



# Методология и результаты измерения открытости бюджетов регионов России

**Ольга Ивановна Тимофеева**

E-mail: [timofeeva@nifi.ru](mailto:timofeeva@nifi.ru), ORCID: 0000-0001-9255-4753

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация;  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва 125167, Российская Федерация

## Аннотация

В начале XXI в. особую актуальность приобрели вопросы открытости (прозрачности) бюджетов публично-правовых образований. Это обусловлено технологическими изменениями (появление интернета) и распространенной формой политического участия в современных государствах (представительная демократия). Актуальной является также задача измерения бюджетной открытости. В настоящее время не существует ее единственного решения.

В статье представлены методология и результаты измерения открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации. Измерение бюджетной открытости регионов осуществляется на основе специальной методологии. В статье представлены ее основные характеристики и особенности, а также результаты оценки бюджетной открытости всех субъектов Российской Федерации за период с 2013 по 2021 г. В методологии оценки бюджетной открытости регионов России используются новации, позволяющие получить достоверные и качественные результаты. Система оценки работает как механизм, стимулирующий повышение открытости бюджетных данных. За период измерений открытость бюджетов регионов существенно выросла. Однако на данном этапе не все аспекты бюджетной открытости удается измерить. Предстоит совершенствовать методологию и технологию измерения, расширяя охват направлений и повышая качество оценки.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, управление общественными финансами, открытость (прозрачность) бюджета, открытость бюджетных данных

**JEL:** H61, H70

**Благодарности:** Статья подготовлена по результатам исследований, связанных с составлением рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. В 2015–2021 гг. составление рейтинга осуществлялось Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) по государственному заданию Министерства финансов Российской Федерации. При подготовке статьи ценные рекомендации получены от руководителя проекта по составлению рейтинга Юрия Викторовича Белоусова.

**Для цитирования:** Тимофеева О. И. Методология и результаты измерения открытости бюджетов регионов России // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 6. С. 44–58.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-44-58>.

© Тимофеева О. И., 2022

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-44-58>

## Methodology and Results of Measuring the Transparency of Russian Regional Budgets

Olga I. Timofeeva<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

<sup>2</sup> Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125167, Russian Federation

<sup>1,2</sup> [timofeeva@nifi.ru](mailto:timofeeva@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9255-4753>

### Abstract

At the beginning of the 21st century, the issues of openness (transparency) of budgets of public-legal entities became especially relevant. This is due to technological changes (the advent of the Internet) and a common form of political participation in modern states (representative democracy). The task of measuring budget openness is also topical. Currently, there is no single solution for it. The article presents the methodology and results of measuring the openness of budget data in the constituent entities of the Russian Federation. The measurement of the budget openness of the regions is carried out on the basis of a special methodology. The article presents its main characteristics and features, as well as the results of budget openness assessment of all the subjects of the Russian Federation for the period from 2013 to 2021. The methodology of assessing the budget openness of Russian regions uses innovations that allow obtaining reliable and high-quality results. The evaluation system works as an incentive mechanism to increase the openness of budget data. During the measurement period, the openness of regional budgets has increased significantly. At this stage, not all aspects of budget openness can be measured. It is necessary to improve the methodology and technology of measurement, to expand the coverage of areas and to improve the quality of the assessment.

**Keywords:** budget, budget process, public finance management, budget openness (transparency), openness of budget data

**JEL:** H61, H70

**Acknowledgments:** The article is based on the results of research related to the rating of the constituent entities of the Russian Federation on the level of transparency of budget data. In 2015–2021, the rankings were compiled by the Financial Research Institute (FRI) under the state order of the Ministry of Finance of the Russian Federation. When preparing the article, the author received valuable advice from the head of the rating project Yuri V. Belousov.

**For citation:** Timofeeva O.I. (2022). Methodology and Results of Measuring the Transparency of Russian Regional Budgets. *Financial Journal*, vol. 14, no. 6, pp. 44–58 (In Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-44-58>.

© Timofeeva O.I., 2022

---

## ВВЕДЕНИЕ

Проблемы, связанные с открытостью бюджетов<sup>1</sup> публично-правовых образований, стали особенно актуальны с начала XXI в. Для этого времени также характерно увеличение информации о бюджетах публично-правовых образований, доступной широкому кругу лиц. В Обзоре открытости бюджета 2021 г. отмечено, что «за последние 13 лет фиксируется неуклонный рост глобальной прозрачности. Средняя оценка прозрачности в опросе

---

<sup>1</sup> Термины «открытость бюджета» и «прозрачность бюджета» в статье используются как синонимы.

увеличилась более чем на 20 процентов с 2008 года»<sup>2</sup>. Для этого имеется две предпосылки. Первая заключается в технологических изменениях, позволяющих на новом качественном уровне генерировать и распространять информацию. Появление интернета и социальных сетей влияет на разные сферы жизнедеятельности, в том числе на сферу управления общественными финансами. Бюджетные данные, как правило, объемны, а время, в течение которого они актуальны, ограничено. Представить себе масштабное и оперативное распространение информации о бюджете на бумаге практически невозможно, но интернет сделал эту задачу решаемой. Также возможности интернета и социальных сетей позволяют организовать взаимодействие политиков и граждан.

Вторая предпосылка заключается в том, что в современных государствах распространенной формой политического участия является представительная демократия. Ее суть заключается в опосредованном участии граждан в государственном управлении, в выборе ими лиц, призванных представлять их интересы. В этих условиях необходимо обеспечить подотчетность органов публичной власти перед обществом. Аргументируя важность бюджетной открытости, политики и исследователи часто говорят об усилении подотчетности власти перед обществом, а также о ее позитивном влиянии на ряд других параметров социально-экономической системы. Эти утверждения трудно поддаются эмпирической проверке. Тем не менее за последние годы проведен ряд исследований, посвященных оценке причинно-следственной связи бюджетной открытости с другими параметрами социально-экономической системы, например с макроэкономическими показателями [Bastida et al., 2007], инфляцией [Montes et al., 2018], прямыми иностранными инвестициями [Cicatiello et al., 2021], стоимостью заимствований [Copelovitch et al., 2018], коррупцией [Olken, 2007; Lindstedt et al., 2010; Montes et al., 2021], подотчетностью государства обществу [Fox, 2007; Hood, 2010] и др. Мартин Хаус с соавторами по итогам проведенного в 2022 г. анализа эмпирических исследований, посвященных оценке эффектов бюджетной открытости [Haus et al., 2022], отмечают, что «недавние исследования «предоставляют достоверные причинно-следственные доказательства, фиксируют долгосрочные и реальные последствия, а также дают более детальное представление о том, когда, где и как фискальная открытость может способствовать преобразованию управления и в итоге улучшению жизни»<sup>3</sup>.

Современные теории государственного управления, такие как New Public Governance [Osborne, 2006; Matt, 2008] и New Public Management [Hood, 1991; Osborne et al., 1993; Laurence et al., 2001], также ориентируются на бюджетную открытость. Модель New Public Governance, которая реализуется в большинстве развитых стран, признает необходимость существования гражданского общества. Взаимодействие государства и гражданского общества является важнейшим условием для принятия решений в сфере государственного управления. Для того чтобы такое взаимодействие стало возможным, нужна информация. Принято считать, что раскрытие информации о бюджете обеспечивает подотчетность государства перед обществом и повышает уровень доверия граждан к органам власти [Folscher, 2010].

На практике получается не все так хорошо, как в теории. Результаты ряда проведенных эмпирических исследований влияния бюджетной открытости на другие социально-экономические показатели не подтверждают наличия прямой взаимосвязи, в том числе не всегда очевидна связь между открытостью бюджета и подотчетностью государства

---

<sup>2</sup> *Open Budget Survey 2021 / International Budget Partnership. URL: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey-2021-1.pdf>.*

<sup>3</sup> *Haus M., Wehner J., de Renzio P. Progress and Next Steps in Fiscal Openness Research / Public Financial Management Blog. 2022, 27 June. URL: [https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2022/06/-progress-and-next-steps-in-fiscal-openness-research-.html#\\_ftn1](https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2022/06/-progress-and-next-steps-in-fiscal-openness-research-.html#_ftn1).*

обществу [Fox, 2007; Khagram et al., 2013]. В последние годы многие специалисты заявляют о кризисе представительной демократии [Tormey, 2014; Innerarity, 2019]. Причинами этого кризиса считаются рост влияния популизма, особенно современной его версии — технопопулизма [Marres, 2017; De Blasio et al., 2018], противоречие между личными и общественными интересами [Martini, 2012; De Renzio et al., 2019]. Несмотря на проблемы, следует отметить, что открытость бюджета способствует снижению уровня коррупции. Это подтверждают данные экспертов, составляющих международные рейтинги открытости бюджета (*Open Budget Survey*<sup>4</sup>) и коррупции (*Corruption Perceptions Index*<sup>5</sup>). Коэффициент корреляции между уровнем открытости бюджета и уровнем коррупции, рассчитанный на основе данных за 2021 г. по 117 странам, участвовавшим в указанных рейтингах, составил 0,53<sup>6</sup>. Это свидетельствует о среднем уровне взаимосвязи, что соответствует изложенным выше тезисам.

Модель *New Public Management*, являющаяся скорее концепцией, чем завершенной теорией<sup>7</sup>, ставит во главу угла эффективность государственного управления. Расчет эффективности в государственном секторе — чрезвычайно сложная задача: нужно определить затраты и полученный эффект, а для этого требуется информация, которой иногда просто не существует. Возможно, именно поэтому *New Public Management* на практике не внедрена в полном объеме, используются только отдельные ее элементы в ряде англоязычных и скандинавских стран. Как отмечает Ю. В. Белоусов, «ее время еще не наступило» [Belousov, 2022].

В определенный момент времени высоко оценили значение бюджетной открытости для системы государственного управления международные организации. Для использования этого потенциала на практике они стали формировать теоретическую и методологическую базу. В 1998 г. Международный валютный фонд (IMF) впервые представил Кодекс финансовой прозрачности. В настоящее время этот документ в редакции 2019 г. остается центральным звеном в глобальной архитектуре стандартов бюджетной прозрачности<sup>8</sup>. Организация экономического сотрудничества и развития (OECD) в 2002 г. подготовила набор принципов управления бюджетом, впоследствии они совершенствовались и в настоящее время действует редакция 2014 г.<sup>9</sup> Следует отметить «Принципы высокого уровня фискальной прозрачности, участия и подотчетности», разработанные сетью Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT) и одобренные Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2012 г.<sup>10</sup> В этом документе объединены усилия многих участников, заинтересованных в повышении бюджетной открытости. Активность в вопросах бюджетной открытости проявляют также Всемирный банк, Международная федерация бухгалтеров (IFAC), ряд других международных организаций. Разработанные стандарты и принципы в сфере бюджетной открытости помогают обеспечивать ее на практике.

Остаются актуальными вопросы методологии, на основе которой измеряется бюджетная открытость. Например, в докладе Всемирного банка отмечено, что «прозрачность

<sup>4</sup> *Open Budget Survey 2021 / International Budget Partnership.*

<sup>5</sup> *Corruption Perceptions Index / Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>.*

<sup>6</sup> Рассчитано автором с использованием функции «Коррел» программы Microsoft Excel.

<sup>7</sup> Например, концептуальную слабость этой теории отмечают В. Лапуэнте, С. Ван де Валле [Lapuente et al., 2020].

<sup>8</sup> *The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund, 2019. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>.*

<sup>9</sup> *OECD Principles of Budgetary Governance / OECD Publishing, Paris, 2014. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>.*

<sup>10</sup> В настоящее время действует редакция 2018 г.: *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability / GIFT. URL: <https://fiscaltransparency.net/gift-principles/>.*

трудно измерить, и на сегодняшний день не существует единого всеобъемлющего индекса прозрачности»<sup>11</sup>. Оценку прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (ФТЕ) выполняет Международный валютный фонд. Например, для России такая оценка проводилась в 2014 г.<sup>12</sup> и была обновлена в 2019 г.<sup>13</sup> В целях проведения диагностической оценки управления государственными финансами инициирована также партнерская Программа государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA). В ее рамках проводится оценка и делаются выводы о сильных и слабых сторонах системы управления государственными финансами в отдельных странах. Особо следует выделить практику Международного бюджетного партнерства (IBP), которое с 2006 г. составляет индекс открытости бюджетов стран мира, генерируя количественные данные об уровнях и тенденциях прозрачности их бюджетов. IBP стало проводить эту работу на постоянной основе одновременно для многих стран мира, используя механизм рейтинга. В рейтинге за 2021 г. IBP таким образом оценило открытость бюджетов 120 стран<sup>14</sup>. Механизм рейтинга позволяет проводить сравнение стран и выявлять лидеров, в том числе по отдельным направлениям; на их опыт могут ориентироваться другие страны [De Renzio et al., 2011].

IBP, составляя рейтинг, ориентируется на уровень центрального правительства. Применительно к бюджетной открытости больший интерес представляют субфедеральный и местный уровни власти, поскольку именно на этих уровнях решаются вопросы о предоставлении общественных благ, которые можно и нужно обсуждать с обществом. Например, это вопросы дошкольного и общего образования, ЖКХ или благоустройства.

Опыт оценки открытости субфедеральных и (или) местных бюджетов имеется в отдельных странах. Например, в Казахстане рассчитывается индекс открытости местных бюджетов. Он основывается на методологии IBP, адаптированной под условия Казахстана и особенности субнационального мониторинга. В Хорватии рассчитывается индекс прозрачности местных бюджетов. Для этого используется очень простая методика: проверяется публикация пяти документов — бюджетного предложения, утвержденного бюджета, бюджета для граждан, полугодового обзора и годового отчета. При этом никакие факторы, характеризующие содержание документов или их представление в открытом доступе, во внимание не принимаются [Belousov, Timofeeva, 2021].

В статье представлен опыт Российской Федерации по оценке уровня открытости бюджетов регионов. Для проведения такой оценки разработана специальная методология, отличная от методологии IBP. Она учитывает исходные условия, заданные федеральным законодательством, что объективно обусловлено для субфедерального уровня. Кроме того, в ней применяются методологические и технологические новации, позволяющие оценивать не только доступ к бюджетной информации, но и такие параметры, как, например, качество информации, своевременность ее представления или практическое использование. Цель статьи заключается в том, чтобы показать, как измеряется открытость бюджетов на субфедеральном уровне в России, какие новации для этого используются, как работает этот инструмент и какие результаты достигнуты регионами.

---

<sup>11</sup> *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement. Policy Research Report / Washington, DC: World Bank, 2016. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0771-8>.*

<sup>12</sup> *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation. 2014 / IMF Country Report № 14/134. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Russian-Federation-Fiscal-Transparency-Evaluation-41579>.*

<sup>13</sup> *Russian Federation. Fiscal Transparency Evaluation Update. 2019 / IMF Country Report № 19/329. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/30/Russian-Federation-Fiscal-Transparency-Evaluation-Update-48772>.*

<sup>14</sup> *Open Budget Survey 2021 / International Budget Partnership, 2022. URL: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>.*

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оценка открытости бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется по специальной методике. Впервые Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных была разработана в 2013 г. независимой исследовательской организацией «Центр прикладной экономики». Впоследствии проект был поддержан Министерством финансов Российской Федерации, и с 2016 г. составление рейтинга регионов по уровню открытости бюджета осуществляется по заказу Минфина России Научно-исследовательским финансовым институтом<sup>15</sup>.

Идеологической основой для разработки Методики составления рейтинга послужили стандарты бюджетной прозрачности международных организаций, а также методология Международного бюджетного партнерства по расчету индекса открытости бюджетов стран мира. Вместе с тем изначально состав показателей, технология проведения мониторинга и оценки были ориентированы на условия, в которых осуществляется управление региональными финансами в России. На уровне Федерации заданы определенные законодательные рамки, в которых работают субфедеральные органы власти. Эта особенность учитывалась при разработке методологии составления рейтинга. С одной стороны, она является причиной определенных ограничений для оценки открытости, с другой — создает дополнительные возможности. Например, в России создан официальный сайт для размещения информации о деятельности государственных и муниципальных учреждений ([bus.gov.ru](http://bus.gov.ru)), на котором эти учреждения должны размещать ряд документов, характеризующих их деятельность. Такая инфраструктура позволяет оценивать в рейтинге открытость бюджетных данных государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

Технология проведения мониторинга и составления рейтинга имеет существенные отличия от применяемой Международным бюджетным партнерством. Во-первых, с самого начала оценка показателей рейтинга осуществляется на основе данных, размещенных в открытом доступе в интернете, лишь в исключительных случаях информация для оценки запрашивается в регионах. IBP перешло к такой практике только в 2018 г. Второе существенное отличие в технологии — проведение мониторинга и оценки бюджетных данных тогда, когда они являются актуальными. То есть чрезвычайно важным критерием оценки выступает время появления бюджетных данных в интернете. Например, проект бюджета и материалы к нему оцениваются, если они размещены в открытом доступе в течение пяти рабочих дней с момента внесения проекта закона в законодательный (представительный) орган. Для того чтобы можно было обосновать оценки, осуществляется видефиксация информации, размещенной на сайте в определенный момент времени. Третье существенное отличие касается организации работы по проведению мониторинга и оценке, оно заключается в том, каким образом показатели для оценки распределены по экспертам (специалистам, осуществляющих оценку). При составлении рейтинга один эксперт осуществляет оценку показателей по разделу рейтинга по всем субъектам Российской Федерации. Таким образом удастся обеспечить единый подход к оценке одних и тех же показателей в разных регионах. Международное бюджетное партнерство в силу объективных причин (различия в законодательстве, традициях, языке) организует работу иначе: по каждой стране работает свой эксперт. При такой схеме работы обеспечить единый подход к оценке одних и тех же показателей значительно сложнее. Даже когда применяется единая методология оценки, ее реализация на практике разными людьми может отличаться.

<sup>15</sup> Автор статьи является одним из разработчиков методики составления рейтинга и занимается этим проектом на протяжении десяти лет, с момента его основания по настоящее время.

Например, эксперты могут по-разному интерпретировать тот или иной документ или мероприятие по вовлечению граждан в бюджетный процесс.

Открытость бюджета предполагает не только наличие информации в открытом доступе, но и ее использование, а также взаимодействие представителей органов власти с гражданами по бюджетным вопросам. С самого начала составления рейтинга предпринимаются усилия для того, чтобы учитывать эту характеристику открытости. Так, при формировании рейтинга оценивается организация и проведение публичных слушаний по проекту бюджета и годовому отчету об исполнении бюджета, организация работы общественных советов, образованных при финансовых органах субъектов Российской Федерации, использование бюджетов для граждан на практике. IBP проводит оценку предоставляемых в странах возможностей для участия общественности в бюджетном процессе, но не учитывает ее результаты в индексе открытости.

В рейтинге бюджетной открытости субъектов Российской Федерации оценивается не только доступность информации, но и ее качество. Обеспечивается это путем предъявления требований к оцениваемой информации, определенных в Методике составления рейтинга к каждому показателю. Например, это может быть определенная детализация данных, наличие их сопоставления или наличие пояснений к ним. В процессе проведения мониторинга и оценки информация по каждому показателю проверяется на предмет соблюдения всех установленных методикой требований. Поскольку эксперт самостоятельно находит информацию в интернете и проверяет ее на соответствие установленным требованиям, оценки отличаются достоверностью.

При оценке показателей рейтинга дополнительно используются два понижающих коэффициента. Один из них применяется, если поиск данных на сайте затруднен, другой — если информация на сайте представлена в неудобном для пользователей формате или в неструктурированном виде. С помощью этого приема удается стимулировать регионы к решению технических вопросов, обеспечивающих более удобное для пользователей представление бюджетных данных.

Методика составления рейтинга ежегодно совершенствуется. Это делается для того, чтобы учесть прогресс регионов в обеспечении открытости бюджетных данных и задать планку выше. Методика дополняется новыми показателями, с помощью которых решаются задачи раскрытия бюджетных данных, повышения качества информации или вовлечения граждан в решение бюджетных вопросов.

В Методике составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2022 г. двенадцать разделов (направлений оценки) и 80 показателей<sup>16</sup>. Первые пять разделов оценивают открытость бюджетной информации на определенных этапах бюджетного процесса. Оцениваются:

- 1) первоначально принятый закон о бюджете;
- 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.

Последовательность разделов соответствует этапам бюджетного процесса в рамках финансового года. Это важно, поскольку, как уже было отмечено выше, в рейтинге большое значение уделяется времени, когда бюджетные документы становятся доступными. В этих разделах рейтинга оценивается открытость основных бюджетных документов. В отдельный раздел выделено направление оценки «Внесение изменений в закон о бюджете»<sup>17</sup>,

<sup>16</sup> Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2022 г. (в ред. от 11.04.2022) / Научно-исследовательский финансовый институт. URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating>.

<sup>17</sup> В международной практике распространено наименование «дополнительный бюджет».

поскольку в России на региональном уровне внесение таких изменений является стандартной практикой. Иногда уточнение бюджета в течение года изменяет первоначально принятый бюджет до неузнаваемости, а количество законов о внесении изменений в закон о бюджете может составлять более десяти. Например, 13 законов о внесении изменений в бюджет 2021 г. принято в Саратовской области, 11 — в Амурской области.

Следующие шесть разделов рейтинга характеризуют отдельные направления работы по обеспечению открытости бюджета. Это разделы:

- 1) бюджет для граждан;
- 2) публичные слушания (общественные обсуждения) по бюджетным вопросам;
- 3) финансовый контроль;
- 4) публичные сведения о деятельности государственных учреждений;
- 5) организация работы общественного совета;
- 6) стимулирование органов местного самоуправления к повышению открытости бюджетных данных.

В разделе «Бюджет для граждан» оценивается работа органов государственной власти по созданию специальных информационных ресурсов о бюджете в понятном виде на разных этапах бюджетного процесса, а также по их использованию. В рейтинге четко разделяются бюджеты для граждан, созданные на основе проекта бюджета, закона о бюджете и годового отчета об исполнении бюджета. Это сделано осознанно, так как содержание и назначение бюджета для граждан для каждой из этих стадий бюджетного процесса отличаются [Белосов, Тимофеева, 2019]. Также в этом разделе рейтинга оценивается возможность отслеживать посещаемость страниц сайта, на которых размещены бюджеты для граждан. Это позволяет понять, насколько востребованы создаваемые информационные ресурсы пользователями. Посещаемость — объективный количественный показатель, который на сегодняшний день ярко демонстрирует проблему: низкую востребованность бюджетов для граждан со стороны общества.

Вопрос проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) по бюджетным вопросам выделен в самостоятельный раздел в Методике составления рейтинга открытости за 2022 г. Такое решение было принято и реализовано в силу особой значимости этих мероприятий. Федеральным законодательством предусмотрено проведение публичных слушаний или общественных обсуждений по проекту бюджета и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации. В связи с этим процедура является обязательной для региональных органов государственной власти. К сожалению, на данном этапе в большей части регионов России публичные слушания или общественные обсуждения по бюджетным вопросам проводятся формально [Тимофеева, 2021]. Однако дают надежду примеры лучшей практики, в качестве которых можно привести опыт Самарской области и Приморского края.

В раздел «Финансовый контроль» включены показатели, которые оценивают доступность информации о контрольных мероприятиях органов внешнего финансового контроля субъектов Российской Федерации, их результатах, а также принятых мерах по устранению выявленных нарушений. Особенность раздела заключается в том, что ответственность за информацию, наличие которой оценивается в рейтинге, несет не финансовый орган, а контрольно-счетная палата, обладающая организационной независимостью от органов исполнительной власти. В связи с этим раздел вызывал много нареканий со стороны регионов на этапе становления рейтинга, но впоследствии характер дискуссии изменился: от обсуждения права независимой организации оценивать работу контрольно-счетных палат акценты сместились к обсуждению содержательных вопросов.

Оценивать публичные сведения о деятельности государственных учреждений позволяет специально созданный в России официальный сайт для размещения информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений ([bus.gov.ru](http://bus.gov.ru)). На основе



информации, размещенной на этом сайте, оценивается, сколько государственных учреждений субъекта Российской Федерации разместили в установленные сроки плановые и отчетные документы о своей деятельности.

Поскольку рейтинг открытости бюджетов регионов стал инструментом стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к повышению открытости бюджетных данных, в определенный момент возникла идея запустить аналогичные механизмы на муниципальном уровне. Муниципалитетов в России более 20 тыс., поэтому реализовать эту идею возможно децентрализованно. Таким образом в рейтинге появился раздел «Стимулирование органов местного самоуправления к повышению открытости бюджетных данных», с помощью которого оцениваются механизмы, реализуемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации для определения уровня открытости местных бюджетов. В рейтинг этот раздел впервые включен в 2021 г. после апробации, которая осуществлялась на протяжении двух лет.

Апробация используется для того, чтобы понять, как работает тот или иной новый механизм на практике. В 2022 г. на стадии апробации находится раздел рейтинга «Создание условий для повышения открытости бюджетных данных в субъекте Российской Федерации». В него входят показатели, оценивающие: а) планирование в регионе мер по обеспечению и повышению открытости бюджета, б) организацию работы по взаимодействию разных органов власти, которые задействованы в обеспечении открытости бюджета, в) способность СМИ участвовать в распространении информации о бюджете региона. Особенность показателей, находящихся на стадии апробации, заключается в том, что осуществляется их мониторинг и оценка, результаты публикуются в открытом доступе, но не учитываются при расчете рейтинга открытости.

Сопровождает рейтинг Библиотека лучшей практики. В нее специально отбираются примеры реализации регионами мер и механизмов по обеспечению открытости бюджета и вовлечению граждан в обсуждение бюджетных вопросов, которые являются прогрессивными и могут быть рекомендованы для реализации другим публично-правовым образованиям. За попадание примера в Библиотеку лучшей практики регион получает дополнительный балл в рейтинге.

Сам рейтинг характеризуется тем, что вся информация о нем находится в открытом доступе. Методика составления, исходные данные и результаты расчетов публикуются на сайте Научно-исследовательского финансового института<sup>18</sup>, а также в электронном журнале «Госменеджмент»<sup>19</sup>. Изменения в Методику составления рейтинга обсуждаются с органами государственной власти регионов. В 2021 г. возобновилась практика предварительного (до публикации в открытом доступе) ознакомления регионов с результатами рейтинга. Этот механизм позволяет уточнить расчеты и оценки, если на то есть объективные основания. Он увеличивает трудоемкость работ по составлению рейтинга, но повышает его качество.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ ИЗМЕРЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ РОССИИ ЗА 2013–2021 гг.**

За время своего существования рейтинг субъектов Российской Федерации показывает себя как эффективный механизм, стимулирующий регионы повышать открытость бюджетных данных. По публикации основных бюджетных документов удалось достичь практически полного охвата субъектов Российской Федерации, по публикации других документов и материалов достигнут существенный прогресс (табл. 1).

---

<sup>18</sup> Рейтинг субъектов / НИФИ.

<sup>19</sup> Открытый бюджет. Рейтинг / Электронный журнал «Госменеджмент». URL: <http://gosman.ru/>.

Таблица 1

**Сведения о размещении в открытом доступе некоторых бюджетных данных /  
Information about the publication of some budget data in the public domain**

Документы или материалы	Количество регионов, разместивших сведения в открытом доступе	
	2013 г.	2021 г.
Проект бюджета на очередной финансовый год	48	81
Проект закона об исполнении закона о бюджете за отчетный финансовый год	23	83
Утвержденные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ отчеты об исполнении бюджета субъекта за первый квартал, полугодие, девять месяцев текущего финансового года	21	57
Проекты законов о внесении изменений в закон о бюджете на текущий год	21	24*
Актуализированные версии закона о бюджете на текущий год с учетом внесенных изменений или изменения не вносились	26	65
Материалы контрольных мероприятий органа внешнего финансового контроля	32	77
Наличие в первоначально принятом законе о бюджете сведений о распределении более 75% субсидий по муниципальным образованиям	21**	61
Бюджеты для граждан (хотя бы на одной из стадий бюджетного процесса)	20	82

\* Показатель оценивается, если срок рассмотрения законодательным (представительным) органом составляет не менее десяти рабочих дней / The indicator is assessed if the term for consideration by the legislative (representative) body is at least 10 working days.

\*\* Данные за 2014 г. / Data for 2014.

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Следует обратить внимание, что ежегодно требования к оценке показателей рейтинга повышаются. Один из примеров, приведенных в табл. 1, — публикация проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете — не демонстрирует прогресса. Причина заключается в том, что при оценке показателя с 2020 г. стал учитываться дополнительный фактор: срок рассмотрения законопроектов законодательным (представительным) органом. Если изменения в бюджет рассматриваются и утверждаются этим органом в ускоренном порядке, то показатель не засчитывается.

Вырос средний уровень открытости региональных бюджетов (табл. 2). Поскольку максимально возможное количество баллов в методике ежегодно меняется, корректно сравнивать относительный показатель: средний балл в процентах к максимальному количеству баллов. Этот показатель с 2013 по 2017 г. увеличился почти в шесть раз и на протяжении последних пяти лет сохраняет свое значение примерно на одном уровне — более 60% от максимально возможного.

Таблица 2

**Средний уровень открытости региональных бюджетов /  
Average level of transparency of regional budgets**

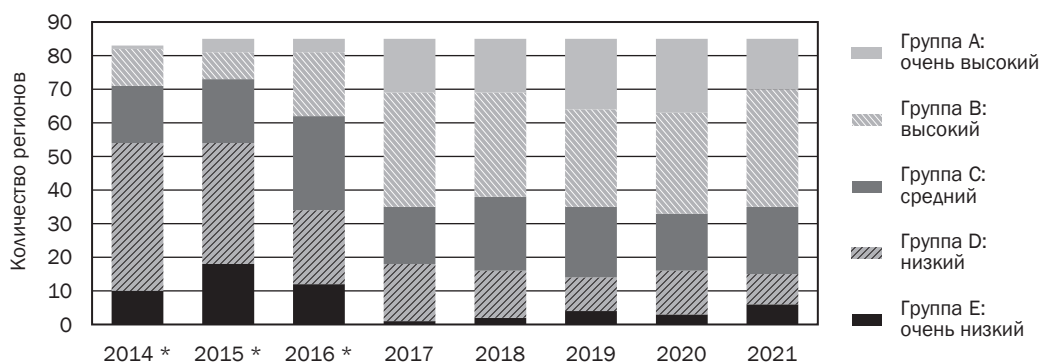
Годы	Средний балл	В % к максимальному количеству баллов
2013	20,5	11,0
2014	79,2	38,6
2015	77,9	37,1
2016	79,3	45,1
2017	79,1	61,3
2018	86,5	61,3
2019	83,0	61,9
2020	86,8	62,3
2021	94,9	60,8

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Прогрессивную тенденцию демонстрирует и распределение регионов по группам в зависимости от достигнутого уровня бюджетной открытости (рис. 1). В 2014–2016 гг. более половины регионов находилось в группах с низким и очень низким уровнем бюджетной открытости. Стремительный рост показателей регионов обусловлен в значительной степени тем, что рейтинг показал, за что можно получить баллы. Все большее количество субъектов Российской Федерации стало подстраиваться под требования рейтинга. С 2017 г. наблюдается иное соотношение: большая часть регионов находится в группах с высоким или очень высоким уровнем открытости бюджетных данных.

Рисунок 1

**Распределение регионов России по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных / Distribution of Russian regions by groups depending on the achieved level of budget data transparency**



\* Произведен расчет, использование групп в рейтинге применяется с 2017 г. / The calculation has been made, the use of groups in the rating is applied since 2017.

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Одной из причин резкого роста уровня открытости бюджетов регионов в 2016–2017 гг. является то, что результаты рейтинга с 2016 г. стали учитываться Министерством финансов Российской Федерации при оценке качества управления региональными финансами<sup>20</sup>. Это связано с менталитетом представителей органов власти в России: для них значительно важнее оценка вышестоящих органов, чем мнение независимых экспертов или населения.

Следует отметить сильную дифференциацию субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетов. В то время когда ряд регионов приближается к верхней планке, заданной методикой оценки, бюджетная информация в отдельных субъектах Российской Федерации остается фактически закрытой. Следует признать, что такой мягкий механизм воздействия, как рейтинг открытости, на эти регионы практически не действует. Эта группа немногочисленна, но она существует.

Наиболее высокий средний балл достигнут по направлениям «Первоначально утвержденный бюджет» и «Промежуточная отчетность об исполнении бюджета». Самые низкие значения среднего балла наблюдаются по направлениям «Бюджет для граждан», «Организация деятельности общественного совета» и «Стимулирование муниципальных образований к открытости бюджетных данных». Практически по всем направлениям оценки регионам-лидерам удастся набрать максимальное количество баллов. В 2021 г.

<sup>20</sup> Осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 30.07.2021) «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

в группу с очень высоким уровнем открытости бюджетных данных попали 15 регионов (табл. 3). Некоторые из них стабильно находятся в лидерах рейтинга (например, Краснодарский край), а некоторые оказались в верхних строчках рейтинга впервые (например, Приморский край и Ивановская область).

Таблица 3

**Регионы с очень высоким уровнем открытости бюджетных данных (группа А) по итогам 2021 г. / Regions with a very high level of budget data transparency (Group A) based on 2021 results**

Наименование субъекта Российской Федерации	% от максимального количества баллов
Сахалинская область	98,7
Краснодарский край	92,9
Республика Адыгея	91,7
Саратовская область	88,5
Ставропольский край	87,8
Республика Башкортостан	87,8
Оренбургская область	87,5
Чувашская Республика	86,9
Республика Алтай	85,9
Вологодская область	85,3
Московская область	84,6
Приморский край	83,7
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	83,3
Омская область	82,1
Ивановская область	81,4

Источник: рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2021 г. НИФИ (<https://www.nifi.ru/ru/rating>) / Source: Rating of the constituent entities of the Russian Federation by the level of transparency of budget data for 2021.

Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных — это очень мягкий механизм повышения качества управления государственными финансами. Требования Методики составления рейтинга не являются обязательными к исполнению. Все, что делают регионы, является их решением следовать принципу прозрачности (открытости) бюджета.

**КАК РЕЙТИНГ ОТКРЫВАЕТ «ЗАКРЫТЫЕ» БЮДЖЕТНЫЕ ДАННЫЕ**

Мониторинг и оценка открытости бюджетов регионов на протяжении ряда лет практически в ежедневном режиме позволяет утверждать, что через инструмент измерения можно открывать «закрытые» бюджетные данные. Существует несколько причин «закрытости» бюджетных данных. Первая — это низкая квалификация или исполнительская дисциплина, когда сотрудники, ответственные за подготовку и размещение бюджетных данных, не выполняют свои функции должным образом. Вторая — это осознанное нежелание размещать данные в открытом доступе. И третья — это когда данных нет. Последовательность перечисления проблем соответствует уровню сложности их решения.

Для повышения исполнительской дисциплины необходимо задействовать элементы мотивации и контроля. В качестве примера реализации такого подхода можно привести применение технического приема при составлении рейтинга: видеофиксация содержимого страниц сайта на определенную дату. Такие видео в случаях, когда регион не согласен с оценкой, позволяют привести обоснованные аргументы о том, какие данные

отсутствовали в определенный момент времени. Этот технический прием позволил существенно повысить ответственность непосредственных исполнителей, размещающих бюджетные данные в открытом доступе.

Задача повышения квалификации специалистов в рамках составления рейтинга также решается. Методика составления рейтинга является не только инструментом для оценки уровня открытости бюджетных данных, но и методическим инструментарием, позволяющим готовить качественные данные о бюджете на каждом из этапов бюджетного процесса. Изменения в Методику составления рейтинга ежегодно обсуждаются с представителями регионов. На этих мероприятиях НИФИ аргументирует свою позицию и поясняет, для чего вводятся изменения. В процессе составления рейтинга руководители и специалисты имеют возможность консультироваться с представителями НИФИ по вопросам методологии оценки, а также по полученным оценкам.

Нежелание делать бюджетные данные открытыми зависит от политической воли руководителей региона. Чаще всего это происходит по двум причинам. Первая — когда в управлении общественными финансами происходят негативные процессы или нарушения бюджетного законодательства. Например, в случае существенного увеличения объема государственного долга субъекта Российской Федерации. Другая причина связана с тем, что региональные чиновники не хотят брать на себя дополнительную ответственность за качество бюджетного планирования.

Самой сложной задачей с точки зрения практической реализации является задача раскрыть данные, которых на данный момент времени нет. Чтобы изменить ситуацию в этом случае, необходимо изменить процессы планирования, учета или организации работ. Через методологию составления рейтинга предпринимаются и такие попытки, но иногда они не дают результата. Например, закончились неудачей попытки оценивать информацию по эффективности налоговых льгот, поскольку качество этой информации было очень низким. В итоге показатель «наличие в открытом доступе сведений по эффективности налоговых льгот» был исключен из Методики составления рейтинга. Тем не менее работы в этом направлении продолжают. Например, на данном этапе в Методике составления рейтинга оцениваются сведения об объемах предоставления государственных услуг в натуральных показателях и их финансовом обеспечении. С точки зрения финансирования бюджетных и автономных государственных учреждений средства из бюджета выделяются именно за оказание государственных услуг. Однако сведения о том, в каком объеме оказана государственная услуга и сколько это стоило бюджету, в настоящее время может представить ограниченное число субъектов Российской Федерации. Так, в 2021 г. подготовить и разместить в открытом доступе информацию об объемах государственных услуг и их финансовом обеспечении смогли по проекту бюджета 38 регионов, по годовому отчету — 47 регионов. Для субъектов Российской Федерации представляет сложность процесс агрегирования информации, а также отсутствие четкой взаимосвязи между государственными заданиями, субсидиями на их выполнение и бюджетом. К такой ситуации привели изначально неверно заданные исходные методологические подходы к выделению государственных услуг. Усилия по раскрытию данных в этой части продолжают путем совершенствования требований к оценке соответствующих показателей в рейтинге.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Российский опыт позволяет отметить, что рейтинг имеет сильный мотивирующий эффект, а также выявляет лучшую практику, на которую могут ориентироваться другие регионы. Активность регионов, предпринимаемые ими усилия для того, чтобы занять высокую позицию в рейтинге, свидетельствуют о его практической значимости и авторитете. За время существования рейтинга открытость региональных бюджетов существенно выросла.

Группа регионов, в которых открытость бюджетов остается на очень низком уровне, немногочисленна. Большая часть регионов обеспечивает доступ общественности к основным бюджетным документам. Для этих регионов актуальной задачей на данном этапе является использование бюджетной информации для организации взаимодействия с общественностью, а также генерирование новой информации, характеризующей управление региональными финансами. Для решения этой задачи будут и дальше использоваться возможности рейтинга. На основе совершенствования методологии и технологии планируется расширить диапазон направлений оценки, а также повысить качество измерения оцениваемых показателей.

### Список источников / References

- Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Бюджет для граждан: вопросы теории и практики // Финансы. 2019. № 1. С. 13–20 / Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. (2019). Budget for Citizens: Issues of Theory and Practice. *Finansy – Finance*, vol. 1, pp. 13–20 (In Russ.).
- Тимофеева О. И. Публичные слушания по проекту бюджета на региональном уровне: от формального мероприятия к эффективному механизму // Финансы. 2021. № 9. С. 20–28 / Timofeeva O.I. (2021). Public Hearings on the Draft Budget at the Regional Level: From a Formal Event to an Effective Mechanism. *Finansy – Finance*, vol. 9, pp. 20–28 (In Russ.).
- Bastida F., Benito B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, vol. 85, iss. 3, pp. 667–716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>.
- Belousov Yu.V. (2022). Transparent Budget in the System of Public Administration. *Financial Journal*, vol. 14, no. 4, pp. 79–91. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-79-91>.
- Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. (2021). Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings. *Financial Journal*, vol. 13, no. 4, pp. 122–138. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-122-138>.
- Cicatiello L., De Simone E. et al. (2021). Assessing the impact of fiscal transparency on FDI inflows. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 73, art. 100892. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100892>.
- Copelovitch M., Gandrud C. et al. (2018). Financial Data Transparency, International Institutions, and Sovereign Borrowing Costs. *International Studies Quarterly*, vol. 62, iss. 1, pp. 23–41. <https://doi.org/10.1093/isq/sq082>.
- De Blasio E., Sorice M. (2018). Populism between direct democracy and the technological myth. *Palgrave Communication*, vol. 4, art. 15. <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0067-y>.
- De Renzio P., Lakin J. (2019). Reframing Public Finance. Promoting Justice, Democracy, and Human Rights in Government Budgets. The International Budget Partnership. Available at: <https://internationalbudget.org/publications/reframing-public-finance-promoting-justice-democracy-human-rights-in-government-budgets/>.
- De Renzio P., Masud H. (2011). Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool. *Governance*, vol. 24, iss. 3, pp. 607–616. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x>.
- Folscher A. (2010). Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability. Transparency & Accountability Initiative. Available at: <https://www.transparency-initiative.org/blog/489/budget-transparency-new-frontiers-in-transparency-and-accountability/>.
- Fox J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, vol. 17, iss. 4–5, pp. 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Haus B.M., Wehner J., de Renzio P. (2022). (When) Do Open Budgets Transform Lives? Progress and Next Steps in Fiscal Openness Research. International Budget Partnership. Available at: <https://internationalbudget.org/publications/when-do-open-budgets-transform-lives-progress-and-next-steps-in-fiscal-openness-research/>.
- Hood C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, vol. 69, iss. 1, pp. 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, vol. 33, iss. 5, pp. 989–1009. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>.
- Innerarity D. (2019). Politics in the times of indignation: the crisis of representative democracy. London; New York: Bloomsbury Academic. Available at: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/61744>.
- Khagram S., de Renzio P. et al. (2013). Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World. In: Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. S. Khagram, A. Fung, de Renzio P. (eds.), pp. 1–50. Washington, DC: Brookings Institution Press. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/overview-and-synthesis-the-political-economy-of-fiscal-transparency-participation-and-accountability-around-the-world/>.
- Lapuente V., Van de Walle S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, vol. 33, iss. 3, pp. 461–475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>.

Laurence E., Lynn Jr. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for. *Public Administration Review*, vol. 61, iss. 2, pp. 144–160. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>.

Lindstedt C., Naurin D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, vol. 31, iss. 3, pp. 301–322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>.

Marres N. (2017). *Digital sociology: The Reinvention of Social Research*. Cambridge: Polity Press, 232 p.

Martini M. (2012). The Effectiveness of Codes of Conduct for Parliamentarians. Transparency International. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/the-effectiveness-of-codes-of-conduct-for-parliamentarians>.

Matt A. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*, vol. 36, iss. 4, pp. 379–407. <https://doi.org/10.1080/13600810802455120>.

Montes G.C., da Cunha Lima L.L. (2018). Effects of fiscal transparency on inflation and inflation expectations: Empirical evidence from developed and developing countries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 70, pp. 26–37. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2018.06.002>.

Montes G.C., Luna P.H. (2021). Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data. *Empirical Economics*, vol. 60, pp. 2005–2037. <https://doi.org/10.1007/s00181-020-01849-9>.

Olken B.A. (2007). Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, vol. 115, no. 2, pp. 200–249. <https://doi.org/10.1086/517935>.

Osborne D., Gaebler T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.

Osborne S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, vol. 8, iss. 3, pp. 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

Tormey S. (2014). The Contemporary Crisis of Representative Democracy. *Democratic Theory*, vol. 1, iss. 2, pp. 104–112. <https://doi.org/10.3167/dt.2014.010211>.

### Информация об авторе

**Ольга Ивановна Тимофеева**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России; доцент Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

### Information about the author

**Olga I. Timofeeva**, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute; Associate Professor, Department of Public Finance, Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Статья поступила в редакцию 06.09.2022  
Одобрена после рецензирования 10.11.2022  
Принята к публикации 09.12.2022

Article submitted September 6, 2022  
Approved after reviewing November 10, 2022  
Accepted for publication December 9, 2022