Поэтому существует необходимость в повышении финансовой грамотности населения в части бюджета и бюджетного процесса.

Основным каналом коммуникации с гражданами региональных органов власти и местного самоуправления, регулярно представляющих информацию о бюджете, является информационно-телекоммуникационная сеть Интернет. Существенное внимание регионы и муниципалитеты уделяют развитию порталов «Открытый бюджет». При этом между понятиями «открытый бюджет» и «бюджет для граждан» нельзя ставить знак равенства. В средствах массовой информации и в официальных документах они очень часто используются в одном контексте и подменяют друг друга как синонимы. Однако понятие «бюджет для граждан» предполагает представление данных в наиболее простой и понятной форме. Такой бюджет ориентирован на максимально широкий круг потребителей информации и является составной частью понятия «открытый бюджета» – представления 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.

Научно-исследовательский финансовый институт в феврале 2015 г. провел мониторинг открытости бюджетной системы в отношении 83 субъектов Российской Федерации за 2014 г. Республика Крым и город федерального значения Севастополь в мониторинге не участвовали. Результаты мониторинга (лидеры) отражены в таблице.

В частности, в Краснодарском крае работа по повышению открытости и прозрачности бюджетного процесса проводится с 2005 г. Она включает цикл мероприятий. Министерство финансов края издает и размещает на своем сайте информационные брошюры и презентации. Также проводятся интернет-опросы, и работает форум, на котором можно обсудить актуальные вопросы по бюджетной тематике. В регионе проводятся публичные и парламентские слушания по проекту краевого бюджета и годовому отчету о его исполнении, публичные обсуждения проектов государственных

Оценка отдельных субъектов Федерации по степени открытости бюджетной системы в 2014 г., баллы

Субъект Федерации	Место по РФ	Всего	I этап. Характеристики первоначально утвержденного бюджета и состояние инфраструктуры для обеспечения открытости бюджетных данных	II этап. Годовой отчет об исполнении бюджета	III этап. Исполнение бюджета, контроль и аудит	IV этап. Составление проекта бюджета
Краснодарский край	1-е	171,5	35	41,0	50,0	45,5
Омская область	2-е	162,0	36	33,0	48,0	45,0
Оренбургская область	3–4-е	157,0	26	35,0	51,0	45,0
Красноярский край	3–4-е	157,0	33	40,0	41,0	43,0
Кировская область	5-е	145,0	25	29,0	46,0	45,0
Мурманская область	6-е	136,0	31	29,0	42,0	34,0
Республика Адыгея	7–8-е	133,5	25	25,5	42,0	41,0
Иркутская область	7–8-е	133,5	31	28,0	39,0	35,5

программ, осуществляется общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов. В ходе работы над проектами законов, касающихся бюджетных вопросов, осуществляется тесное взаимодействие с представителями парламентских фракций и объединений, комитетами и депутатами Законодательного собрания Краснодарского края. Активную роль играет Общественная палата Краснодарского края и Общественный совет при региональном министерстве финансов. Проводятся брифинги с представителями прессы, а для населения организуются дни финансовой грамотности. Кроме того, организован конкурс идей по формированию бюджета для граждан. Жители края могут направить свои идеи через виртуальную приемную министерства.

Реализация мер по дальнейшему обеспечению открытости бюджетных процедур на территории России наиболее целесообразна в рамках программно-целевого бюджетирования. Программный способ решения вопросов является предпочтительным, поскольку он дает возможность увязать цели, задачи, показатели и бюджетные расходы в едином документе. В рамках реализации государственных и муниципальных программ по повышению открытости и прозрачности бюджетной системы могут быть предусмотрены следующие мероприятия:

1) разработка и реализация проекта «Народный бюджет».

«Народный бюджет» – это способ привлечь население к управлению общественными финансами, дать гражданам с активной жизненной позицией почувствовать свою причастность к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти, или определить первоочередные объекты и направления финансирования из регионального бюджета;

2) разработка методики оценки открытости и прозрачности местных бюджетов.

Обеспечение открытости и прозрачности государственного управления не должны ограничиваться уровнем субъекта Федерации. Исследования прозрачности бюджетного процесса и бюджета на местном уровне также актуальны. Поэтому разработка методики оценки открытости и прозрачности местных бюджетов позволит не только оценить реальную ситуацию на местах, но и обозначить самые актуальные проблемы региона, разработать рекомендации по реализации открытости бюджетных процедур и повысить эффективность управления в целом;

3) повышение финансовой грамотности населения.

Для более продуктивного диалога между обществом и властью необходимо повышать финансовую грамотность населения, поскольку многие граждане не разбираются в финансовых инструментах и не доверяют финансовой системе. Должна быть продолжена работа по повышению финансовой грамотности, в первую очередь среди молодежи как поколения, которое будет определять будущее экономики. Для этого необходимо расширять практику проведения дней финансовой грамотности в учебных заведениях, активнее использовать в качестве способа распространения информации Интернет.

Стратегическим целевым ориентиром действий органов государственной власти Российской Федерации определено достижение значения индекса открытости бюджета 85% к 2020 г. (в 2014 г. он составил 74%) с вхождением в группу стран, предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете.

Достижение этих целей сможет стать важным шагом вперед для повышения информационной открытости бюджетной политики и формирования устойчивых обратных связей между властью и обществом. Общественное участие в бюджетном процессе имеет ряд достоинств, поскольку способствует выявлению важных проблем и потребностей для граждан, содействует выработке новых идей, поиску новых решений проблем, оценке альтернатив различных решений и в конечном итоге ускоряет процессы реализации принятых решений.

Список литературы

1. *Авсянников А.М., Девяткова О.И.* «Бюджет для граждан» – способ укрепления позиции России в рейтинге прозрачности бюджетов мирового сообщества // Экономика и социум. 2014. № 2. С. 119–125. URL: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Zhurnal%20_2%2811%29%20-%201%20.pdf.
2. *Ахмедова И.Ш.* Вопросы формирования единого информационного пространства в сфере управления общественными финансами // Право и экономика. 2013. № 10. С. 32–37.
3. *Блохин А.А.* Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 11–14.
4. *Богатырь Н.В.* «Бюджет для граждан»: найти получателя // Экономическая социология. 2014. № 5. С. 54–84.
5. *Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 246 с.
6. *Дидикин А.Б.* «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16–19.
7. *Дзидзоев Р.М.* К вопросу об «открытом правительстве» в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 35–38.
8. *Лебедева Н.Н., Горшкова Н.В.* Влияние институциональных факторов на формирование и реализацию государственной экономической политики в бюджетном процессе Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 5. С. 419–423.
9. *Маковкина С.А.* Партисипативный бюджет как элемент краудсорсинга в системе муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2. С. 33–41.
10. *Мартынов А.В.* Система «открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13–22.
11. *Нестеренко Т.Г.* Внедрение принципов Открытого правительства в Минфине России // Финансы. 2015. № 2. С. 3–6.
12. *Пенюгалова А.В., Кочесокова Т.Е.* Система межбюджетных отношений: проблемы и пути их решения // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 24. С. 28–32.
13. *Перонко И.А.* Долговая политика на субфедеральном уровне: риски и преимущества // Бюджет. 2015. № 2. С. 8–12.
14. *Петрова А.С.* Система «открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование. 2014. № 6. С. 154–160.
15. *Сапожникова М.А.* Формирование «открытого бюджета» как инструмента совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11. С. 125–128.
16. *Тургель И.Д.* Российский опыт формирования открытого бюджета: проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2. С. 24–32.
17. *Тургель И.Д.* Формирование «открытого бюджета» в Российской Федерации: долгосрочные планы и первые результаты // Вопросы управления. 2014. № 3. С. 23–30.
18. *Тюлюндиева Н.Р.* Бюджет государства как политическая категория (концептуальные подходы) // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 17–24.
19. *Чулков А.С.* Оказание государственных и муниципальных услуг в условиях конкурентной борьбы // Финансы. 2014. № 11. С. 3–11.
20. *Чулков А.С.* Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. 2014. № 3. С. 17–24.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budget Regulation

INCREASING THE OPENNESS OF THE RUSSIAN BUDGET SYSTEM THROUGH BUILDING A 'BUDGET FOR CITIZENS'

Aleksandr S. CHULKOV

Kuban State University, Krasnodar, Russian Federation
achulkov@mail.ru

Article history:
Received 31 March 2015
Accepted 14 April 2015

Keywords: budget system, finance, open government, budget expenditure, result-oriented method

Abstract
Importance Reforming the State and municipal finance of Russia implies implementing measures to enhance the openness and transparency of the budget system. The subject of the study is the role and place of a *budget for citizens* under the ongoing reform.
Objectives The article aims to study the *budget for citizens* concept and develop guidelines for its improvement.
Methods I analyze the components of the system of openness and transparency of budgetary data, and apply the grouping technique to identify general problems associated with building a *budget for citizens*.
Results The main findings of the study are as follows. To make the introduction of the *budget for citizens* concept more efficient, it is necessary to involve people in management of public finance, to make citizens be aware of their involvement in public decision-making process and ability to influence the decisions taken by government authorities, to develop a methodology to assess the openness and transparency of local budgets, to enhance the financial literacy of the population.
Conclusions and Relevance Increasing the transparency and openness of the budget system of the Russian Federation through active use of the budget for citizens concept in practice requires creating effective mechanisms of interaction with citizens, providing access to relevant information for different target groups, involving the population in territory decision making. The analysis of problems arising when building *budgets for citizens* may be useful for practical planning, budget execution and monitoring the effectiveness of budget allocations.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Avsyannikov A.M., Devyatkova O.I. [Budget for citizens as a way to strengthen Russia's position in the world community budget transparency rating]. *Ekonomika i sotsium*, 2014, no. 2, pp. 119–125. (In Russ.) Available at: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Zhurnal%20_2%2811%29%20-%201%20.pdf.
2. Akhmedova I.Sh. Voprosy formirovaniya edinogo informatsionnogo prostranstva v sfere upravleniya obshchestvennymi finansami [Issues of formation of common information space in the sphere of public finance management]. *Pravo i ekonomika = Law and Economy*, 2013, no. 10, pp. 32–37.
3. Blokhin A.A. Opyt postroeniya byudzheta dlya grazhdan na federal'nom, regional'nom i munitsipal'nom urovne v 2013 godu [Experience in building a budget for citizens at the federal, regional and municipal level in 2013]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 11–14.
4. Bogatyr' N.V. "Byudzhet dlya grazhdan": naiti poluchatelya [Budget for citizens: to find a recipient]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya = Journal of Economic Sociology*, 2014, no. 5, pp. 54–84.
5. De Bruijn H. *Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Managing Performance in the Public Sector]. Moscow, Institute for Complex Strategic Studies Publ., 2005, 246 p.
6. Didikin A.B. "Otkrytoe pravitel'stvo" v mekhanizme vzaimodeistviya grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva: formirovanie pravovoi modeli i ee protivorechiya [The open government in the mechanism of interaction of civil society and the State: formation of a legal model and its contradictions]. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom = Civil Society in Russia and Abroad*, 2013, no. 1, pp. 16–19.
7. Dzidzoev R.M. K voprosu ob "otkrytom pravitel'stve" v Rossii [On the issue of open government in Russia].

Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government, 2013, no. 7, pp. 35–38.

8. Lebedeva N.N., Gorshkova N.V. Vliyanie institutsional'nykh faktorov na formirovanie i realizatsiyu gosudarstvennoi ekonomicheskoi politiki v byudzhetnom protsesse Rossiiskoi Federatsii [Influence of institutional factors on formation and realization of State economic policy in the budget process of the Russian Federation]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2014, no. 5, pp. 419–423.
9. Makovkina S.A. Partisipativnyi byudzhet kak element kraudsorsinga v sisteme munitsipal'nogo upravleniya [A participatory budgeting as an element of crowdsourcing in the municipal management system]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: Economy and Management*, 2013, no. 2, pp. 33–41.
10. Martynov A.V. Sistema "otkrytoe pravitel'stvo" kak odin iz glavnykh mekhanizmov otkrytogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii [The open government system as one of the main mechanisms of open public administration in Russia]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2014, no. 1, pp. 13–22.
11. Nesterenko T.G. Vnedrenie printsipov Otkrytogo pravitel'stva v Minfine Rossii [Introducing the principles of Public Government in the Ministry of Finance of the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 2, pp. 3–6.
12. Penyugalova A.V., Kochesokova T.E. Sistema mezhbyudzhetnykh otnoshenii: problemy i puti ikh resheniya [The inter-budget relations system: problems and solutions]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2011, no. 24, pp. 28–32.
13. Peronko I.A. Dolgovaya politika na subfederal'nom urovne: riski i preimushchestva [Debt policy at the subfederal level: risks and advantages]. *Byudzhet = Budget*, 2015, no. 2, pp. 8–12.
14. Petrova A.S. Sistema "otkrytoe pravitel'stvo" kak faktor formirovaniya grazhdanskoi kul'tury sovremennogo rossiiskogo obshchestva [The public government system as a factor of building the civil culture of the modern Russian society]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consultating*, 2014, no. 6, pp. 154–160.
15. Sapozhnikova M.A. Formirovanie "otkrytogo byudzheta" kak instrumenta sovershenstvovaniya byudzhetnogo protsessa v Rossiiskoi Federatsii [Building the open budget as a tool to improve the budget process in the Russian Federation]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and Entrepreneurship*, 2014, no. 11, pp. 125–128.
16. Turgel' I.D. Rossiiskii opyt formirovaniya otkrytogo byudzheta: problemy i perspektivy [Russian experience in the open budget formation: problems and prospects]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: Economy and Management,* 2013, no. 2, pp. 24–32.
17. Turgel' I.D. Formirovanie "otkrytogo byudzheta" v Rossiiskoi Federatsii: dolgosrochnye plany i pervye rezul'taty [Open budget formation in the Russian Federation: long-term plans and first results]. *Voprosy upravleniya = Issues of Management*, 2014, no. 3, pp. 23–30.
18. Tyulyundieva N.R. Byudzhet gosudarstva kak politicheskaya kategoriya (kontseptual'nye podkhody) [Budget of the State as a political category (conceptual approaches)]. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economics*, 2012, no. 6, pp. 17–24.
19. Chulkov A.S. Okazanie gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v usloviyakh konkurentnoi bor'by [Rendering government and municipal services in a competitive environment]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 11, pp. 3–11.
20. Chulkov A.S. Programmno-tselevoe byudzhetirovanie na regional'nom i mestnom urovnyakh [Performance budgeting at regional and local levels]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 3, pp. 17–24.