

РЕЙТИНГ РЕГИОНОВ ПО УРОВНЮ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И.¹

Аннотация

Открытость бюджета и вовлечение граждан в процессы бюджетного планирования и контроля авторы рассматривают в качестве механизма повышения эффективности управления общественными финансами. Целью статьи является решение проблемы, связанной с созданием системы мотивации на повышение открытости бюджета для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Авторы полагают, что эффективным инструментом на данном этапе является рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных, который составляется начиная с 2013 г. В статье рассматриваются основные методические особенности его составления, в том числе проводятся сопоставления с Индексом открытости бюджета стран мира, рассчитываемым Международным бюджетным партнерством. Также приводятся основные результаты, полученные за время составления рейтинга. Эти результаты демонстрируют состояние открытости бюджетных данных в российских регионах, а также произошедшие позитивные изменения за время составления рейтинга. Авторы формулируют проблемы, требующие решения на современном этапе работ по повышению уровню открытости бюджетных данных на региональном уровне, и предлагают пути их решения.

Ключевые слова: государственное управление; общественные финансы; эффективность управления общественными финансами; бюджет; бюджет субъекта Российской Федерации; открытый бюджет; открытость бюджетных данных; открытое государственное управление.

¹ Белоусов Юрий Викторович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института (НИФИ). Адрес: 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2. E-mail: belousov@nifi.ru

Тимофеева Ольга Ивановна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института (НИФИ), доцент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2. E-mail: timofeeva@nifi.ru

Экономическая наука и практика всегда занимались поиском новых механизмов повышения эффективности управления общественными финансами. Новый этап в развитии данной темы наступил в 50–60-е гг. XX в. в результате публикации основополагающих трудов К. Эрроу (Эрроу, 2004) и Дж. Бьюкинена (Бьюкинен, 1997). Именно благодаря их трудам появилась теория коллективного выбора (теория общественного выбора). Несколько позже Дж. Стиглиц (Стиглиц, 1997) и другие экономисты провели серьезный анализ влияния решений государства на экономическую политику и в том числе управление общественными финансами. Фундаментальные исследования конца XX в. послужили теоретической базой для большого количества прикладных научных исследований разнообразных аспектов взаимодействия общества и государства, в том числе в процессе управления общественными финансами. Качественный обзор различных направлений открытости бюджета можно найти, например, в коллективной работе «Open Budget» (Khagram, Fung, de Renzio, 2013). Вопросы мотивации государственных служащих в бюджетном процессе рассматриваются в работе Дж. Свана и Б. Рида (Swain, Reed, 2010), взаимосвязи финансовых и политических проблем проанализированы в работах Дж. Алта и В. Лассена (Alt, Lassen, 2006), а также М. Робинсона (Robinson, 2008). В России над вопросами взаимодействия власти и общества работают Н.Ю. Беляева (Беляева, 2011), Л.И. Никовская, В.Н. Якимец (см., например: Никовская, Якимец, 2017), А.Ю. Сунгуров, М.Е. Карягин (см., например: Сунгуров, Карягин, 2017).

Привлечение граждан к процессам планирования бюджета и контроля его исполнения способно вывести эффективность управления общественными финансами на значительно более высокий уровень. Так как основной целью управления государственными и муниципальными финансами является максимальное удовлетворение потребностей граждан в общественных услугах, то именно граждане могут и должны оценивать, насколько структура бюджетных расходов соответствует структуре их потребностей. Для того чтобы осуществить такую оценку, необходимо создание механизмов широкого вовлечения общественности в бюджетные отношения. Безусловно, эта задача сложная и многогранная, решается она не сразу. Как минимум, необходимо пройти два важнейших этапа. На первом – подготовительном – происходит предоставление общественности качественной и достоверной информации о бюджетных отношениях, а на втором, – вовлечение граждан в бюджетные отношения на стадии планирования бюджета и контроль за эффективностью его исполнения.

Сегодня большинство стран включилось в решение задач первого этапа, а некоторые добились определенных успехов в решении задач второго этапа. Мониторинг выполнения этих задач проводит Международное бюджетное партнерство, которое рассчитывает Индекс открытости бюджета. В этом авторитетном рейтинге Россия занимает достойные места: в 2012 г. – 10-е место, в 2015 г. – 11-е место (The Open Budget Index, 2012, 2015). Следует обратить внимание, что Международное бюджетное партнерство оценивает деятельность центральных правительств стран мира. В странах с федеративным устройством в системе управления общественными финансами центральное

правительство играет основную роль. Однако большая роль принадлежит также региональным и местным органам власти. Более того, в процессе привлечения общественности к процессам управления государственными и муниципальными финансами региональные и особенно местные органы власти имеют значительно большие возможности, чем федеральное правительство. Это в полной мере относится и к Российской Федерации.

Россия предпринимает достаточно активные усилия для обеспечения прозрачности бюджетов разных уровней. Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип прозрачности (открытости). В 2013 г. Россия присоединилась к Хартии открытых данных (Open Data Charter, 2013). Приняты важные законодательные акты, в том числе Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Тем самым создана основа для обеспечения открытости бюджетов и вовлечения граждан в бюджетные отношения. Проблема заключается в недостаточной мотивации у органов государственной власти для реализации этих задач. В лучшем случае на практике они решаются формально. Для повышения эффективности управления общественными финансами формальный подход не годится. В этой связи авторами статьи был разработан инструмент, создавший стимулы для органов государственной власти субъектов Российской Федерации к повышению уровня открытости бюджетных данных. Этот инструмент – рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных – содержит в себе методику оценки уровня открытости и одновременно является методическим руководством для органов государственной власти регионов.

Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных был впервые разработан в 2013 г. Его появление явилось реализацией общественной инициативы, осуществленной компанией «Центр прикладной экономики». Эта инициатива неоднократно рассматривалась и была поддержана на рабочих группах по открытости бюджетов, созданных Минфином России (руководитель рабочей группы заместитель министра финансов А.М. Лавров) и Открытым правительством (руководитель рабочей группы министр Российской Федерации М.А. Абызов). С 2015 г. к составлению рейтинга подключился Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) (см.: Белоусов, Тимофеева, 2015 (а; б)).

Результаты рейтинга за период с 2013 по 2016 г. демонстрируют позитивные тенденции в уровне открытости бюджетных данных регионов.

Прежде чем приступить к изложению методологии исследования, предложенной авторами статьи, необходимо описать мировой и российский опыт, накопленный по данной теме. Прежде всего следует отметить исследование открытости бюджета на субнациональном и муниципальном уровне, проведенное Международным бюджетным партнерством в 2011–2013 гг. В 12 странах мира (Аргентина, Бразилия, Индия, Индонезия, Хорватия и др.) было проведено экспериментальное исследование открытости региональных бюджетов. На этой базе была разработана типовая методология

мониторинга открытости субнациональных и муниципальных бюджетов. В настоящее время данная методология используется для составления рейтинга открытости региональных бюджетов в Хорватии (Institute of Public Finance, 2016–2017) и Казахстане (Хасан, 2013). Методология, описываемая в настоящей статье, совпадает с предложенной Международным бюджетным партнерством только идеологически. Если в Казахстане, например, мониторинг осуществляется по 60 показателям, то при составлении российского рейтинга используется более 300 показателей плюс понижающие коэффициенты, Библиотека лучшей практики; иной подход применяется и к способу сбора данных.

В России прежде всего следует отметить исследование по открытости региональных бюджетов, проведенное Центром бюджетного мониторинга Республики Карелия в 2000–2007 гг. (Центр бюджетного мониторинга ПетрГУ, 2000–2007). Для своего времени это было хорошее исследование, но затем исследование прекратилось. В 2013–2015 гг. мониторинг открытости муниципальных бюджетов осуществлял Комитет гражданских инициатив. Работа над проектом, к сожалению, не была доведена до логического завершения и прекращена, информация о проекте с сайта удалена.

Особенности российского рейтинга и итоги 2013–2016 гг.

В рамках составления рейтинга оценивается, какие бюджетные данные открыты для общества на каждом из этапов бюджетного процесса, а также какие механизмы используются для взаимодействия с общественностью и насколько общественность активно участвует в обсуждении бюджетных вопросов. При оценке открытости данных учитываются возможность найти информацию, удобство для ее повторного использования, своевременность размещения и содержание информации. Идеология рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных близка Индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства. Однако технология сбора и обработки данных, а также методика составления рейтинга существенно отличаются. Основные особенности российского рейтинга регионов заключаются в следующем:

1. Организаторы рейтинга не запрашивают в регионах никакой информации. Всю информацию эксперты ищут самостоятельно. При этом каждый эксперт получает задание искать бюджетную информацию, войдя в роль обычного пользователя сети Интернет. Зачастую информацию найти крайне сложно, она может быть плохо каталогизирована, иметь неточное название и т.д. Конечно, если информация есть, опытный эксперт ее все равно найдет, но в таком случае при оценке показателя будет применен понижающий коэффициент, равный 0,5. В результате регион, разместивший определенную бюджетную информацию в полном объеме, но в ненадлежащем разделе или плохо каталогизированную, получит не два балла, а один.
2. Еще один понижающий коэффициент применяется в том случае, когда органы власти размещают бюджетную информацию в неудобном для

пользователя формате. Например, приложения к бюджету, содержащие большой объем цифровой табличной информации, могут быть опубликованы в сети Интернет в графическом формате, исключающем возможность повторного использования данных. В таких случаях также применяется понижающий коэффициент, равный 0,5.

3. С 2016 г. стал использоваться еще один понижающий коэффициент, учитывающий своевременность публикации информации. Например, согласно требованиям методики рейтинга, объявление о проведении публичных слушаний по проекту бюджета должно быть опубликовано не позднее чем за семь дней до даты слушаний. В случае несоблюдения сроков публикации используется понижающий коэффициент, равный 0,5.
4. Рейтинг составляется ежегодно. При этом выделяются этапы работ:
 - на первом этапе (январь–апрель) анализируются главным образом документы, которые относятся к принятому региональными властями закону о бюджете на текущий год;
 - второй этап (май–июль) в основном посвящен отчету об исполнении бюджета за прошедший год;
 - на третьем этапе (июль–сентябрь) рассматриваются вопросы о текущем исполнении бюджета и вопросы контроля и аудита;
 - на четвертом этапе (октябрь–декабрь) внимание сконцентрировано на подготовке проекта бюджета на плановый год.

По завершении каждого этапа подводятся и публикуются промежуточные результаты рейтинга. Это существенно усиливает эффект соревновательности и создает дополнительные информационные поводы для привлечения внимания к проблемам открытости бюджетных данных.

5. В 2014–2015 гг. по завершении каждого этапа, до публикации промежуточных результатов рейтинга в открытом доступе, выделялось две недели на уточнение исходных данных, используемых для расчета рейтинга. Исходные данные, на основе которых экспертами создавался рейтинг, рассылались в финансовые органы субъектов Федерации. Финансовые органы могли проверить точность работы экспертов и, в случае обнаружения ошибки, сообщить об этом составителям рейтинга. В реальной действительности ошибок экспертов почти не было, но финансовые органы видели, по каким позициям они получили низкие оценки, и пытались срочно исправить свои недоработки. До тех пор пока не уделялось значительного внимания срокам публикации материалов, такая организация работ не противоречила задаче добиться публикации всех необходимых документов. В 2015 г. указанная задача в основном была решена, акцент сместился на своевременность публикации материалов, и, естественно, этап согласования исходных данных для расчета рейтинга с 2016 г. был отменен.
6. Начиная с 2015 г. работа по составлению рейтинга сопровождается созданием Библиотеки лучшей практики субъектов Российской Федерации по обеспечению прозрачности бюджета. В Библиотеку заносятся как лучшие решения, относящиеся к образцовому формированию бюд-

жетных документов, так и инновационные проекты по общественному участию в бюджетных отношениях. Библиотека пополняется по завершении каждого из этапов рейтинга. За попадание примера в Библиотеку лучшей практики региону-автору начисляется дополнительный балл. Это может привести к тому, что какой-либо регион наберет более 100% баллов. На начало 2017 г. в Библиотеке насчитывается 44 опубликованных примера лучшей практики (Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных, 2016).

Рейтинг анализирует уровень открытости бюджетных данных всех субъектов Российской Федерации. Анкета, по которой производится мониторинг, включала в 2015 г. 103 вопроса, в 2016 г. – 78 вопросов, в 2017 г. – 60 вопросов. В каждом вопросе, как правило, оценке подлежат несколько параметров, поэтому общее количество показателей, которые используются при формировании рейтинга, составляет порядка 300. Например, один из вопросов анкеты сформулирован следующим образом: «Содержится ли в составе материалов к проекту закона об исполнении бюджета итоговый документ (протокол), принятый по результатам публичных слушаний?». Два балла за данный вопрос можно получить только при определенных условиях:

- публичные слушания должны быть проведены в форме собрания граждан (требование федерального законодательства);
- не должно быть установлено ограничений по участию граждан в публичных слушаниях (требование федерального законодательства);
- на сайте организатора публичных слушаний должен быть размещен анонс об их проведении;
- итоговый документ (протокол), принятый по результатам публичных слушаний, должен как минимум содержать: дату и место проведения публичных слушаний; сведения об участниках публичных слушаний; обобщенную информацию о ходе публичных слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях; одобренные большинством участников слушаний рекомендации для органов государственной власти; должность, фамилию и инициалы лица, подписавшего документ.

То есть в этом приведенном в качестве примера, вопросе при оценке учитываются восемь параметров, каждый из которых отражается в итоговых материалах рейтинга.

Вопросы в анкете группируются по девяти тематическим блокам:

- 1) первоначально утвержденный бюджет;
- 2) внесение изменений в закон о бюджете;
- 3) промежуточная отчетность об исполнении бюджета;
- 4) годовой отчет об исполнении бюджета;
- 5) проект бюджета и материалы к нему;
- 6) бюджет для граждан;
- 7) финансовый контроль;
- 8) публичные сведения о деятельности государственных учреждений;
- 9) общественное участие.

Все вопросы рейтинга российских регионов могут быть сгруппированы в более крупные блоки в целях сравнения с Индексом открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (табл. 1).

Таблица 1

Группы вопросов для расчета Индекса открытости бюджета стран мира и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2017 г.

Наименование блока вопросов	Количество вопросов в методике	
	Индекс открытости бюджета стран мира	рейтинг открытости субъектов РФ
Общедоступные данные	98	48
в том числе:		
проект закона о бюджете	53	13
утвержденный бюджет	5	5
внесение изменений в закон о бюджете	–	5
промежуточная отчетность	16	12
годовой отчет	24	13
Контроль и аудит	22	4
Публичные сведения о деятельности государственных учреждений	–	5
«Бюджет для граждан»	– ²	1
Общественное участие	18	2
Библиотека лучшей практики	нет	да

Источник: Составлен авторами на основе: Guide to the open budget Questionnaire: an explanation of the questions and the response options. International Budget Partnership. August 2016. URL: www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017-guide-questionnaire-english; Методика составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2017 году. НИФИ // Госменеджмент (электронный журнал). URL: www.gosman.ru/?news=48226

Составление рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных завершается их ранжированием (табл. 2). Вся информация по вопросу проведения мониторинга и составления рейтинга, включая методику, исходные данные и оценки показателей, является общедоступной. Ознакомиться с этой информацией можно в электронном журнале «Госменеджмент» или на сайте НИФИ (начиная с 2015 г.)³.

² Учитывается в составе общедоступных данных.

³ Открытый бюджет. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных // Госменеджмент. URL: www.gosman.ru/?news=30139. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных // НИФИ. URL: www.nifi.ru/ru/rating.

Таблица 2

Первая пятерка лидеров рейтинга российских регионов по уровню открытости бюджетных данных в 2016 г.

Наименование субъекта Российской Федерации	Справочно		Место в рейтинге, 2016 г.	% максимального количества баллов, 2016 г.
	место в рейтинге, 2014 г.	место в рейтинге, 2015 г.		
Оренбургская область	3–4	2	1	89,2
Краснодарский край	1	1	2	84,4
Красноярский край	3–4	4	3	83,5
Московская область	39–40	8	4	80,1
Омская область	2	3	5	79,0

Источник: Составлена авторами на основе результатов рейтинга субъектов Российской Федерации за 2014–2016 годы. Центр прикладной экономики (2014–2015), НИФИ (2015–2016) // Госменеджмент (электронный журнал). URL: www.gosman.ru/?news=30139

По каждому из перечисленных выше девяти тематических блоков составляется свой тематический рейтинг. Чаще всего эти тематические рейтинги возглавляют регионы–лидеры общего рейтинга. Но бывают и исключения. Так, в 2016 г. лидером по тематическому разделу «Проект бюджета и материалы к нему» стала Республика Башкортостан, по разделу «Годовой отчет об исполнении бюджета» – Ханты-Мансийский автономный округ, т.е. регионы, занимающие в общем рейтинге места, далекие от первых. Однако и в этих регионах есть чему поучиться другим субъектам Федерации. Российские регионы также можно распределить по группам, в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных (табл. 3).

Таблица 3

Распределение субъектов Российской Федерации по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных за 2014–2016 гг.

Характеристика группы	% максимально возможного количества баллов	Количество регионов в группе		
		2014 г.	2015 г.	2016 г.
Группа 1: Очень высокий уровень открытости бюджетных данных	более 80	1	4	4
Группа 2: Высокий уровень открытости бюджетных данных	60–79,9	11	8	19
Группа 3: Средний уровень открытости бюджетных данных	40–59,9	17	19	28
Группа 4: Низкий уровень открытости бюджетных данных	20–39,9	44	36	22
Группа 5: Очень низкий уровень открытости бюджетных данных	менее 20	10	18	12

Источник: Составлена авторами на основе результатов рейтинга субъектов Российской Федерации за 2014–2016 годы. Центр прикладной экономики (2014–2015), НИФИ (2015–2016) // Госменеджмент (электронный журнал). URL: www.gosman.ru/?news=30139

Данные таблицы 3 наглядно демонстрируют позитивные сдвиги в уровне открытости бюджетных данных.

Вместе с тем у 40% регионов уровень открытости бюджетных данных остается низким или очень низким. Лишь 27% регионов демонстрируют высокий и очень высокий уровень открытости бюджетных данных. И это притом что за четыре года существования рейтинга в деле повышения прозрачности бюджета на региональном уровне произошли серьезные изменения (табл. 4).

Таблица 4

Изменение отдельных показателей открытости региональных бюджетов за период составления рейтинга

Наименование размещаемых в открытом доступе документов	Количество субъектов РФ, разместивших документы в открытом доступе			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Проект бюджета на очередной финансовый год	48	79	80	84
Проекты законов о внесении изменений в Закон о бюджете на текущий год	21	41	50	63
Актуализированные версии Закона о бюджете на текущий год с учетом внесенных изменений	26	31	48	64
Проект закона об исполнении Закона о бюджете за отчетный финансовый год	23	69	83	85
Утвержденные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации отчеты об исполнении бюджета субъекта за первый квартал, полугодие, девять месяцев текущего финансового года	21	36	53	61
Материалы контрольных мероприятий органа внешнего финансового контроля (включая несистемное представление данных)	32	55	65	73
«Бюджеты для граждан» (хотя бы на одной из стадий бюджетного процесса)	20	65	81	82

Источник: Составлена авторами на основе результатов рейтинга субъектов Российской Федерации за 2013–2016 годы. Центр прикладной экономики (2013–2015), НИФИ (2015–2016) // Госменеджмент (электронный журнал). URL: www.gosman.ru/?news=30139

Аналогичная ситуация наблюдается практически по всем показателям рейтинга. Например, динамика всех показателей, оцениваемых в рамках направления «Первоначально утвержденный бюджет», представлена в таблице 5.

Таблица 5

**Динамика показателей, оцениваемых в рамках направления
«Первоначально утвержденный бюджет», 2014–2017 гг.**

Наименование показателя	Количество субъектов РФ			
	2014 г. ⁴	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Размещение первоначально принятого Закона о бюджете в открытом доступе, на сайте, предназначенном для размещения бюджетных данных	73	83	81	80
Наличие в составе Закона о бюджете сведений о прогнозируемых объемах поступлений по видам доходов	42	37	45	56
Наличие в составе Закона о бюджете сведений о распределении бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов	–	71	68	73
Наличие в составе Закона о бюджете сведений о распределении бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности (в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации)	38	59	70	76
Наличие в составе Закона о бюджете сведений о распределении в первоначально принятом бюджете более 75%) субсидий по муниципальным образованиям ⁵	21	19	22	23

Источник: Составлена авторами на основе результатов рейтинга субъектов Российской Федерации за 2014–2017 годы. Центр прикладной экономики (2014–2015), НИФИ (2015–2017) // Госменеджмент (электронный журнал). URL: www.gosman.ru/?news=30139

При этом с каждым годом требования к субъектам Российской Федерации значительно повышались. Активно стали использоваться вопросы, учитывающие качественные параметры. Например, важнейшим показателем для оценки «Бюджетов для граждан» в 2015 г. стало количество посетителей сайта (портала), на котором размещается данный ресурс. Для этого большинство регионов на своих интернет-сайтах разместили независимые счетчики посещаемости, что позволило и им самим получать реальные данные о востребованности собственных разработок, предназначенных для граждан.

Нельзя не отметить такой важный факт, что во многом благодаря рейтингу в финансовых органах субъектов Российской Федерации появились специалисты, которые приобрели высокий уровень квалификации в вопросах открытости бюджета. У многих из них анализируемая тема вызывает неподдельный интерес. Уделяют внимание проблеме открытости бюджета и руководители финансовых органов, многие из них принимают непосредственное участие в обсуждении вопросов повышения уровня открытости

⁴ Без Республики Крым и г. Севастополь.

⁵ В г. Севастополь в 2015–2017 гг. явление отсутствует.

бюджета. Подтверждением интереса региональных органов власти является то, что на проект Методики составления рейтинга по уровню открытости бюджетных данных в 2016 г. от региональных органов власти поступило более 270 поправок, а на проект Методики на 2017 г. – 307 поправок. Многие предложения региональных финансовых органов и экспертов были учтены при подготовке окончательных вариантов Методик⁶.

Проблемы, требующие решения на современном этапе работ по повышению уровня открытости бюджетных данных на региональном уровне

Значительно выросший за три года авторитет рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных породил и определенные проблемы. Они связаны с увеличившимся разрывом между лучшими и худшими регионами. Так, например, если регион-победитель (Оренбургская область) в 2016 г. набрал в рейтинге 157 баллов из 176 максимально возможных, то регион, замкнувший рейтинг (Северная Осетия – Алания), набрал только 14,5 балла, т.е. в 11 раз меньше. Такое неравенство в уровне открытости приводит к некоторым новым проблемам, причем не совпадающим у регионов-лидеров и остальных регионов.

Проблема регионов, уровень открытости которых оценивается как высокий или очень высокий (см. табл. 3), связана с тем, что они вплотную приблизились к максимально возможной планке, заданной методологией составления рейтинга. В настоящее время для обеспечения дальнейшего роста уровня открытости бюджета для регионов-лидеров рейтинга требуются принципиально новые решения, обеспечивающие реализацию второго, более сложного этапа, непосредственно связанного с вовлечением граждан в бюджетные отношения. Это тем более важно, так как на группу регионов-лидеров равняются другие субъекты Российской Федерации.

Группе регионов, где уровень открытости бюджетных данных является средним или низким, необходимо в первую очередь достичь высоких значений показателей, оцениваемых в рейтинге в настоящее время. Это не самая сложная задача, однако она требует оказания регионам дополнительной методической помощи. Поразительно, но почти половина Российской Федерации не может, например, составить содержательный протокол публичных слушаний. Для таких регионов актуальна детальная регламентация процессов, повышающих открытость бюджетных данных, а также предоставление им методической помощи, включая шаблоны документов, правила их заполнения и публикации в открытом доступе.

⁶ См.: Свод предложений и замечаний к проекту методики проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2016 году. НИФИ // Госменеджмент (электронный журнал). 2016. № 3. URL: www.gosman.ru/?news=44045, Свод предложений и замечаний к проекту Методики составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2017 году. НИФИ // Госменеджмент (электронный журнал), 2017, № 4. URL: www.gosman.ru/finans?news=48861.

Можно отметить еще ряд проблем, выявленных в процессе составления рейтинга субъектов по уровню открытости бюджетных данных.

1. Отсутствует четкое описание требований к бюджетным данным, предназначенным для открытого доступа, обеспечивающих высокий уровень качества раскрытия информации о бюджете. В итоге каждый регион вынужден решать поставленную задачу обеспечения прозрачности (открытости) бюджетных данных исходя из собственного представления об этом, и не всегда эта практика оказывается удачной.
2. Отсутствие четкого понимания у органов государственной власти субъектов Российской Федерации конечной цели раскрытия бюджетных данных. Эта деятельность, как правило, не рассматривается с точки зрения ориентации на потребителя, пользователя информации. Как следствие – низкий интерес со стороны граждан к информационным ресурсам, разрабатываемым для данной категории потребителей органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. Отсутствие системной методической работы с органами местного самоуправления по вопросам, связанным с открытостью бюджетных данных. Только отдельные субъекты Российской Федерации стимулируют работу в этом направлении путем составления рейтинга открытости бюджетных данных муниципальных районов и городских округов. При этом именно на муниципальном уровне открытость бюджетных данных может дать максимальный эффект, поскольку именно здесь решаются жизненно важные для каждого человека вопросы.

Предлагаемые пути решения выявленных проблем

Анализ проблем реализации принципа открытости бюджетов на региональном уровне дает основания предложить два основных направления их решения.

Во-первых, целесообразно на региональном уровне принимать нормативные акты, создающие базу для реализации принципа открытости бюджета не как набор разовых мероприятий, а как систему мер, направленных на поддержание высокого уровня открытости бюджетных данных на постоянной основе. Таким документом может быть Стандарт открытости бюджетных данных, утвержденный высшим исполнительным органом власти субъекта Федерации или руководителем финансового органа субъекта. Стандарт открытости бюджетных данных должен содержать не только требования к перечню, форматам и срокам публикуемых данных, но и создавать условия для постоянного повышения качества деятельности по обеспечению открытости региональных бюджетов. Это позволит не только обеспечить некоторый заданный уровень открытости бюджета, но и создаст условия для постоянного повышения этого уровня.

Стандарт открытости бюджетных данных целесообразно выстроить с использованием методологических принципов, которые лежат в основе системы стандартов ISO 9000, в первую очередь стандарта ГОСТ Р ИСО 9004–2010. «Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Под-

ход на основе менеджмента качества»⁷. Наиболее ценным в этой методологии является попытка организовать всю работу в целях максимальной ориентации на удовлетворения запросов потребителей услуг, а также с учетом требований всех иных заинтересованных сторон: специалистов органов государственной власти и местного самоуправления, поставщиков товаров и услуг, общества и др.

Это новый подход к решению проблем повышения эффективности управления общественными финансами с использованием механизмов открытости бюджета. Он базируется на самых современных управленческих технологиях, совместимых с автоматизированными системами управления класса ERP. В некотором отношении это попытка решить проблемы общественного выбора, поставленные К. Эрроу и Дж. Бьюкиным (например, теорема Эрроу о невозможности коллективного выбора), совершенно другими методами. Системы класса ERP, стандарты серии ISO 9000 отлично зарекомендовали себя в управлении бизнес-системами. Будет ли заложенная в этих системах методология эффективна для задач управления общественными финансами? Таких исследований пока нет, но авторы статьи видят перспективы для проведения научных работ в данном направлении. Основной методологический посыл заключается в следующем: К. Эрроу, Дж. Бьюкин и другие пытались решить возникшую в процессе управления общественными финансами проблему, что было непросто, учитывая многие экономические, социальные и политические факторы,

Современные системы управления не нацелены на решение возникших проблем, их основной смысл состоит в недопущении проблем. В современные системы управления заложены высокая квалификация, качественные научные знания, разнообразный опыт ученых и консультантов. Задача состоит в том, чтобы не допустить возникновения острых проблем (для этого требуется серьезный мониторинг), а если они все же возникли, то механизмы их решения должны быть заложены заранее и известны субъектам управления. Нельзя эффективно договариваться о решении проблемы после ее возникновения, это нужно делать заранее. Минусом, а точнее ограничивающим фактором создания таких современных систем управления является то, что для их разработки требуются специалисты высочайшей квалификации.

Во-вторых, существует потребность в разработке методических рекомендаций по открытости региональных бюджетов на федеральном уровне. В настоящее время федеральные методические рекомендации разработаны только по направлению «Бюджет для граждан». В отличие от региональных стандартов открытости бюджетных данных, федеральные методические материалы должны содержать не требования к бюджетным данным, а ре-

⁷ ГОСТ Р ИСО 9004–2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества. Утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 23.11.2010 № 501-ст. Идентичен международному стандарту ИСО 9004:2009 «Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества» (ISO 9004:2009 «Managing for the sustained success of an organization – A quality management approach»).

комендации по работе с данными в целях повышения уровня открытости бюджетных данных. Используя федеральные методические рекомендации, каждый субъект Российской Федерации будет иметь возможность разработать и утвердить собственный стандарт открытости, учитывающий специфику бюджетных отношений в конкретном регионе.

И, наконец, нельзя не сказать о самом важном. Открытость бюджета – это не самоцель. Открытость должна быть использована в целях повышения эффективности управления общественными финансами. В настоящее время российские регионы только подступают к данной задаче. Поэтому важнейшей задачей рейтинга в ближайшей перспективе являются оценка реальных шагов по расширению общественного участия, оценка эффекта, полученного от применения общественной инициативы.

В настоящее время в обществе есть готовность части населения участвовать в обсуждении и решении бюджетных вопросов, особенно на муниципальном уровне. Например, в опросе, в котором приняли участие студенты университетов города Перми, на вопрос «Готовы ли вы тратить свое личное время и принимать участие в процессе планирования бюджета или в процессе контроля за эффективностью использования бюджетных средств» 17% ответили утвердительно. Еще 58% ответили, что это возможно при определенных обстоятельствах. И только 15% студентов дали ответ, что их это не интересует (Белоусов, 2016).

Есть также впечатляющие примеры общественного контроля. Так, по данным Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership, OBS 2015 Report), Министерство стратегии и финансов Южной Кореи создало web-сайт, предназначенный для сбора информации от граждан по нецелевым расходам и бюджетным хищениям. Люди получали финансовое вознаграждение за свой вклад, если результаты представленной ими информации способствовали увеличению доходов или сокращению расходов. За период с 1998 по 2013 г. было получено 1922 сообщения о случаях расточительного или незаконного расходования бюджетных средств. В результате этого поступления в бюджет Южной Кореи увеличились на 13,5 трлн. вон (около 11 млрд. долл. США) и экономия расходов составила 2,3 трлн. вон (около 2 млрд. долл. США). Правительство выплатило гражданам около 35 млрд. вон (около 31 млн. долл. США) в виде вознаграждения.

В этих условиях важнейшей задачей органов государственной власти является использование потенциала общественного контроля за бюджетным планированием и использованием бюджетных средств. Оценку данного процесса и его результатов авторы статьи планируют начать в 2018 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов Ю.В. Основные роли участников бюджетных отношений: оценка и самооценка // Госменеджмент (электронный журнал). – 2016. – № 6. – URL: www.gosman.ru/?news=45322 (дата обращения: 25.10.2017).
2. Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. Открытый бюджет. Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2014 году. – М.: КНОРУС, 2015. – С. 16–18. – URL: [www.gosman.ru/content/Otkrytyiy_buydzhet_copy\(1\).pdf](http://www.gosman.ru/content/Otkrytyiy_buydzhet_copy(1).pdf) (дата обращения: 25.10.2017).
3. Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. – 2015. – № 3. – С.13–19.
4. Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. Политические исследования. – 2011. – № 3. – С. 72–87.
5. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. В кн.: Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. – М.: Таурис Альфа, 1997.
6. Методика составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2017 году. НИФИ // Госменеджмент. – URL: www.gosman.ru/?news=48226 (дата обращения: 25.10.2017).
7. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Качество публичной политики и продвижение общественных интересов: российская специфика // Публичная политика. – 2017. – № 1. С. 29–53.
8. Открытый бюджет. Регионы России. Центр бюджетного мониторинга ПетрГУ. – URL: www.openbudget.karelia.ru (дата обращения: 25.10.2017).
9. Открытый бюджет. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. Центр прикладной экономики (2013–2015), НИФИ (2015–2017) // Госменеджмент (электронный журнал). – URL: www.gosman.ru/?news=30139 (дата обращения: 25.10.2017).
10. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных (2015–2017). НИФИ. – URL: www.nifi.ru/ru/rating (дата обращения: 25.10.2017).
11. Свод предложений и замечаний к проекту методики проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2016 году. НИФИ // Госменеджмент (электронный журнал). – URL: www.gosman.ru/?news=44045 (дата обращения: 25.10.2017).
12. Свод предложений и замечаний к проекту Методики составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2017 году. НИФИ // Госменеджмент (электронный журнал). – URL: www.gosman.ru/finans?news=48861 (дата обращения: 25.10.2017).
13. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. – М.: Издательство МГУ: ИНФРА-М, 1997.
14. Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис. Политические исследования. – 2017. – № 3. – С. 144–159.

15. Хасан Ж. Индекс открытости местных бюджетов. – 2013. – URL: www.budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf (дата обращения: 25.10.2017).
16. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. – М.: ГУ ВШЭ, 2004.
17. Alt J.E., Lassen D.D. Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries // *American Journal of Political Science*. 2006. Vol. 50. No. 3. P. 530–550.
18. Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explanation of the Questions and the Response Options. International Budget Partnership. August 2016. URL: www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017-guide-questionnaire-english (дата обращения: 25.10.2017).
19. Institute of Public Finance. Local budget transparency (November 2016 – March 2017). URL: www.ijf.hr/transparency (дата обращения: 25.10.2017).
20. Swain J.W., Reed B.J.. *Budgeting for Public Managers*. Taylor & Francis Group. 2010.
21. Open Budget Survey 2012. Report. International Budget Partnership. 2012. URL: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report (дата обращения: 25.10.2017).
22. Open Budget Survey 2015. Report. International Budget Partnership. 2015. URL: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report (дата обращения: 25.10.2017).
23. Open Data Charter. 2013. URL: www.gov.uk/government/publications/open-data-charter (дата обращения: 25.10.2017).
24. Robinson M. *Budgeting for the Poor*. New York: Palgrave Macmillan. 2008.
25. Khagram S., Fung A.; P. de Renzio (editors). *Open budget. The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2013.

ДОКУМЕНТ

1. ГОСТ Р ИСО 9004–2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества. URL: www.docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-9004-2010.

BUDGET TRANSPARENCY RANKING OF RUSSIAN CONSTITUENT ENTITIES AS A TOOL TO IMPROVE PUBLIC FINANCE MANAGEMENT EFFECTIVENESS

Yuri Belousov

PhD in economic sciences, Senior research fellow, Financial Research Institute (FRI).
Address: 2, 3d Nastasyinsky Lane, 127006, Moscow, Russian Federation.
E-mail: belousov@nifi.ru

Olga Timofeeva

PhD in economic sciences, Senior research fellow, Financial Research Institute (FRI); Associate professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation.
Address: 2, 3d Nastasyinsky Lane, 127006, Moscow, Russian Federation.
E-mail: timofeeva@nifi.ru

Abstract

Government budget transparency, involvement of citizens in the processes of budget planning and control are considered by the authors as a tool aiming to improve the effectiveness of public finance management. The paper aims at solving the problem of creating an incentives system for public authorities which will result in increasing the budget transparency. The authors believe that at the moment the ranking of the budget transparency of Russian constituent entities is an effective tool for increasing the budget transparency at the regional level in Russia.

Such a ranking has been existing since 2013 when it was established. The article considers the main methodical specifics of the ranking and compares data with The World Open Budget Index (OBI) by the International Budget Partnership. The main results obtained during the ranking process are also presented. These results demonstrate the state of budget transparency of Russian regions, as well as the positive changes that have taken place during the ranking. The authors formulate both the problems to be solved at the present stage of work to increase the level of budget transparency at the regional level and suggest solutions.

Keywords: public administration; public finance; public finance management effectiveness; budget; budget of a constituent entity of the Russian Federation; open budget; open budget data; open public administration.

Citation: Belousov, Yu.V. & Timofeeva, O.I. (2017). Reyting regionov po urovnyu otkrytosti byudzheta kak instrument povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi finansami [Budget Transparency Ranking of Russian Constituent Entities as a Tool to Improve Public Finance Management Effectiveness]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 139–157 (in Russian).

REFERENCES

1. Belousov, Yu.V. (2016). Osnovnye roli uchastnikov byudzhetykh otnosheniy: otsenka i samo-otsenka [Main Roles of Participants of Budget Relations: Assessment and Self-Assessment]. *Gosmenedzhment* (electronic journal). Available at: www.gosman.ru/?news=45322 (accessed: 25 October, 2015).
2. Belousov, Yu.V. & Timofeeva, O.I. (2015a). *Otkryti byudzheta. Rezul'taty rejtinga sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu otkrytosti byudzhetykh dannykh v 2014 godu* [Budget Transparency. The Results of the Ranking of Russian Regions Revealing the Level of Budget Data Transparency in 2014]. Moscow: KNORUS, pp. 16–18. Available at: [www.gosman.ru/content/Otkrytyiy_buydzhet_copy\(1\).pdf](http://www.gosman.ru/content/Otkrytyiy_buydzhet_copy(1).pdf).
3. Belousov, Yu.V. & Timofeeva, O.I. (2015b). O metodike i rezul'tatakh issledovaniya urovnya otkrytosti byudzhetykh dannykh sub»ektov RF [on Methodology and Results of Studying the Level of Budget Transparency Ranking of Russian Constituent Entities]. *Finance*, no 3, pp. 13–19.
4. Belayeva, N.Yu. (2011). Development of the Concept of Public Policy: Attention to Driving Forces and Managing Actors. *Polis. Political Studies*, no 3, pp.72–87.
5. Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1997). Raschet soglasia. Logicheskie osnovaniya konstitutsionnoy demokratii [The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy]. In: Buchanan, J.M. *Sochineniya* [Works]. Moscow: Taurus Alfa.
6. Financial Research Institute (2017). Metodika sostavleniya rejtinga sub»ektov RF po urovnyu otkrytosti byudzhetykh dannykh v 2017 godu [Budget Transparency Ranking Methodology of Russian Constituent Entities on the Level of Budget Data Transparency in 2017]. *Gosmenedzhment* (electronic journal). Available at: www.gosman.ru/?news=48226 (accessed: 25 October, 2017).
7. Nikovskaya, L.I. & Yakimets, V.N. (2017). Quality of Public Policy and Advance of Public Interests: Russian Specifics. *Public Policy*, no 1, pp. 29–53.
8. Center for Budget Monitoring of PetrSU (2000–2007). *Otkryti biudget. Regiony Rossii*. [Open budget. Regions of Russia]. Available at: www.openbudget.karelia.ru (accessed: 25 October, 2017).
9. Applied Economics Center (2013–2015), Financial Research Institute (2015–2017). Otkryty byudzheta. Rejting sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu otkrytosti byudzhetykh dannykh [Open budget. Budget ranking of Russian constituent entities revealing the level of budget transparency of budgetary data]. *Gosmenedzhment* (electronic journal). Available at: www.gosman.ru/?news=30139 (accessed: 25 October, 2017).
10. Financial Research Institute (2015–2017). *Rejting sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu otkrytosti byudzhetykh dannykh* [Budget Ranking of Russian Constituent Entities Revealing the Level of Budget Transparency of Budgetary Data]. NIFI. Available at: www.nifi.ru/ru/rating (accessed: 25 October, 2017).
11. Financial Research Institute (2016). Svod predlozheniy i zamechaniy k proektu metodiki provedeniya monitoringa i sostavleniya rejtinga sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu otkrytosti byudzhetykh dannykh v 2016 godu [A set of proposals and comments to the draft methodology for monitoring and ranking Russian constituent entities revealing the level of transparency of budget data in 2016]. *Gosmenedzhment* (electronic journal). Available at: www.gosman.ru/?news=44045 (accessed: 25 October, 2017).
12. Financial Research Institute (2017). Svod predlozheniy i zamechaniy k proektu metodiki provedeniya monitoringa i sostavleniya rejtinga sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu

- otkrytosti byudzhetykh dannykh v 2017 godu [A set of Proposals and Comments to the Draft Methodology for Monitoring and Ranking Russian Constituent Entities Revealing the Level of Transparency of Budget Data in 2016]. *Gosmenedzhment* (electronic journal). Available at: www.gosman.ru/finans?news=48861 (accessed: 25 October, 2017).
13. Stiglitz, J. (1997). *Ekonomika gosudarstvennogo sektora* [Economics of the Public Sector]. Stiglitz Joseph Moscow: MGU: INFRA.
 14. Sungurov, A.Yu. & Karyagin, M.E. (2017). Russian Expert Community and Government: The Main Forms of Interaction *Polis. Political Studies*, no 3, pp.144–159.
 15. Khasan, G. (2013). *Indeks otkrytosti mestnykh budgetov* [The index of openness of local budgets]. Available at: <http://budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf> (accessed: 25 October, 2017).
 16. Arrow, K.J. (2004). *Kollektivnyi vybor i individualnye tsennosti* [Social Choice and Individual Values]. Moscow: GU VSHE.
 17. Alt, J.E & Lassen, D.D. (2006). Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science*, vol. 50, no 3, pp. 530–550.
 18. International Budget Partnership (2016). *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*. Available at: www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017-guide-questionnaire-english (accessed: 25 October, 2017).
 19. Institute of Public Finance (2016–2017). *Local budget transparency (November 2016 – March 2017)*. Available at: www.ijf.hr/transparency (accessed: 25 October, 2017).
 20. Swain, J.W. & Reed B.J. (2010). *Budgeting for Public Managers*. Taylor & Francis Group.
 21. International Budget Partnership (2012). *Open budget survey 2012*. Report. Available at: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report (accessed: 25 October, 2017).
 22. International Budget Partnership (2015). *Open budget survey 2015*. Report. Available at: www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report (accessed: 25 October, 2017).
 23. *G8 Open Data Charter* (2013). Available at: www.gov.uk/government/publications/open-data-charter (accessed: 25 October, 2017).
 24. Robinson, M. (2008). *Budgeting for the Poor*. New York: Palgrave Macmillan.
 25. Khagram, S., Fung, A. & de Renzio, P. (eds.) (2013). *Open Budget. The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.