

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Ю.В. БЕЛОУСОВ

кандидат экономических наук, руководитель Центра мониторинга открытости бюджетов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации»

О.И. ТИМОФЕЕВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра мониторинга открытости бюджетов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», доцент Кафедры общественных финансов ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

ОТКРЫТОСТЬ БЮДЖЕТА В СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Открытость бюджета – новое явление в государственном управлении и в социально-экономической жизни общества, которое появилось благодаря развитию информационных технологий. Мониторинг открытости показывает существенное неравенство в уровне прозрачности бюджета в разных странах. В статье рассматривается роль и место бюджетной открытости в современных концепциях государственного управления, таких как концепция М. Вебера (Weberian), Новый государственный менеджмент (New Public Management) и Хорошее управление (Good Governance). В работе выявлены особенности реализации механизмов бюджетной открытости в рассматриваемых концепциях государственного управления и их причины. Также сформулированы предложения по повышению открытости бюджетов. Перспективными направлениями исследований представляется разработка механизмов, позволяющих повысить экономическую эффективность управления общественными финансами за счет открытости бюджетов.

Ключевые слова: *открытый (прозрачный) бюджет, общественные финансы, участие граждан в управлении общественными финансами, веберовская концепция, новый государственный менеджмент, хорошее управление, новое государственное управление, эффективность управления общественными финансами.*

УДК: 336.11

EDN: CQDMOV

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_4_7_25

Введение

В конце XX в. теория и практика управления государственными финансами обогатилась таким явлением, как открытость (прозрачность)¹ бюджета. Широкое распространение персональных компьютеров и появление сети Интернет создало для этого техническую возможность. Государственные и муниципальные бюджеты представляют собой набор данных, объем которых часто исчисляется несколькими тысячами страниц. Развитие цифровых технологий предоставило принципиально новые возможности ознакомления общества с бюджетными данными. Доступ к информации о бюджетах всех уровней получили не только специалисты в области общественных финансов, но и граждане.

Одновременно открытость бюджета стала рассматриваться как важный элемент системы управления государственными финансами. Появившиеся в конце XX – начале XXI в. концепции государственного управления, такие как Новое государственное управление (New Public Governance), Хорошее управление (Good Governance), Новый государственный менеджмент (New Public Management) и многие другие исходят из необходимости подотчетности власти перед обществом. Подотчетность может быть организована только в условиях открытости информации. На основе открытых бюджетных данных появилась возможность общественного контроля за государственными финансами. Это, в свою очередь, способствовало снижению уровня коррупции во многих странах.

Первыми на фактор прозрачности бюджета обратили внимание ряд влиятельных международных организаций. Международный валютный фонд (International Monetary Fund, далее – IMF) в 1998 г. разработал Кодекс финансовой прозрачности². Международная организация «Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в сфере финансов» (The Global Initiative for Fiscal Transparency, далее – GIFT) опубликовала в 2012 г. Принципы высокого уровня финансовой прозрачности, участия и подотчетности³. Организация экономического сотрудничества и развития (The Organization for Economic Co-operation and Development, далее – OECD) в 2014 г. опубликовала документ

¹ В настоящей статье термины «открытый бюджет» и «прозрачный бюджет» используются как синонимы, хотя вопрос требует специального исследования.

² The Fiscal Transparency Code (в редакции 2019 г.). International Monetary Fund, 2019. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (дата обращения: 17.05.2024 г.).

³ High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability (В редакции 2018 г.). GIFT. https://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/ (дата обращения: 17.05.2024 г.).

«Принципы бюджетного управления»⁴, в котором значительная часть посвящена вопросам прозрачности бюджета. Международное бюджетное партнерство (The International Budget Partnership, далее – ИБР) стало проводить мониторинг открытости бюджета стран мира и в 2006 г. составило первый рейтинг «Индекс открытости бюджета» (Open Budget Index). С этого момента рейтинги публикуются один раз в два года. В рейтинге за 2023 г. оценена открытость государственных бюджетов 125 стран⁵.

Мониторинг ИБР привлек внимание научной общественности. Стали появляться многочисленные исследования взаимосвязи открытости бюджета с другими элементами системы управления общественными финансами. Наибольшее внимание вызвала взаимосвязь открытости бюджета и подотчетности государства обществу [1]. Кроме того, анализировалась связь открытости с коррупцией [2], с макроэкономическими показателями [3], с финансовой устойчивостью [4].

Результаты рейтинга ИБР показывают значительный разброс в уровне открытости бюджетных данных стран мира. По информации за 2023 г. некоторые страны, например Венесуэла и Афганистан, получили ноль баллов, а лидеры – Грузия, Новая Зеландия, Швеция – набрали 85–87 баллов из 100 возможных⁶. Такая ситуация не случайна. Прозрачность бюджета является одним из элементов системы государственного управления. В разных странах существуют свои системы управления, и в каких-то из них открытость бюджета может играть важную роль, а в других вообще отсутствовать.

В настоящей статье рассматривается роль и место открытости бюджета в наиболее распространенных современных концепциях государственного управления: в веберовской, в концепциях «Хорошее управление» и «Новый государственный менеджмент». В начале XXI в. появилось много других теорий государственного управления, таких как Public Value Governance [5], Network Governance [6], New Public Service [7] или Meta-Governance [8]. Они представляют научный интерес, но в отличие от трех вышеназванных применяемых концепций не имеют широкой практической реализации.

⁴ OECD Principles of Budgetary Governance. OECD Publishing, Paris, 2014. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> (дата обращения: 24.03.2024 г.).

⁵ Open Budget Survey 2023. Rankings Charts. International Budget Partnership, 2022. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/rankings-charts-OBS-2023.pdf> (дата обращения: 17.05.2024 г.).

⁶ Open Budget Survey 2021. International Budget Partnership, 2022. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf> (дата обращения: 30.06.2024 г.).

Веберовская концепция (Weberian)

Концепция Weberian была создана более ста лет назад Максом Вебером. В ее основе лежит понятие идеальной бюрократии [9]. Вебер не был сторонником бюрократии, но считал ее наиболее эффективной формой государственного управления. Для идеальной бюрократии, по мнению Вебера, характерна жесткая иерархическая структура управления. Каждый элемент в этой структуре выполняет специфические функции на основании четко прописанных правил и регламентов. Эти регламенты должны быть максимально детализированы и не могут допускать двойного толкования. В соответствии с регламентами определяются обязанности и полномочия всех участников иерархической структуры управления. Инициатива государственных служащих не приветствуется – они должны неукоснительно соблюдать установленные правила и регламенты. При этом к государственным служащим предъявляются высокие квалификационные требования, чему особенно большое внимание уделяется уже на стадии отбора на государственную службу. Стимулом для повышения квалификации чиновников является их продвижение по карьерной лестнице.

В системе идеальной бюрократии не предусмотрено какое-либо участие граждан в управлении государственными делами. Граждане, согласно концепции М. Вебера, не обладают ни необходимой информацией, ни квалификацией для принятия управленческих решений. Каждый элемент иерархической структуры государственного управления, по М. Веберу, отвечает только перед вышестоящим органом управления. Граждане находятся на самом нижнем уровне бюрократической пирамиды. В такой системе подотчетность государственной власти перед обществом находится на минимальном уровне.

Относительно управления государственными финансами в веберовской концепции явный приоритет отдается исполнительной власти. Представительная власть также выполняет определенные функции, но они, как правило, являются второстепенными. Участие граждан в бюджетном процессе не предусмотрено вообще. Соответственно, не имеет никакого смысла раскрывать бюджетную информацию для общества. Чаще всего государство ограничивается публикацией принятых решений по бюджетным вопросам. Для контроля за составлением и исполнением бюджета органы исполнительной и представительной власти создают аудиторские (контрольно-счетные) подразделения, которые проверяют финансовую деятельность подведомственных организаций и нижестоящих уровней иерархического управления.

В то же время анализ рейтинга открытости бюджета Международного бюджетного партнерства показывает, что некоторые страны,

придерживающиеся концепции Weberian, например Зимбабве, Азербайджан или Кыргызстан, располагаются на довольно высоких позициях. Это объясняется несколькими факторами. Во-первых, каждая страна имеет свои особенности. Идеальная бюрократия представляет собой только теоретическую концепцию. Под воздействием экономических и социальных факторов страны приближаются или удаляются от модели идеальной бюрократии. Во-вторых, качество рейтинга открытости бюджета (Open Budget Index) трудно назвать высоким [10]. В нем оценивается в основном формальное наличие основных бюджетных документов в открытом доступе. При этом качество этих документов может быть на самом низком уровне.

В последние годы предпринимаются попытки адаптировать веберовскую концепцию к современным тенденциям в государственном управлении [11]. Усовершенствованная концепция известна как «нео-веберовское государство» (Neo-Weberian State, далее – NWS). Работа над модернизированной концепцией ведется по таким направлениям, как усиление клиентоориентированности государственного управления, развитие автоматизации и «электронного государства», повышение эффективности кадровой работы и стимулирования государственных служащих. При этом изменения не затрагивают системообразующую жесткую иерархическую структуру. В результате NWS, как и классическая Weberian, сталкивается с серьезными практическими проблемами, которые негативно влияют на эффективность государственного управления. Отметим три такие проблемы.

1. *Ведомственный подход.* Жесткая иерархическая структура управления неизбежно приводит к приоритету ведомственного подхода. Каждое ведомство (министерство, агентство и т. п.) стремится получить больше денежных средств на реализацию собственных задач и на решение своих проблем, без учета общих целей государства или организации.

2. *Контроль сверху.* В системе, основанной на веберовской концепции, вышестоящий орган управления контролирует нижестоящие. Для общественных финансов это неэффективно по двум причинам. Во-первых, вышестоящий орган не в состоянии организовать полный контроль по причине большого количества сделок и закупок. Во-вторых, чаще всего контроль осуществляется по уже состоявшимся сделкам, поэтому в случае обнаружения неэффективности не всегда есть возможность что-либо исправить. Нижестоящий уровень управления в целях улучшения отчетности часто идет на искажение информации. Вышестоящий орган управления может даже поддерживать такое искажение, так как он сам должен хорошо отчитаться перед более вышестоящим уровнем. В результате управленческие решения принимаются на основе недостоверной информации.

3. *Слабая клиентоориентированность.* Реально клиентоориентированность требует создания специальных каналов информации, направляемой от граждан в государственные органы. Именно потребители государственных услуг, а не вышестоящий орган иерархии, должны решать, эффективно или нет государство осуществляет свои функции. Это противоречит веберовской идеологии.

Несмотря на отмеченные проблемы, веберовская теория имеет в настоящее время широкое распространение. Этой концепцией пользуются в основном страны, экономика которых базируется на сельском хозяйстве или на добыче полезных ископаемых, – т. е. практически все африканские государства, нефтедобывающие страны Ближнего Востока, Венесуэла, Гаити, Никарагуа и ряд других латиноамериканских стран. Главным фактором производства в этих странах является земля. С учетом того что частный бизнес стремится к получению быстрой прибыли, в долгосрочной перспективе это может оказать негативное влияние как на плодородие сельскохозяйственных земель, так и на эффективность разработки месторождений полезных ископаемых. Поэтому в этих странах государство стремится взять важнейший экономический ресурс под свой контроль. В результате государство становится центральным элементом экономической системы, а веберовская концепция наилучшим образом соответствует данной ситуации.

Концепция «Новый государственный менеджмент» (New Public Management)

В конце XX в. ряд стран (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, скандинавские страны) осуществили серьезные реформы в области государственного управления. Основным направлением реформ стало сокращение государственных расходов на управление. Для этого в государственном секторе стали использоваться новые инструменты, такие как привлечение негосударственных организаций для выполнения государственных функций, аутсорсинг, конкуренция в государственном секторе, использование механизма электронного правительства, участие независимых членов в коллегиальных органах государственного управления и другие. Большинство новых инструментов были созданы по аналогии с системами управления бизнесом. Граждане стали рассматриваться как клиенты, которым государство оказывает услуги. Значительное внимание стало уделяться маркетингу и клиентоориентированности при принятии решений государственными органами.

Основные реформы государственного управления в указанных выше странах были осуществлены в 80-е годы XX в. При этом отсутствовала какая-то целостная и взаимоувязанная программа реформ,

которая базировалась бы на научной концепции. Напротив, только в 90-е годы появилась теория, получившая название «Новый государственный менеджмент» (New Public Management, далее – NPM), обобщившая практику государственных реформ [12; 13; 14].

Концепция NPM на рубеже XX и XXI в. вызвала большой интерес, несмотря на то что многие исследователи не считают ее целостной и завершенной. «NPM является очень расплывчатой концепцией», – отмечают Лапуэнте и Ван де Валле [15, р. 463]. NPM представляет собой, по их мнению, разрозненный набор идей, а не стройную теорию. С этим сложно не согласиться. Так, например, недостаточно проработанным оказался такой ключевой элемент концепции, как клиентоориентированность. Эффективная ориентация на клиента возможна только на основе больших объемов информации о потребностях граждан. Таковую информацию нужно, во-первых, сформировать, а, во-вторых, сделать ее общедоступной, чтобы можно было проверить ее достоверность. Однако данный элемент не проработан в теории NPM, что объясняется в том числе тем, что в период основных практических реформ на базе NPM мир только стоял на пороге информационной эпохи.

Практика реализации основных направлений NPM в конце XX в. имела неоднозначные результаты [16; 17]. Так, при росте ключевых экономических показателей, например в Великобритании, усилилась социальная напряженность в обществе, а в США увеличился государственный долг. В результате популярность концепции NPM резко снизилась как в теории, так и в практике государственного управления. Это дало повод некоторым экономистам заявить, что NPM умер, а его время бесповоротно прошло [18].

Нам представляется, что, напротив, время для NPM еще не наступило. Рассмотрим возможности использования концепции NPM на примере. У каждого публично-правового образования есть такая важная функция, как планирование бюджета. Как правило, исполнительная власть готовит проект бюджета и передает его органу законодательной (представительной) власти. Депутаты рассматривают проект бюджета и утверждают его, при необходимости вносят поправки. В исполнительной власти основную работу по планированию бюджета выполняет финансовый орган. Здесь возникает несколько вопросов. Во-первых, сколько стоит услуга по планированию бюджета для общества? Ответ на этот вопрос в настоящее время получить невозможно. Во-вторых, насколько качественно исполнительная власть планирует бюджет? В России более 80 регионов. Все ли они качественно планируют бюджет? Возможно, что услуга планирования бюджета оказывается некачественно и обходится обществу слишком дорого. Но общество не может оценить услугу по планированию регионального бюджета по параметру цена/качество, так как информации о стоимости и качестве

этой услуги просто нет. Бизнес всегда анализирует соотношение цена/качество, а государственный сектор пока далек от этого. Особую сложность представляет определение качества государственного управления, в том числе общественными финансами [19], и здесь в первую очередь требуется организация специального управленческого учета.

Однако сторонники NPM могут предложить альтернативное решение, также заимствованное у бизнеса, а именно: вывести функцию планирования бюджета на аутсорсинг. Сегодня, несмотря на отсутствие информации о цене и качестве услуги по планированию бюджета, исполнительная власть обладает на нее монополией. Почему именно финансовые органы разрабатывают проекты бюджетов? Лет двадцать назад данному явлению было логичное объяснение: только государственные (муниципальные) финансовые органы обладали информацией, необходимой для планирования бюджета. В настоящее время бюджетная информация все больше становится открытой и общедоступной. Это дает возможность использовать новые механизмы в системе управления общественными финансами.

Российские эксперты в последние годы несколько раз составляли проект доходов региональных бюджетов на основании общедоступных данных. Как правило, этот прогноз по результатам бюджетного года оказывался более точным, чем проект финансовых органов. Это естественно, так как эксперты, в отличие от финансовых органов, не заинтересованы в занижении плана доходов. Более того, почему нельзя организовать конкуренцию между проектами бюджетов, которые могут подготовить разные организации? Вполне вероятно, что, например, к подготовке проектов бюджетов должны проявить интерес политические партии. В этом случае в законодательный орган будет поступать несколько проектов бюджетов, а депутаты выберут наиболее эффективный. Эффективность при таком варианте может быть достигнута с помощью механизма конкуренции.

Такая ситуация потенциально возможна только в одном случае: если будет обеспечена максимальная открытость бюджетных данных. Бюджетная прозрачность в концепции NPM необходима, однако этот вопрос остается непроработанным в теории. Для выбора эффективных управленческих решений в сфере общественных финансов требуется анализ больших объемов достоверной информации, лежащей в основе планирования бюджета и контроля за его исполнением. Достоверность информации может быть обеспечена в условиях ее общедоступности, т. е. открытости. Реальная прозрачность бюджета появилась только в начале XXI в. Уровень открытости бюджетных данных постоянно возрастает, следовательно, вполне вероятно, что появятся новые попытки реализации идей NPM в практике управления общественными финансами.

Концепция «Хорошее управление»⁷ (Good Governance)

В самом конце XX в. вследствие невысокой эффективности веберовской модели государственного управления и противоречивости результатов реформ на базе NPM появились и быстро завоевали популярность новые концепции государственного управления. Наибольшее распространение в практике управления получила концепция «Хорошее управление»⁸ (Good Governance, далее – GG) [20; 21]. Она нашла широкое применение в странах, которые принято называть развитыми. Одновременно стали появляться и другие теории, идеологически близкие GG, например, «Новое государственное управление» (New Public Governance, далее – NPG).

GG, как и многие другие современные теории государственного управления, не имеет общепринятого определения [22]. Часто при описании сущности GG используют документ Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихоокеанского региона, в котором изложены основные положения данной концепции, а именно⁹:

- участие общественности;
- прозрачность или транспарентность;
- результативность и экономическая эффективность;
- чувствительность, отзывчивость;
- подотчетность, ответственность;
- ориентация на консенсус, общественное согласие;
- равенство и включенность;
- верховенство закона.

Концепция GG в настоящее время находит значительную поддержку во влиятельных международных организациях, таких как IMF, OECD и Мировой банк. Эти структуры активно распространяют идеи GG в области управления общественными финансами. Открытость бюджета является одним из основных направлений в данной сфере.

Наиболее системно представление об открытости бюджета дано в документах OECD [23]. Открытость бюджета, по мнению OECD, в конечном счете должна способствовать повышению доверия во взаи-

⁷ В научной литературе можно встретить и другие переводы термина Good Governance, например, доброе, эффективное, надлежащее, достойное управление.

⁸ Обычно отмечается, что основные положения GG были изложены в 1997 г. в Программе устойчивого развития ООН «Governance». Governance for sustainable human development: a UNDP policy document. [New York]: UNDP, Jan. 1997. <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf> (дата обращения: 10.06.2024 г.).

⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Stocktaking on the notions of «good governance» and «good administration». Study no. 470 / 2008. Strasbourg, 8 April 2011. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)009-e) (дата обращения: 10.06.2024 г.).

моотношениях государства и общества. Для этого государство обеспечивает полное и своевременное раскрытие всей информации в налогово-бюджетной сфере. Государство обязано не просто предоставить достоверную информацию в удобной форме, но и предоставить возможность участия общества в управлении общественными финансами. Это должно повысить качество бюджетных решений и способствовать обеспечению подотчетности государства перед обществом.

Представление о том, что открытость бюджета обеспечивает подотчетность государства перед гражданами, получило широкое распространение [24; 25]. Действительно, в странах, использующих идеи GG в государственном управлении, можно отметить многие положительные процессы. Особенно это относится к такому явлению, как борьба с коррупцией. В современных государствах, характеризующихся высоким уровнем открытости бюджетных данных, возникает реальная возможность организации гражданского контроля за эффективностью использования средств бюджетов [26]. В таких странах коррупция находится чаще всего на низком уровне [1]. Коэффициент корреляции между показателями индекса прозрачности бюджета и индекса восприятия коррупции в 2023 г. составил 0,56, что означает среднюю зависимость (от 0,5 до 0,7) между уровнем открытости бюджета и уровнем коррупции¹⁰. Примерно такой же показатель корреляции – 0,62 – установился между уровнем открытости бюджета и показателями качества государственного управления, опубликованными Мировым банком¹¹.

Концепция GG существенно отличается как от веберовской теории, так и от NPM. Главное отличие от концепции М. Вебера состоит в том, что GG большое значение придает общественному контролю. В веберовской модели контроль осуществляется только со стороны вышестоящего органа, и этот орган не подотчетен нижестоящим уровням. GG ориентирован на подотчетность всех органов управления перед гражданами. Для этого требуется широкое раскрытие информации, в том

¹⁰ Рассчитано авторами на основании информации по 121 стране об индексе прозрачности бюджета Международного бюджетного партнерства за 2023 г.: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/rankings-charts-OBS-2023.pdf> (дата обращения: 30.06.2024 г.) и индексе восприятия коррупции за 2023 г. от Transparency International (признана в 2023 г. Генпрокуратурой России нежелательной организацией): https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index (дата обращения: 30.06.2024 г.)

¹¹ Рассчитано авторами на основании информации по 121 стране об индексе прозрачности бюджета Международного бюджетного партнерства за 2023 г. и о показателях государственного управления за 2022 г., опубликованными Мировым банком: Kaufmann D., Kraay A. Worldwide Governance Indicators, 2023. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 30.06.2024 г.).

числе в бюджетной сфере. Можно сказать, что прозрачность бюджета является необходимым, но не достаточным условием организации общественного контроля в целях предотвращения коррупции.

Основное отличие концепции GG от NPM состоит в механизмах, способствующих повышению эффективности государственного управления, включая управление общественными финансами. NPM основывается на использовании опыта корпоративного управления, например аутсорсинга, конкуренции и т. п., а GG предполагает использование других механизмов. Рассмотрим это на примере планирования бюджета. Сторонники NPM, как отмечалось выше, могут предложить вывести эту услугу на аутсорсинг или создать систему конкурирующих проектов. GG предусматривает механизмы, ориентированные на взаимодействие государства, бизнеса и общества. В этой системе значительное внимание уделяется доведению информации о бюджетных планах государственных органов до граждан (бюджеты для граждан или гражданские бюджеты) и проведению различных консультаций органов власти с общественностью. Такие консультации проводятся в форме публичных слушаний, общественных обсуждений или парламентских слушаний с приглашением представителей общественности.

Гражданские бюджеты в той или иной форме публикуются практически всеми публично-правовыми образованиями в странах, ориентированных на GG. Активную методологическую поддержку в этом вопросе оказывают международные организации: IBP, IMF, OECD. Например, OECD разъясняет: «Публикация справочника для граждан позволяет правительству простым языком объяснить цели своего бюджета» [23, с.3]. Публикация гражданских бюджетов преследует две цели. Во-первых, это разъяснение бюджетной политики государства. Во-вторых, знание государственной бюджетной политики дает возможность гражданам участвовать в обсуждении важнейших бюджетных документов.

Реальная практика, однако, существенно отличается от деклараций. Бюджеты в понятной для граждан форме в большинстве случаев не вызывают интереса у самих граждан. Посещаемость сайтов, на которых размещаются гражданские бюджеты, как правило, низкая. Одна из причин такой ситуации заключается в том, что бюджеты для граждан готовятся финансовыми органами исполнительной власти. Естественно, что эти органы не заинтересованы в том, чтобы в гражданских бюджетах поднимать проблемные вопросы и, тем более, говорить о каких-то ошибках в бюджетно-налоговой сфере. Если средства бюджета используются неэффективно, то эта информация в бюджетах для граждан отсутствует. Учитывая, что бюджеты для граждан являются информационной базой для участия граждан в бюджетном процессе, можно сделать вывод, что такое участие базируется на однобокой информации гражданских бюджетов.

Другие формы участия общественности в управлении государственными финансами на практике имеют, как правило, формальный характер. Изучение документов публичных слушаний, например, показывает, что представители общественности в большинстве случаев выступают с призывами увеличения бюджетного финансирования для той или иной сферы. Ассоциация врачей считает необходимым увеличить финансирование здравоохранения, союз учителей просит повысить расходы бюджета на школьное образование и т. д. Исполнительная власть выслушивает все эти предложения, но, во-первых, у нее есть свое видение проекта бюджета, на которое она будет ориентироваться, во-вторых, большинство пожеланий участников публичных слушаний противоречит друг другу и неисполнимо вследствие ограниченности доходной части бюджета.

В результате создается видимость активного участия граждан в управлении общественными финансами. Это заложено в самой идеологии GG. Один из принципов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере гласит: «Граждане должны иметь возможность непосредственного участия в публичных дебатах и дискуссиях по вопросам разработки и реализации налогово-бюджетной политики»¹². Действительно, граждане в странах, использующих концепцию GG, имеют право высказывать свою точку зрения по бюджетным вопросам, но ни в каких документах не зафиксировано, что власть должна исполнять предложения общественности. На практике целью открытости бюджетных данных является не повышение доверия между властью и обществом, а повышение доверия общества к власти. Индекс открытости бюджета Международного бюджетного партнерства показывает, что уровень открытости бюджетных данных в мире последние 10–15 лет повышается крайне медленно, а уровень участия граждан в бюджетном процессе считался в 2023 г. хорошим всего в одной стране (Республика Корея) и удовлетворительным в 4 странах (Новая Зеландия, Великобритания, Доминиканская Республика и Грузия). В остальных анализируемых 120 странах отмечается низкий уровень участия граждан в бюджетном процессе. Поэтому один из основных принципов концепции GG – участие общественности в государственном управлении – является красивой декларацией, но не реальностью, по крайней мере в сфере управления общественными финансами.

Данная проблема является центральной для некоторых других современных концепций государственного управления, например для «Нового государственного управления». Эта концепция близка GG, но делает акцент на развитии демократии. Представители NPG считают

¹² High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability. GIFT. https://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/.

важнейшим приоритетом взаимодействие власти и гражданского общества. Классической формой такого взаимодействия является представительная демократия. В последнее время данная форма подвергается серьезной критике. Многие исследователи отмечают кризис представительной демократии [27; 28]. Основной причиной этого является то, что депутаты далеко не всегда реализуют интересы граждан, представителями которых они являются. Часто депутаты действуют в своих партийных, политических или экономических интересах [29]. Это существенно снижает эффективность управления в сфере общественных финансов. Решение этой проблемы представители NPG видят в развитии демократии и гражданского общества. Однако каких-либо реальных механизмов, повышающих эффективность управления общественными финансами, сторонники NPG не предлагают.

В целом следует отметить, что концепции GG и NPG ориентированы на достижение консенсуса между государственной (муниципальной) властью, бизнесом и гражданами. Ни одна из этих сторон не должна превалировать над другими. Это позволяет избежать различных конфликтов – этнических, миграционных, расовых и других. Некоторым странам, например Японии и Швейцарии, это удается достаточно хорошо. В сфере управления общественными финансами все страны, активно использующие основные положения концепции GG, обеспечили высокий уровень прозрачности основных бюджетных документов и добились низкого уровня коррупции.

Заключение

В реальной практике управления общественными финансами вряд ли можно найти страну, в которой была бы реализована какая-то одна из рассмотренных выше концепций. Как правило, можно обнаружить элементы всех трех концепций, при этом чаще всего одна из концепций является преобладающей. Поэтому трудно согласиться с исследователями, которые считают, что государственное управление эволюционирует от веберовской концепции к NPM, а от него к GG [30]. Например, в англоязычных странах в сфере управления общественными финансами с конца прошлого века сохранились элементы NPM, одновременно активно используются механизмы GG, а также веберовской концепции. Эти концепции сосуществуют, но не заменяют одна другую в процессе эволюции. Кроме того, многие страны от преобладающего влияния веберовской концепции сразу перешли к GG, а в дальнейшем могут сделать ставку на NPM.

Вряд ли можно согласиться и с тезисом о синтезе NPM и GG [31]. В теории у этих концепций много общего, но практика их реализации существенно отличается. В настоящее время каждая концепция пред-

лагает свои механизмы управления. Информация, необходимая для принятия управленческих решений в сфере общественных финансов, характеризуется тремя основными показателями: объемом, достоверностью и уровнем открытости. Объем информации и достоверность нужны для повышения эффективности управленческих решений. Открытость необходима для создания условий для участия граждан в управлении общественными финансами.

Система управления, основанная на веберовской концепции, заинтересована в увеличении объемов информации. Это дает возможность принятия более эффективных решений в сфере управления общественными финансами. С достоверностью можно утверждать, что в веберовской модели существуют значительные сложности – каждое звено управления пытается приукрасить отчеты перед вышестоящим уровнем. Раскрытие бюджетной информации в этой системе осуществляется на минимальном уровне, участие общественности в управлении в ней не предусмотрено. Возможное повышение уровня открытости связано с автоматизацией бюджетных процессов, основанной на системах класса CRM (система управления взаимоотношениями с клиентами).

В концепции NPM важным считается как увеличение объемов бюджетных данных, так и достоверность и прозрачность бюджета. Эта концепция ориентирована на эффективность государственного (муниципального) управления, но достигнуть ее можно только передав полномочия по принятию управленческих решений в общественном секторе гражданам и хозяйствующим субъектам. Контуры такой системы пока еще очень расплывчаты, даже на теоретическом уровне. Однако можно прогнозировать направления развития NPM в сфере управления общественными финансами. Это активное внедрение в бюджетном секторе автоматизированных систем класса ERP (система управления ресурсами) и широкое распространение применения стандартов управления качеством серии ISO 9000 в сфере управления общественными финансами. Для этого требуется переход от ведомственной системы управления к процессному подходу. Кроме того, следует ожидать дальнейшего развития управленческого учета. Есть только видимость, что в бюджетной сфере очень много информации, в реальности для эффективного управления информацией катастрофически не хватает. Этот дефицит можно устранить именно с помощью управленческого учета.

В концепции GG в настоящее время стимулируется высокий уровень прозрачности бюджетной информации, однако качественно представлена только информация, которая направляется от государства к обществу. Этого достаточно для борьбы с коррупцией. Для эффективного управления общественными финансами необходим

и другой поток информации – от общества к государству. Этой информации в GG не уделяется должного внимания. Акцент делается на взаимодействии государства и общества, при этом под обществом понимаются прежде всего общественные организации. Следует обратить внимание, что в последнее десятилетие сторонники GG не предлагают каких-либо новаций в сфере управления общественными финансами. Ведущая международная организация в сфере прозрачности бюджета ИВР практически всю свою деятельность направляет на распространение опыта развитых стран в государствах Африки, Азии и Латинской Америки.

Современные информационные технологии создают возможности для появления новых механизмов раскрытия бюджетной информации и вовлеченности общества в управление общественными финансами. Однако это не означает автоматического повышения эффективности управления общественными финансами. Необходимо теоретически исследовать связь открытости бюджета с системой государственного (муниципального) управления в целом и ее отдельными элементами. Каждая теоретическая концепция управления должна разработать и предоставить свое обоснование влияния уровня открытости бюджета и вовлечения граждан в процессы бюджетного планирования, а также контроля за исполнением бюджета на эффективность управления общественными финансами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Hood C. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? // *West European Politics*. 2010. Vol. 33. No. 5. P. 989–1009. DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.
2. Montes G.C., Luna P.H. Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data // *Empirical Economics*. 2021. Vol. 60. No. 4. Pp. 2005–2037. DOI: 10.1007/s00181-020-01849-9.
3. Bastida F., Benito B. Central government budget practices and transparency: An international comparison // *Public Administration*. 2007. Vol. 85. No. 3. Pp. 667–716. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x.
4. Cuadrado-Ballesteros B., Bisogno M. Budget transparency and financial sustainability // *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2022. Vol. 34. No. 6. Pp. 210–234. DOI: 10.1108/JPBAFM-02-2022-0025.
5. Wallis J., Gregory R. Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in “New Governance”? // *International Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 32. No. 3–4. Pp. 250–273. DOI: 10.1080/01900690902732608.
6. Rhodes R.A.W. *Network Governance and the Differentiated Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
7. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. No. 6. Pp. 549–559. DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

8. *Jessop B.* Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance // Review of International Political Economy. 1997. Vol. 4. No. 3. Pp. 561–581. DOI: 10.1080/096922997347751.
9. *Вебер М.* Хозяйство и общество. Очерки понимающей социологии / В 4-х томах. Т. 1. Социология. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2021.
10. *Belousov Y., Timofeeva O.* Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings // Financial Journal. 2021. Vol. 13. No. 4. Pp. 122–138. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-122-138.
11. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2017.
12. *Hood C.A.* Public Management for all Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. No. 1. Pp. 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
13. *Pollitt C.* Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management // Evaluation. 1995. No. 1(2). Pp. 133–154. DOI: 10.1177/135638909500100202.
14. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. 1993. New York: Penguin.
15. *Lapiente V., Van de Walle S.* The effects of new public management on the quality of public services // Governance. 2020. Vol. 33. No. 3. Pp. 461–475. DOI: 10.1111/gove.12502.
16. *Оболонский А.В.* Бюрократия в поисках новой модели (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Общественные науки и современность. 2014. № 3. С. 5–22. EDN: SHFLOJ.
17. *Сморгунов Л.В.* Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. 2022. № 3. С. 100–121. DOI: 10.31249/poln/2022.03.05.
18. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. No. 3. Pp. 467–494. DOI:10.1093/jopart/mui057.
19. *Братченко С.А.* Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80–94. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071.
20. *Hood C.* The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford, Clarendon Press, 1998.
21. *Argyriades D.* Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility // International Review of Administrative Sciences. 2006. No. 72 (2). Pp. 155–170. DOI: 10.1177/0020852306064607.
22. *Понкин И.В.* О понятии и концепте «Хорошего управления» («Good Governance») // Государственная служба. 2013. No. 4 (84). С. 39–42. EDN: RSDQPF.
23. OECD. Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. Paris: OECD, 2017.
24. IBP. The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets. [S.]: The International Budget Partnership, 2006.
25. *Folscher A.* Budget transparency. New frontiers in transparency and accountability. London: Open Society Foundation, 2010.
26. *Jung H.* Online Open Budget: The Effects of Budget Transparency on Budget Efficiency // Public Finance Review. 2022. Vol. 50. No. 1. Pp. 91–119. DOI: 10.1177/10911421221093412.
27. *Tortey S.* The Contemporary Crisis of Representative Democracy // Democratic Theory. 2014. Vol. 1. No. 2. Pp. 104–112. DOI: 10.3167/dt.2014.010211.

* Фонд Открытое общество (Open Society Foundation) признан нежелательной организацией в России.

28. *Innerarity D.* Politics in the Times of Indignation. The Crisis of Representative Democracy. [S.]: Bloomsbury Publishing, 2011.
29. *De Renzio P., Lakin J.* Reframing Public Finance. Promoting Justice, Democracy, and Human Rights in Government Budgets. [S.]: The International Budget Partnership, 2019.
30. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194. EDN: WMQQAN.
31. *Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.* Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Government // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62. EDN: SLJNWL.

REFERENCES

1. *Hood C.* Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? // West European Politics. 2010. Vol. 33. No. 5. P. 989–1009. DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.
2. *Montes G. C., Luna P. H.* Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data // Empirical Economics. 2021. Vol. 60. No. 4. Pp. 2005–2037. DOI: 10.1007/s00181-020-01849-9.
3. *Bastida F., Benito B.* Central government budget practices and transparency: An international comparison // Public Administration. 2007. Vol. 85. No. 3. Pp. 667–716. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x.
4. *Cuadrado-Ballesteros B., Bisogno M.* Budget transparency and financial sustainability // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2022. Vol. 34. No. 6. Pp. 210–234. DOI: 10.1108/JPBAFM-02-2022-0025.
5. *Wallis J., Gregory R.* Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in “New Governance”? // International Journal of Public Administration. 2009. Vol. 32. No. 3–4. Pp. 250–273. DOI: 10.1080/01900690902732608.
6. *Rhodes R.A.W.* Network Governance and the Differentiated Polity. Oxford: Oxford University Press, 2017.
7. *Denhardt R.B., Denhardt J.V.* The New Public Service: Serving Rather Than Steering. // Public Administration Review. 2000. Vol. 60. No. 6. Pp. 549–559. DOI: 10.1111/0033-3352.00117.
8. *Jessop B.* Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance // Review of International Political Economy. 1997. Vol. 4. No. 3. Pp. 561–581. DOI: 10.1080/096922997347751.
9. *Weber M.* Economy and Society. Essays on understanding sociology. In 4 vol. Vol. 1. Sociology. M: HSE Publishing House, 2021. (In Russ.).
10. *Belousov Y., Timofeeva O.* Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings // Financial Journal. 2021. Vol. 13. No. 4. Pp. 122–138. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-122-138.
11. *Pollitt C.* (Author), Bouckaert G. (Contributor). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2017.
12. *Hood C. A.* Public Management for all Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. No. 1. Pp. 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
13. *Pollitt C.* Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management. Evaluation. 1995. No. 1(2). Pp. 133–154. DOI: 10.1177/135638909500100202.

14. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Penguin, 1993.
15. *Lapuenta V., Van de Walle S.* The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*. 2020. Vol. 33. No. 3. Pp. 461–475. DOI: 10.1111/gove.12502.
16. *Obolonskij A.V.* Bureaucracy in search of a new model (the evolution of the theory and practice of public administration in recent decades) // *Social Sciences and Modernity*. 2014. No. 3. Pp. 5–22. EDN: SHFLOJ. (In Russ.).
17. *Smorgunov L.V.* Modern trends in public administration: from new public management to public policy management // *Political science*. 2022. No. 3. Pp. 100–121. DOI: 10.31249/poln/2022.03.05. (In Russ.).
18. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. No 3. Pp. 467–494. DOI:10.1093/jopart/mui057.
19. *Bratchenko S.A.* Quality of public administration: the content of the concept // *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2020. No. 6. Pp. 80–94. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071. (In Russ.).
20. *Hood C.* *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford, Clarendon Press, 1998.
21. *Argynades D.* Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility // *International Review of Administrative Sciences*. 2006. No. 72 (2). Pp. 155–170. DOI: 10.1177/0020852306064607.
22. *Ponkin I.V.* On the concept and notion of “Good Governance” // *Public service*. 2013. No. 4 (84). Pp. 39–42. EDN: RSDQPF. (In Russ.).
23. OECD. *Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. Paris: OECD, 2027.
24. IBP. *The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*. [S.]: The International Budget Partnership, 2006.
25. *Folscher A.* *Budget transparency. New frontiers in transparency and accountability*. London: Open Society Foundation,* 2010.
26. *Jung H.* Online Open Budget: The Effects of Budget Transparency on Budget Efficiency.// *Public Finance Review*. 2022. Vol. 50. No. 1. Pp. 91–119. DOI: 10.1177/10911421221093412.
27. *Tormey S.* The Contemporary Crisis of Representative Democracy // *Democratic Theory*. 2014. Vol. 1. No. 2. Pp. 104–112. DOI: 10.3167/dt.2014.010211.
28. *Innerarity D.* *Politics in the Times of Indignation. The Crisis of Representative Democracy*. [S.]: Bloomsbury Publishing, 2011.
29. *De Renzio P., Lakin J.* *Reframing Public Finance. Promoting Justice, Democracy, and Human Rights in Government Budgets*. [S.]: The International Budget Partnership, 2019.
30. *Barabashev A.G.* Crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy // *Issues of state and municipal administration*. 2016. No. 3. Pp. 163–194. EDN: WMQQAN. (In Russ.).
31. *Krasil'nikov D.G., Sivinceva O.V., Troickaya E.A.* Modern Western management models: synthesis New Public Management and Good Government // *Ars Administrandi*. 2014. No. 2. Pp. 45–62. EDN: SLJNWL. (In Russ.).

* Фонд Открытое общество (Open Society Foundation) признан нежелательной организацией в России.

Дата поступления рукописи: 27.06.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Белουσое Юрий Викторович – кандидат экономических наук, руководитель Центра мониторинга открытости бюджетов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», Москва, Россия
ORCID: 0000-0002-6901-1985
belousov@nifi.ru

Тимофеева Ольга Ивановна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра мониторинга открытости бюджетов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», доцент Кафедры общественных финансов ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
ORCID: 0000-0001-9255-4753
timofeeva@nifi.ru

ABOUT THE AUTHORS

Yuriy V. Belousov – Cand. Sci. (Econ.), Head of the Center for Budget Openness Monitoring, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-6901-1985
belousov@nifi.ru

Olga I. Timofeeva – Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher of the Center for Budget Openness Monitoring, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0001-9255-4753
timofeeva@nifi.ru

BUDGET OPENNESS IN MODERN CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Budget openness is a new phenomenon in public administration and in the socio-economic life of society, which appeared due to the development of information technologies. Monitoring of openness shows significant inequality in the level of budget transparency in different countries. The article examines the role and place of budget openness in modern concepts of public administration, such as the concept of M. Weber (Weberian), New Public Management and Good Governance. The work reveals the features of the implementation of budget openness mechanisms in the considered concepts of public administration and their causes. Also, proposals are formulated to increase the openness of the budgets so that it can work to improve the efficiency of public finance management. Promising areas of research include the development of mechanisms to improve the economic efficiency of public finance management through open budgets.

Keywords: *open (transparent) budget, public finances, citizen participation in the management of public finances, Weberian concept, new public management, good governance, new public governance, efficiency of public finance management.*

JEL: H61, G18.