

УДК 336.14

**Ключевые слова:**

открытость бюджетной системы,  
открытый бюджет, индекс открытости бюджетов,  
прозрачность в налогово-бюджетной сфере,  
индекс прозрачности бюджетов

**Н. В. Голованова,**

ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений  
Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: golovanova@nifi.ru)

## Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта

*Концепция открытости (прозрачности) бюджетной системы была разработана в 90-х годах XX века и стала особенно актуальна в период финансового кризиса, поскольку согласно аналитическим исследованиям повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере приводит к улучшению результатов исполнения бюджетов, снижению стоимости заимствований, а также к сокращению масштабов коррупции.*

**Д**окументы, позволяющие оценивать открытость и прозрачность в бюджетной сфере, разрабатываются международными организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Подготовленные ими кодексы, руководства и рекомендации носят необязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам воспринимается как соблюдение стандартов лучшей практики.

Основными документами по открытости и прозрачности бюджетов<sup>1</sup> в настоящее время являются: Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ), включающее Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (далее — Кодекс надлежащей практики МВФ)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Подробнее см.: Техническая информация о тенденциях, проблемах и результатах в вопросах прозрачности и подотчетности государственных финансов, подготовленная для стран — членов PEMPAL ([http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note_rus.pdf)).

<sup>2</sup> Первая редакция Кодекса надлежащей практики МВФ была разработана в 1998 г., а к 2001 г. она была дополнена Руководством по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Новая редакция этих документов была принята в 2007 г. (Manual on Fiscal Transparency <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>; Code of Good Practices on Fiscal Transparency <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>).

и Лучшая практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета (далее — Лучшая практика ОЭСР)<sup>3</sup>.

Лучшая практика ОЭСР содержит рекомендации по подготовке бюджетных отчетов, соответствие которым может использоваться для оценки прозрачности бюджетов. В 2015 г. она была дополнена Рекомендациями по управлению бюджетом<sup>4</sup>, содержащими десять принципов надлежащего управления бюджетом, которые посвящены как вопросам подготовки и исполнения бюджета, так и его связи с другими аспектами государственного управления.

ОЭСР определяет прозрачность как «полное раскрытие всей важной бюджетной информации, осуществляемое своевременно и систематически»<sup>5</sup>. В соответствии с определением, используемым МВФ, прозрачность в налогово-бюджетной сфере — это «открытость для широкой общественности информации о структуре и функциях органов власти, задачах налогово-бюджетной политики, отчетных и прогнозируемых данных о финансах общественного сектора»<sup>6</sup>. Понятие прозрачности подразумевает «свободный доступ к достоверной, полной, своевременной, понятной и сопоставимой между странами информации о деятельности органов власти... таким образом, что избиратели и финансовые рынки могут точно оценить финансовое положение органов власти и истинные издержки и выгоды от их действий, в том числе экономические и социальные последствия этих действий в настоящем и будущем периоде»<sup>7</sup>.

Кодекс надлежащей практики МВФ содержит набор принципов, сгруппированных по четырем основным направлениям: (I) четкое разграничение функций и ответственности, (II) доступность информации для общественности, (III) открытость бюджетного процесса, (IV) гарантия полноты и достоверности информации.

В 2014 г. МВФ подготовил Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (далее — Кодекс прозрачности МВФ)<sup>8</sup>. В Кодексе прозрачности МВФ по сравнению с Кодексом надлежащей практики изменен принцип организации информации. Новый Кодекс содержит базовую, надлежащую и передовую практику по четырем направлениям: (I) бюджетная отчетность, (II) прогнозирование доходов и бюджетирование, (III) анализ и управление бюджетными рисками, (IV) управление доходами от ресурсов. Такой подход позволяет установить ориентиры для поэтапного достижения международных стандартов прозрачности<sup>9</sup>.

## **МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

На основе международных стандартов проводятся оценки прозрачности бюджетной системы в разных странах. Можно выделить два типа оценок: обзоры, посвященные анализу выполнения международных стандартов прозрачности в какой-либо стране,

---

<sup>3</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency ([http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best Practices Budget Transparency - complete with cover page.pdf](http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best_Practices_Budget_Transparency_-_complete_with_cover_page.pdf)). Существует вариант перевода данного документа — «Оптимальные подходы стран — членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета» ([http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf)), но автор предпочитает пользоваться ставшим уже привычным в бюджетной сфере термином «лучшая практика».

<sup>4</sup> Recommendation on Budgetary Governance (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>).

<sup>5</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency. 2001.

<sup>6</sup> Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> The Fiscal Transparency Code 2014 (<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>), утверждение запланировано на лето 2015 г.

<sup>9</sup> См. Update on the Fiscal Transparency Initiative (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>).

и межстрановые сравнения, основанные на сопоставлении количественных оценок, отражающих информацию о бюджете и бюджетном процессе.

### Обзоры прозрачности в налогово-бюджетной сфере

Основываясь на принципах, заложенных в Кодексе МВФ и других стандартах, международные организации готовят доклады и обзоры. Наиболее известными из них являются:

- доклады о соответствии стандартам и кодексам (ROSC)<sup>10</sup>;
- отчеты по Системе оценки эффективности управления государственными финансами Программы оценки государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA)<sup>11</sup>;
- обзоры ОЭСР, в частности, обзор бюджетной практики и процедур<sup>12</sup>.

На основе Кодекса прозрачности МВФ был разработан механизм проведения Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере<sup>13</sup>, которая должна заменить Доклад о соответствии стандартам и кодексам в налогово-бюджетной сфере. В 2014 г. оценка на основе Кодекса прозрачности МВФ была проведена для России.

### Аналитические исследования

На основе международных стандартов также проводятся аналитические исследования, позволяющие сопоставить прозрачность бюджетов в различных странах. В большинстве работ строятся индексы прозрачности бюджетной системы (*fiscal transparency index*)<sup>14</sup>, которые затем используются для оценки связи между прозрачностью бюджетов и макроэкономическими или политическими факторами.

Alt и Lassen (2006) разработали индекс, построенный на основе лучшей практики ОЭСР. Анкета состояла из 11 пунктов (десять соответствовали Лучшей практике ОЭСР, 11-й пункт отражал учет по методу начислений). Лучшую практику ОЭСР использовали также Bastida и Benito (2007, 2009) при оценке прозрачности бюджетов для 41 страны.

Nameed (2005) оценивал прозрачность в бюджетно-налоговой сфере в 57 странах на основе Кодекса МВФ, построив суммарный индекс прозрачности и четыре частных индекса по четырем разделам: (I) достоверность данных, (II) среднесрочное бюджетирование, (III) отчеты об исполнении бюджетов, (IV) раскрытие фискальных рисков. Jarmuzek и др. (2006) также строили индекс прозрачности для 27 стран с переходной экономикой на основе Кодекса МВФ, используя доклады о соответствии стандартам и кодексам МВФ. Анкета включала вопросы по пяти разделам: среднесрочное бюджетирование и анализ, стандарты учета и качество данных, внебюджетная деятельность, межбюджетные отношения. Последний раздел включал вопросы по независимому аудиту и по роли министерства финансов в бюджетном процессе.

### Индекс открытости бюджета

Наиболее известным инструментом оценки прозрачности бюджетных систем различных стран является Индекс открытости бюджета (*Open Budget Index*, далее — OBI), составляемый

---

<sup>10</sup> Reports on the Observance of Standards and Codes (<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>), см. также Questionnaire of Fiscal Institutions (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>).

<sup>11</sup> Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program. См.: Управление государственными финансами: система оценки эффективности ([http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Russian-Final\\_0.pdf](http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Russian-Final_0.pdf)).

<sup>12</sup> OECD Budget Practices and Procedures Survey (<http://www.oecd.org/governance/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>).

<sup>13</sup> Fiscal Transparency Evaluations (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>).

<sup>14</sup> Также в некоторых работах можно встретить индекс прозрачности бюджетов (*budget transparency index*) или индекс раскрытия бюджетной информации (*index of fiscal disclosure*).

Международным бюджетным партнерством (*International Budget Partnership, IBP*)<sup>15</sup>. Оценка проводится раз в два года, чтобы охватить все этапы бюджетного процесса, от разработки проекта бюджета до утверждения годового отчета об исполнении.

ОВИ рассчитывается на основе ответов независимых экспертов на вопросы анкеты, посвященной описанию бюджетного процесса внутри страны. Анкета состоит из пяти частей: (I) идентификация основных бюджетных документов, (II) оценка проекта бюджета и сопутствующей информации, (III) оценка открытости на всех четырех этапах бюджетного процесса, (IV) оценка степени влияния законодательной власти на исполнительную в ходе бюджетного процесса, (V) оценка участия общественности в бюджетном процессе<sup>16</sup>.

Большинство из 125 вопросов анкеты предполагает выбор из пяти ответов. Ответы описывают норму лучшей практики в отношении бюджетной информации (или бюджетного процесса), где «а» означает, что нормы полностью соблюдены, «b» и «с» — соблюдены частично, ответ «d» означает, что нормы не соблюдены, а ответ «е» — что нормы не применимы (см. пример 1). Некоторые вопросы, однако, имеют только три возможных ответа: «а» (соответствие нормам), «b» (несоответствие нормам) или «с» (неприменимо).

**Пример 1. Вопрос 52 из анкеты IBP для оценки на национальном уровне**

Содержатся ли в бюджетном предложении исполнительной власти или в сопутствующей бюджетной документации показатели исполнения программ расходов?

- a. Показатели исполнения представлены для всех программ.
- b. Показатели исполнения представлены для программ, отражающих не менее двух третей расходов, но не все расходы.
- c. Показатели исполнения представлены для программ, отражающих менее двух третей расходов.
- d. Показатели исполнения не представлены.
- e. Неприменимо / иное (пожалуйста, прокомментируйте).

При оценке по вопросам с пятью возможными ответами за ответ «а» присваивается 100 баллов, за «b» — 67 баллов, за «с» — 33 балла, ответ «d» оценивается в 0 баллов. Вопросы с ответом «е» не учитываются при расчете суммарной оценки страны. Для вопросов с тремя вариантами ответа за ответ «а» ставится оценка 100 баллов, за ответ «b» — 0 баллов, а в случае ответа «с» вопрос не включается в суммарную оценку<sup>17</sup>.

ОВИ представляет собой итоговую оценку, составляющую от 0 до 100 баллов и основанную на простом среднем численном значении ответов на 95 вопросов анкеты, позволяющих оценить возможность общественного доступа к информации и полноту восьми ключевых бюджетных документов, которые должны быть опубликованы правительством на различных стадиях бюджетного цикла. Остальные 30 вопросов, не включенные в расчет индекса, посвящены возможности общественного участия в бюджетном процессе, а также роли законодательных и контрольных органов в процессе составления и исполнения бюджета.

Информация о значении Индекса публикуется в Обзоре открытости бюджета (*Open Budget Survey*)<sup>18</sup>. Оценка проводится каждые два года. В 2006 г. индекс охватывал

---

<sup>15</sup> В качестве примеров других оценок можно привести исследования прозрачности в бюджетно-налоговой сфере компании *Oxford Analytica* и Индекс финансовых стандартов некоммерческого фонда *The Financial Standards Foundation*.

<sup>16</sup> Анкета для оценки открытости бюджета ([http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-Questionnaire-FINAL\\_RU.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-Questionnaire-FINAL_RU.pdf)).

<sup>17</sup> Методология обзора открытости бюджета за 2012 год (<http://internationalbudget.org/publications/obi-methodology-2012-russian/>).

<sup>18</sup> См., напр., Обзор открытости бюджета за 2012 год (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>).

59 стран, в 2008 г. — 85, а в 2012 г. уже 100. Результаты последней оценки будут доступны в 2015 г. Россия, набравшая в 2006 г. 47 баллов и занявшая 28-е место из 59, в 2012 г. получила 74 балла, оказавшись на 10-м месте из 100 стран.

### АНАЛИЗ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТОВ НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Поскольку основной объем бюджетных услуг населению предоставляется на региональном и местном уровнях, после проведения исследований, оценивающих прозрачность на уровне центрального правительства, стала очевидна необходимость оценок прозрачности на региональном и местном уровнях.

#### Аналитические исследования

В большинстве исследований, оценивающих прозрачность на субнациональном уровне, авторы строили индекс прозрачности, который затем использовался, чтобы оценить связь между прозрачностью и другими факторами, например экономическим благосостоянием, сбалансированностью бюджета, поведением избирателей при голосовании или объемом долга.

Alt, Lassen и их соавторы проводили оценку бюджетной прозрачности для штатов США<sup>19</sup>. В их работах используется индекс прозрачности, рассчитанный как оценка числа используемых бюджетных практик (один балл ставится за соответствие критерию, см. пример 2).

#### Пример 2. Вопросы для расчета индекса Альта — Лассена

1. Соответствует ли бюджет общепринятым принципам бухгалтерского учета (GAAP)?
2. Используются ли прогнозы расходов на несколько лет?
3. Является ли бюджетный цикл ежегодным?
4. Обязательно ли составление прогноза доходов?
5. Несет ли (разделяет ли) законодательная власть ответственность за прогноз доходов.
6. Утверждаются ли все бюджетные ассигнования единым нормативным актом?
7. Готовятся ли нормативные акты, утверждающие бюджетные ассигнования, сотрудниками, не отражающими интересы какой-либо партии?
8. Запрещено ли законодательством установление бюджетных ассигнований без указания их размера?
9. Требуется ли для бюджета публикация показателей эффективности?

На основе анализа бюджетных документов, представленных в сети Интернет, Veales и Thompson (2010) оценили 134 муниципалитета в штате Вирджиния (США) по 100-балльной шкале, используя 16 критериев, сгруппированных по четырем категориям: представленная бюджетная документация, дополнительная информация, информация о расходах бюджета и информация о заключенных контрактах. Акцент в исследовании делался именно на доступности документов online.

Для измерения прозрачности бюджетов 33 муниципалитетов в Галисии (Испания) Saaman-Alegre и др. (2011) разработали анкету, состоящую из 15 закрытых вопросов, основанных на базовых положениях Кодекса МВФ и особенностях бюджетного процесса на местном уровне. В анкете использовалась шкала Лайкерта, в которой степень согласия

<sup>19</sup> Alt J. E., Lassen D. D., Skilling D. *Fiscal Transparency, Governorial Approval and the Scale of Government: Evidence from the States // State Politics and Policy Quarterly*. 2002. Vol. 2. № 3; Alt J. E., Lassen D. D., Rose S. *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States // IMF Staff Papers*. 2006. № 53.; Alt J. E., Lowry R. C. *Transparency and Accountability: Empirical Results for U.S. States // Journal of Theoretical Politics*. 2010. № 22.

с утверждением измерялась от 1 («полностью не согласен») до 5 («полностью согласен»). На вопросы анкеты отвечали муниципальные служащие.

**Пример 3. Вопрос 8 из анкеты Саамано-Алегре и др.**

	Полностью не согласен			Полностью согласен	
	1	2	3	4	5
В программах расходов представлен анализ эффективности (затраты-выгоды, затраты-полезность, ...) и, в случае осуществления инвестиций, анализ эксплуатационных расходов					

Deng и др. (2013) предложили рассматривать два аспекта прозрачности: охват (полноту) и глубину (уровень детализации) доступной бюджетной информации. Полнота подразумевает, что данные характеризуют весь бюджетный сектор (собственно бюджет, внебюджетные фонды и фонды предприятий, находящихся в государственной собственности), а также содержат информацию как по потокам (текущие доходы, расходы, заимствования, дефицит/профицит), так и по запасам (объем активов и обязательств). Глубина означает детализацию информации по статьям бюджетной классификации (функциональная/экономическая классификация расходов, основные источники доходов и финансирования) и по уровням бюджетной системы. При оценке прозрачности провинций Китая использовалась анкета из 113 вопросов: 66 касались бюджета, 30 — фондов социального страхования, 17 — государственных предприятий.

**Исследования, основанные на методологии Международного бюджетного партнерства**

Понимая важность оценки прозрачности на субнациональном уровне, Международное бюджетное партнерство инициировало два исследования, посвященных разработке оценок открытости бюджетов регионов и муниципалитетов.

В 2011 г. по инициативе IBP был проведен анализ прозрачности бюджетов в десяти странах, как на региональном (Аргентина, Бразилия, Боливия, Индия, Монголия, Перу), так и на местном (Хорватия, Эквадор, Индонезия, Мали) уровне. Методология оценки самостоятельно разрабатывалась для каждой страны организациями, проводящими исследования в странах — участниках проекта. Анкеты включали вопросы о доступности информации о бюджетах online и вопросы, характеризующие бюджетный процесс<sup>20</sup>. Вопросы в анкетах представляли собой множественный выбор ответов (шкала Лайкерта), некоторые анкеты включали также открытые вопросы.

С учетом результатов первого пилотного проекта была разработана анкета для оценки прозрачности бюджета на региональном и местном уровнях и методические рекомендации к ней<sup>21</sup>. Вопросы анкеты были сгруппированы по четырем основным направлениям: (I) доступность бюджетных документов, (II) подготовка проекта бюджета, (III) процесс исполнения бюджета, (IV) бюджетная отчетность и контроль. Анкета содержала как вопросы из анкеты IBP для оценки на национальном уровне, адаптированные для региональных и местных бюджетов, так и новые вопросы, касающиеся межбюджетных трансфертов, предоставления услуг и закупок<sup>22</sup>. На основе этой анкеты в 2012–2013 гг. был

<sup>20</sup> Kroth V. *Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies*. 2012 ([http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper\\_final.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf)).

<sup>21</sup> Первоначально были разработаны две анкеты: для регионального и местного уровней. Но затем было решено, что анкета должна быть единой для всех субнациональных бюджетов, см. Lawson A., Alvarez G. (2013).

<sup>22</sup> *Subnational Open Budget Survey Questionnaire* ([http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Questionnaire\\_final020514vrquestions\\_em.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf)); *Subnational Open Budget Survey Methodology* ([http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Methodology\\_final020514.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf)).



проведен анализ открытости региональных и местных бюджетов в трех странах: Бразилии, Индонезии и Танзании.

Формула построения субнационального индекса повторяла формулу, использующуюся при расчете ОВИ. По результатам исследования был сделан вывод о том, что хотя внутри страны индекс позволяет сопоставить открытость бюджетов одного уровня, для международного сопоставления необходимо выделить три вида индексов: для регионального уровня (субъекты федерации, штаты, провинции), уровня крупных муниципалитетов (округов) с населением свыше 1 млн человек и уровня муниципалитетов с населением менее 1 млн.

Некоторые исследователи самостоятельно применяли методологию IBP для оценки прозрачности. Например, методика оценки прозрачности местных бюджетов, основанная на подходах IBP, была разработана в Казахстане<sup>23</sup>. Анкета для оценки содержит 93 вопроса с возможностью выбора ответа. Как и ОВИ, Индекс открытости местных бюджетов Казахстана оценивается раз в два года<sup>24</sup>.

Подходы IBP также использовались при разработке российских рейтингов открытости региональных и местных бюджетов.

### ОЦЕНКА ОТКРЫТОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИИ

В российской практике понятия «прозрачности» и «открытости» применительно к бюджету и бюджетной системе используются как синонимы<sup>25</sup> (ст. 36 Бюджетного кодекса РФ).

Министерство финансов Российской Федерации уделяет большое внимание вопросам прозрачности бюджета, и, как отмечается в Докладе МВФ, «большинство аспектов налогово-бюджетной отчетности и составления бюджета в России отвечает надлежащей или передовой практике, определенной в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере... и раскрытие информации и управление бюджетными рисками были значительно улучшены в последние годы»<sup>26</sup>.

В целях повышения прозрачности на региональном и местном уровнях были разработаны «Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме»<sup>27</sup>.

Для распространения опыта в сфере открытости бюджетов Минфином России был подготовлен доклад<sup>28</sup>, который, в частности, содержал анализ представленных субъектами Российской Федерации «бюджетов для граждан» в форме брошюр и презентационных материалов, а также анализ информации, размещенной на порталах, разработанных для представления информации о бюджете в доступной форме.

Оценки прозрачности на региональном и местном уровнях в России, как и в других странах, проводятся исследовательскими организациями.

<sup>23</sup> Проект «Индекс открытости местных бюджетов» (<http://budget.kz/indeks-otkrytosti-mestnykh-byudzhetrov/>).

<sup>24</sup> Хасан Ж. Индекс открытости местных бюджетов. 2013 (<http://budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf>).

<sup>25</sup> Некоторые исследователи полагают, что открытость и прозрачность бюджета представляют собой разные понятия и под «открытостью» следует понимать возможность получить подробную информацию, но, чтобы бюджет стал «прозрачным», гражданам необходимо обоснование того, почему властью были приняты те или иные решения (см. материалы круглого стола «Повышение открытости и прозрачности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Финансовый журнал. 2013. № 2).

<sup>26</sup> Российская Федерация: оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере (<http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.pdf>).

<sup>27</sup> Приказ Минфина России № 86н, Минрегиона России № 357, Минэкономразвития России № 468 от 22.08.2013 «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме».

<sup>28</sup> Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан ([http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad\\_noyabr\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad_noyabr_2014.pdf)).

**Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественного участия  
(Центр «Стратегия»)**

Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественного участия проводилась в восьми регионах в рамках программы «Прозрачный бюджет» в 2001 г. В пяти регионах оценка проводилась на уровне субъекта РФ, в трех — на уровне муниципального образования<sup>29</sup>. Оценка проводилась на основе опросов экспертов-респондентов по следующим разделам: (I) юридические аспекты прозрачности, (II) ответственность при расходовании средств, (III) бюджетная информация и бюджетная документация и анализ исполнения бюджета<sup>30</sup>.

Данный проект был первым опытом комплексной оценки прозрачности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации. Оценка носила разовый характер, после окончания проекта дальнейшие исследования на основе разработанной методологии не публиковались.

**Оценка прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации  
и бюджетов муниципальных образований (Комитет гражданских инициатив)**

Оценка прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, разработанная в рамках проекта «Открытый бюджет», проводилась с 2013 г. Результаты обновлялись каждый квартал<sup>31</sup>.

Анкеты, основанные на методологии IBP, заполнялись представителями органов власти муниципальных образований, желающих принять участие в рейтинге, для обоснования ответов приводились подтверждающие ссылки. На сайте [budget4me.ru](http://budget4me.ru) были представлены результаты оценки для 54 муниципальных образований<sup>32</sup> из разных регионов. По результатам оценки, в зависимости от степени соответствия оцениваемых параметров установленным критериям, строился агрегированный индекс (интегральный показатель прозрачности бюджета).

**Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных  
(Центр прикладной экономики, Научно-исследовательский финансовый институт)**

Оценка уровня открытости бюджетных данных проводится Центром прикладной экономики (ЦПЭ) с 2013 г. С 2015 г. оценка осуществляется совместно ЦПЭ и Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ). Анкета для оценки, разработанная на основе принципов лучшей практики и методологии IBP, а также российского бюджетного законодательства, заполняется экспертами<sup>33</sup>. При анализе учитывается только информация, доступная online.

Оценка осуществляется в четыре этапа, соответствующих этапам бюджетного процесса: (I) первоначальное утверждение бюджета, (II) годовой отчет об исполнении бюджета, (III) текущее исполнение бюджета и финансовый контроль, (IV) составление

---

<sup>29</sup> Замятина М. Ф. и др. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. СПб.: Норма, 2002.

<sup>30</sup> Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта РФ; Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования РФ ([http://openbudget.karelia.ru/dc\\_strat\\_all.shtml](http://openbudget.karelia.ru/dc_strat_all.shtml)).

<sup>31</sup> В мае-июне 2015 г. портал «Открытый бюджет» <http://budget4me.ru/> был на реконструкции.

<sup>32</sup> Анкеты были разработаны и для субъектов Федерации, и для муниципальных образований ([budget4me.ru/ob/images/bftres/system\\_of\\_estimation\\_budgets\\_transparency.docx](http://budget4me.ru/ob/images/bftres/system_of_estimation_budgets_transparency.docx)), но рейтинг был представлен только для муниципалитетов.

<sup>33</sup> Анкета ежегодно уточняется, вопросы корректируются в сторону увеличения формализации. Версия анкеты на 2015 г. представлена по адресу <http://www.nifi.ru/ru/ratings.html>.



проекта бюджета. Итоговая оценка представляет собой сумму баллов, присвоенных в результате ответов на каждый из вопросов анкеты, на основе которой строится рейтинг. Итоговый рейтинг за год учитывает результаты всех четырех этапов.

Преимуществом данной оценки по сравнению с другими российскими рейтингами является полнота охвата: оценка проводится по всем субъектам Российской Федерации. Эксперты отмечают, что с начала составления рейтинга увеличилось количество связанных с бюджетом документов, находящихся в открытом доступе, а также степень детализации представленной в них информации о бюджете и бюджетном процессе<sup>34</sup>.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка прозрачности (открытости) в бюджетной сфере обычно проводится на основе анкет, ответы в которых представляют собой бинарный выбор (соответствие/несоответствие принципам лучшей практики) или множественный выбор (вариант шкалы Лайкерта, позволяющей оценить степень соответствия критериям лучшей практики). Баллы, как правило, выставляются по результатам опроса экспертов по бюджету и бюджетному процессу или на основе анализа доступных online документов. Наиболее известной является методология оценки, разработанная Международным бюджетным партнерством, ее анкеты послужили образцом и для российских систем оценки открытости бюджетов.

Рассчитанные на основе оценок индексы используются для составления рейтинга, а также для оценки связи с показателями, характеризующими различные параметры бюджетной системы (сбалансированность бюджета, объем долга) или параметры политического процесса (результаты голосования). В России на основе оценок прозрачности/открытости строятся рейтинги субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, исследования о наличии связи с другими переменными пока не проводились.

Несомненное достоинство российских методик оценки — высокая степень их адаптации к российскому бюджетному законодательству (в отличие от прямого копирования методики IBP в ряде стран). Анализ международного опыта позволяет выделить направления для дальнейшего совершенствования подходов, используемых в России: например, включение в анкеты вопросов не только о потоках (текущий бюджет), но и о запасах (активы и обязательства), а также проведение оценки доступности информации о деятельности государственных и муниципальных предприятий.

И конечно, российские рейтинги прозрачности бюджетов ждут ученых, которые будут использовать результаты оценок в своих исследованиях.

### Библиография

1. Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Лавров А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3.
2. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3.
3. Блохин А. А. Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015).

---

<sup>34</sup> Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3.

5. Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad\\_noyabr\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad_noyabr_2014.pdf).
6. Круглый стол «Повышение открытости и прозрачности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2.
7. Обзор открытости бюджета за 2012 год [Электронный ресурс] / Международное бюджетное партнерство. Режим доступа: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>.
8. Замятина М. Ф., Бескровная В. А., Виноградова Т. И., Торхов Д. О. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. СПб.: Норма, 2002.
9. Российская Федерация: Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Доклад МВФ по стране № 14/134 [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.pdf>.
10. Техническая информация о тенденциях, проблемах и результатах в вопросах прозрачности и подотчетности государственных финансов, подготовленная для стран — членов PEMPAL [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note_rus.pdf).
11. Хасан Ж. Индекс открытости местных бюджетов. 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf>.
12. Alt J. E., Lassen D. D. Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries // Europe an Economic Review. 2006. Vol. 50. Issue 6.
13. Alt J. E., Lassen D. D., Rose S. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States // IMF Staff Papers. 2006. № 53.
14. Alt J. E., Lassen D. D., Skilling D. Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval and the Scale of Government: Evidence from the States // State Politics and Policy Quarterly. 2002. Vol. 2. № 3.
15. Alt J. E., Lowry R. C. Transparency and Accountability: Empirical Results for U.S. States. // Journal of Theoretical Politics. 2010. № 22.
16. Bastida F., Benito B. Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison // Public Administration Review. 2007. Vol. 85. Issue 3.
17. Beales J., Thompson M. W. Government Transparency in Virginia: How Localities Compare. 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt\\_Transparency\\_LocalGov.pdf](http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf).
18. Benito B., Bastida F. Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach // Public Administration Review. 2009. Vol. 69. Issue 3.
19. Caamano-Alegre J. et al. Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis / International Center for Public Policy Working Paper Series. 2011. P. 83.
20. Code of Good Practices on Fiscal Transparency [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (англ.), <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf> (рус.).
21. Deng Sh., Peng J., Wang C. Fiscal Transparency at the Chinese Provincial Level // Public Administration Review. 2013. Vol. 91. Issue 4.
22. The Fiscal Transparency Code 2014 [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.
23. Hameed F. Fiscal Transparency and Economic Outcomes // IMF Working Paper. 2005. № 05/225.
24. Jarmuzek M. et al. Fiscal Transparency in Transition Economies [Электронный ресурс] / CASE Network Studies and Analyses. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=1437512>.
25. Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158.
26. Kroth V. Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper\\_final.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf).
27. Lawson A., Alvarez G. Synthesis Report on the Piloting of the Subnational Open Budget Survey (SN OBS) in Brazil, Indonesia and Tanzania. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys\\_final020714.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys_final020714.pdf).
28. Manual on Fiscal Transparency. [Электронный ресурс] / IMF. 2007. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> (англ.), <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manual.pdf> (рус.).
29. OECD Best Practices for Budget Transparency [Электронный ресурс] / OECD. 2002. Режим доступа: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best-Practices-Budget-Transparency-complete-with-cover-page.pdf> (англ.), [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf) (рус.).
30. Recommendation of the Council on Budgetary Governance [Электронный ресурс] / OECD. 2005. Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.
31. Update on the Fiscal Transparency Initiative. [Электронный ресурс] / IMF Policy Paper. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>.
32. Wehner J., Renzio P. The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence [Электронный ресурс] / GIFT. 2015. Режим доступа: [fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2015/04/Impacts-of-Fiscal-Openness.pdf](http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2015/04/Impacts-of-Fiscal-Openness.pdf).