

**Д.Н.Ершов**

# **Бюджетная открытость в Бразилии и Мексике: сравнительный анализ**

В статье рассматривается содержание обзора об открытости бюджетных данных Бразилии и Мексики, написанного специалистами неправительственной организации Международное бюджетное партнерство в 2023 г. Анализируемые данные включают в себя индекс открытости бюджета (ИОБ), рассчитываемый по показателям полноты, своевременности и доступности бюджетной информации, а также сведения об участии общественности в бюджетном процессе и надзоре за бюджетом со стороны законодательного органа власти и высшего органа финансового контроля. Кратко изложена методология расчета индекса на основе оценки уровня открытости и доступности основных бюджетных документов. Представлено положение Бразилии и Мексики в рейтингах по показателям ИОБ, участие общественности в бюджетном процессе и надзоре за бюджетом. По некоторым показателям обе страны занимают высокие позиции в мире и среди государств латиноамериканского региона. Прокомментированы основные сходства и различия между странами по показателям бюджетной открытости. Сделан вывод о наличии у них потенциала для сохранения и повышения оценок и укрепления положения в будущих рейтингах, в частности, в отношении ИОБ, и расширения возможностей для участия общественности в бюджетном процессе.

**Ключевые слова:** Международное бюджетное партнерство, управление общественными финансами, индекс открытости бюджета, гражданский бюджет, участие общественности, надзор за бюджетом.

**DOI:** 10.31857/S0044748X25010027

Статья поступила в редакцию 22.06.2024.

Целями данного исследования являются выявление тенденций формирования прозрачной бюджетно-налоговой системы в Бразилии и Мексике и обобщение результатов оценки уровня открытости в бюджетно-налого-

---

Дмитрий Николаевич Ершов — кандидат физико-математических наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ) (РФ, Москва, 127006 Настасьевский пер., д. 3, стр. 2, ershov@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-7624-4648).

Дмитрий Ершов

вой сфере (далее — бюджетной открытости), определяемого по методологии Международного бюджетного партнерства (*International Budget Partnership, IBP*). Выбор стран обусловлен тем, что они являются наиболее развитыми экономиками Латинской Америки, а также региональными лидерами и одними из мировых лидеров по показателям бюджетной открытости. В ходе исследования автор использовал данные регулярных обзоров *IBP*, а также законодательные акты, научную литературу и аналитические материалы национальных и международных организаций. При обработке информации применялись такие методы, как анализ, синтез, а также исторический, статистический и причинно-следственный методы.

Согласно определению Международного валютного фонда (МВФ), под бюджетной открытостью понимается полнота, ясность, надежность и своевременность представления достоверной публичной отчетности о состоянии государственных финансов [1]. В последние годы трансформация системы управления общественными финансами в направлении большей прозрачности и доступности данных и переход к принципам бюджетной открытости являются глобальным трендом развития методов государственного управления с целью повышения качества процесса подотчетности органов государственной власти и снижения коррупционных и бюджетных рисков. Рост спроса на достоверную информацию о бюджете стимулирует выработку специальных подходов, обеспечивающих повышение прозрачности бюджетных данных. В современном мире открытость и доступность достоверной бюджетной информации рассматривается как фактор, способствующий повышению макроэкономической стабильности, обоснованности бюджетно-налоговой политики, надежности бюджетных прогнозов и укрепления доверия участников рынка.

*IBP*, образованное в 1997 г. в форме некоммерческой организации с целью повышения эффективности управления общественными финансами, с 2006 г. оценивает открытость бюджетных данных в различных странах и каждые два года публикует результаты. Структурированные аналитические обзоры *IBP* вызвали интерес у общественности и экономистов и создали основу для проведения регулярных межстрановых сравнений и исследований связи уровня открытости бюджетных данных и качества управления общественными финансами. Эксперты университета г. Гранады (Испания) изучили влияние бюджетной прозрачности на подотчетность власти при различных моделях государственного управления и выявили важность прозрачности бюджетной информации для заинтересованных пользователей [2]. Эксперты университета г. Мурсия (Испания) на основе эмпирических данных *IBP* проанализировали информацию о надзоре за бюджетом со стороны законодательных органов власти и установили, что качественный надзор положительно влияет на прозрачность бюджетных данных [3]. Группа исследователей из федерального университета Флуминенсе (Бразилия), используя данные *IBP* за период 2006—2014 гг. в 82 странах, выявила влияние фискальной прозрачности на качество управления бюджетными расходами, в частности, на повышение подотчетности при распределении ресурсов и на эффективность управления государственным долгом [4]. Исследователь из университета Кунмин (Сеул, Республика Корея) на примере внедрения онлайн-системы открытого

бюджета подтвердил тезис о позитивном влиянии прозрачности бюджета на эффективность бюджетной политики [5]. В исследовании ученых из университетов г. Саламанки (Испания) и г. Салерно (Италия) на основе анализа данных по 110 странам было установлено положительное влияние открытости бюджета на показатели финансовой устойчивости [6].

В отечественной научной литературе вопросам открытости бюджета посвящены работы, написанные экспертами НИФИ Минфина России и Института реформирования общественных финансов (АНО ИРОФ). Авторы ряда исследований по этой теме знакомили с подходами и методикой оценки бюджетной прозрачности и с перспективами их использования для анализа данных по субъектам Федерации [7] и для международных сравнений [8; 9; 10]. В дальнейшем, по мере накопления данных и опыта, работы приобрели более предметный и прикладной характер. Специалисты Российского государственного университета правосудия (РГУП) исследовали правовые аспекты принципа открытости бюджетных данных, закрепленного в ст. 36 Бюджетного кодекса РФ, и установили, что он соответствует основам бюджетного законодательства и является составным элементом и неотъемлемой частью системы права [11]. В работах экспертов НИФИ Минфина России проанализированы причины разрыва в уровне прозрачности между странами, использующими различные системы государственного управления [12], а также исследованы перспективы расширения участия граждан в бюджетном процессе и в системах государственного и муниципального управления [13; 14].

Проблемы финансовой стабильности и экономического развития стран Латинской Америки довольно широко представлены в научных трудах сотрудников Института Латинской Америки (ИЛА РАН) и рассмотрены с различных сторон, включая процессы глобализации, проблемы выхода из экономических кризисов в условиях неустойчивости мировых рынков [15;16], исследования в области устойчивого развития [17] и выстраивания отношений с международными партнерами [18]. В книге ученых ИЛА РАН рассмотрены проблемы и перспективы развития цифровых технологий в экономике, социальной сфере и в государственном управлении [19]. Однако вопросы открытости бюджетных данных для широкого круга потребителей недостаточно освещены, особенно, если принять во внимание значительные усилия, которые предпринимаются правительствами для повышения положения своих стран в рейтинге открытости бюджетных данных *IBP* и в др.

Бразилия и Мексика относятся к странам, которые последовательно придерживаются политики открытости бюджетных данных и системно развивают нормативную базу, стремясь расширить практику участия общественности в бюджетном процессе на федеральном уровне и на уровне штатов. В Бразилии принцип открытости бюджетных данных как инструмент эффективного управления государственными расходами закреплен в законодательстве с 2000 г. Законом о бюджетной ответственности [20], который ввел стандарты доступности информации о государственных финансах для общественности. В 2020 г. принцип открытости государственных данных был закреплен в Стратегии цифрового правительства на период 2020—2023 гг. [21], где был взят курс на цифровую трансформацию государственного сектора, в том числе для решения задач расширения доступа

Дмитрий Ершов

общественности к бюджетным данным. В 2024 г. документ был обновлен и продлен на период 2024—2027 гг., и в нем были закреплены принципы взаимодействия цифрового правительства с общественными и академическими организациями [22]. В Мексике принцип бюджетной открытости был введен в 2002 г. Федеральным законом о прозрачности и доступе к государственной публичной информации [23]. В 2021 г. он был заменен новым законом [24], одной из целей которого было провозглашено повышение эффективности государственного управления посредством распространения информации в открытых и доступных форматах и возможностей для граждан в принятии общественно важных решений. Принцип прозрачности и подотчетности при распределении государственных ресурсов закреплен также в Стратегии цифровизации на период 2021—2024 гг. [25].

#### **КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРА *IBP***

В отчете *IBP* объединены 125 стран; оцениваются три взаимосвязанных аспекта открытости бюджетных данных и подотчетности государственных органов: индекс открытости бюджета (ИОБ); участие общественности в бюджетном процессе; уровень надзора за бюджетом. Оценка производится не по результатам опроса общественного мнения, а на основе анализа результатов анкетирования компетентных государственных органов. Обзор готовился с участием представителей правительственные органов: Секретариата финансов и государственного кредита Мексики (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*), Министерства планирования и бюджета (*Ministério do Planejamento e Orçamento*) и Высших контрольных органов Бразилии (*Tribunal de Contas da União, TCU*) и Мексики (*Auditoría Superior de la Federación, ASF*), а также гражданских обществ и академических учреждений и независимых экспертных агентств, не связанных с правительствами исследуемых стран.

Анкеты, разработанные по методологии *IBP* [26], состоят из 145 вопросов, из которых 109 оценивают общественную доступность, содержание и своевременность публикации ключевых бюджетных документов, и на их основе рассчитывается ИОБ. Другие 18 вопросов относятся к оценке уровня участия общественности в бюджетном процессе и еще 18 вопросов — к оценке эффективности надзора за бюджетом со стороны законодательного органа и высшего контрольного органа (ВКО). Ответы оцениваются по 100-балльной шкале, и итоговые показатели по каждой группе вопросов рассчитываются как среднее арифметическое значение. Ответы подтверждаются ссылками на бюджетные документы, законодательные акты, интервью с членами правительства или экспертами по бюджетному процессу. Для обеспечения единства подхода к оценкам ответов разных стран и сопоставимости результатов *IBP* выпустил методическое руководство с примерами того, как следует подходить к оценке ответов на тот или иной вопрос [27].

По результатам анкетирования составляются рейтинги стран по трем показателям: ИОБ, участие общественности, надзор за бюджетом. Согласно методологии *IBP*, результат ниже 41 балла расценивается как слабый уровень открытости, от 41 до 60 — ограниченный (недостаточный) уровень, 61 и более — достаточный (адекватный) уровень [28].

## ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

Для расчета ИОБ используются ответы на 109 вопросов, касающихся восьми ключевых бюджетных документов (таблица 1), для каждого из которых определен срок их публикации в открытых источниках. Ответы оцениваются с точки зрения доступности, полноты бюджетной информации и своевременности публикации по стандартам, рекомендуемым *IBP*.

Т а б л и ц а 1

### СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ СРОКИ ИХ ПУБЛИКАЦИИ

Бюджетный документ	Содержание	Рекомендуемый срок
Бюджетное предложение	Содержит общие параметры бюджета: макроэкономические прогнозы; ожидаемые доходы и расходы; государственный долг; уровень инфляции; процентные ставки и др.	Не позднее 1 месяца до его представления на рассмотрение законодательного органа
Проект бюджета	Содержит информацию, необходимую для рассмотрения законодательным органом власти: детальную структуру доходов и расходов по министерствам и программам и другую важную информацию о бюджете	До одобрения проекта бюджета законодательным органом. Проект, опубликованный после одобрения, не считается общедоступным
Утвержденный бюджет	Бюджет, утвержденный законодательным органом власти (Закон о бюджете)	Не позднее 3 месяцев после его утверждения
Гражданский бюджет*	Предназначенная для общественности версия проекта бюджета или утвержденного бюджета, содержащая его основные параметры	Те же сроки, что для проекта бюджета или утвержденного бюджета
Текущие отчеты	Ежемесячные или ежеквартальные отчеты о фактических доходах и расходах и другие данные о ходе бюджетного процесса	Не позднее 3 месяцев после окончания отчетного периода
Полугодовой отчет	Информация об исполнении бюджета по состоянию на середину финансового года и обновленный прогноз доходов и расходов	Не позднее 3 месяцев после окончания отчетного периода
Годовой отчет	Отчет об исполнении бюджета по состоянию на конец финансового года и оценка достижения целей бюджетной политики	Не позднее 12 месяцев после окончания финансового года
Аудиторский отчет	Заключение ВКО с выводами об обоснованности и полноте годового отчета	Не позднее 18 месяцев после окончания финансового года

\* Гражданский бюджет — это документ, обеспечивающий представление бюджета и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме.

Источник: составлено автором по данным [26; 27].

Дмитрий Ершов

Для каждой страны выпускаются краткие отчеты, где представлены основные показатели: ИОБ, уровень участия общественности и уровень надзора за бюджетом, содержащие также информацию по соседним странам и по *IBP* в целом [29; 30]. Кроме того, в открытом доступе имеется база данных в формате *Excel*, где представлены оценки по всем государствам, начиная с 2006 г., что позволяет строить графики и диаграммы для межстрановых сравнений [31]. Результаты Бразилии и Мексики в сравнении со средним показателем *IBP* по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и по другим государствам Латинской Америки представлены в таблице 2. Для Бразилии и Мексики в скобках указаны места в рейтингах по этим показателям.

Таблица 2

**ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ, УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И УРОВНЯ НАДЗОРА ЗА БЮДЖЕТОМ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОБЗОРА *IBP*, 2023 г.**

	ИОБ	Участие общественности	Надзор за бюджетом
Средний показатель по <i>IBP</i> (125 стран)	45	15	51
Средний показатель по ОЭСР (23 страны)*	69	24	70
Мексика	80 (6)	30 (18)	65 (30)
Бразилия	80 (7)	17 (49)	83 (5)
Доминиканская Республика	77	48	54
Перу	71	35	76
Гондурас	65	13	50
Гватемала	64	19	56
Коста Рика	61	9	78
Чили	60	11	56
Аргентина	51	17	59
Колумбия	50	20	70
Парaguay	48	9	44
Эквадор	48	20	41

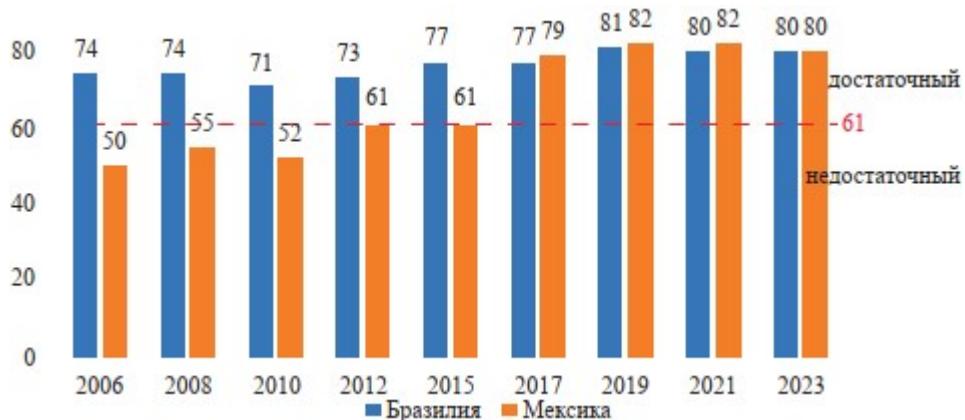
\* Расчет проведен по 23-м странам, входящим в *IBP*, из 38-и стран ОЭСР.

Источник: составлено автором по данным [28; 29; 30].

Как видно из таблицы 2, Мексика и Бразилия имеют одинаковый результат (80 из 100) и занимают 6-е и 7-е места в мировом рейтинге, опережая по этому показателю другие страны Латинской Америки. На рис. 1 представлены показатели ИОБ за период 2006—2023 гг. Из представленных данных следует, что Бразилия с 2006 г., а Мексика с 2017 г. уверенно преодолевают порог достаточного (адекватного) уровня открытости и доступности ключевой бюджетной информации для общественности

## Бюджетная открытость в Бразилии и Мексике

**Рис. 1. ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ БРАЗИЛИИ И МЕКСИКИ  
ЗА ПЕРИОД 2006—2023 гг.**



Источник: составлено автором по данным [29; 30; 31].

Структура ИОБ представлена в таблице 3 и на рис. 2, где указаны оценки по восьми ключевым бюджетным документам и результирующая оценка ИОБ. Оценки с комментариями по каждому из вопросов, формирующих обобщенные оценки, представлены в анкетах Бразилии [32] и Мексики [33].

Таблица 3

### **ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ БРАЗИЛИИ И МЕКСИКИ В СРАВНЕНИИ СО СРЕДНИМИ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ПО 125 СТРАНАМ IBP И ПО 23 СТРАНАМ ОЭСР**

Бюджетный документ	Бразилия	Мексика	IBP	ОЭСР
Бюджетное предложение	84	78	39	51
Проект бюджета	74	80	47	73
Утвержденный бюджет	89	95	67	84
Гражданский бюджет	58	67	34	38
Текущие отчеты	100	100	49	80
Полугодовой отчет	70	74	26	43
Годовой отчет	88	81	44	72
Аудиторский отчет	100	62	42	71
ИОБ	80	80	45	68

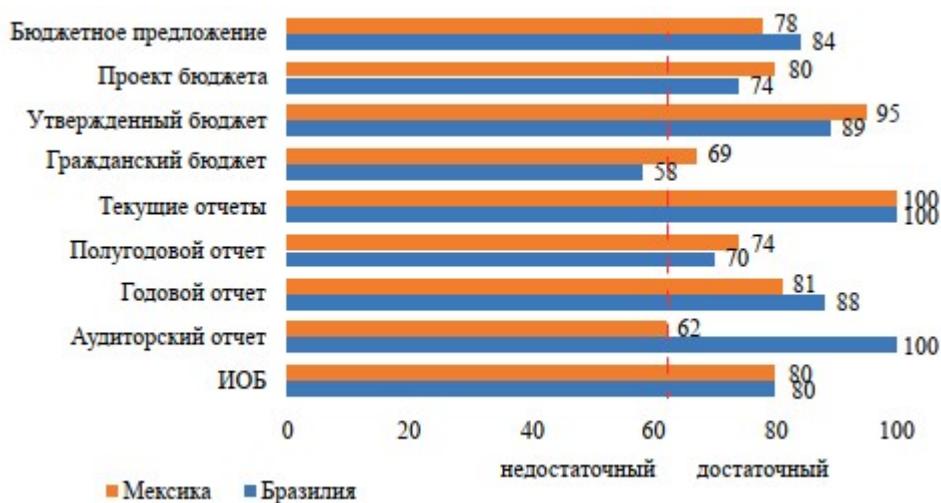
Источник: составлено автором по данным [29; 30; 31].

Как видно из таблицы 3, по абсолютному большинству бюджетных документов оценки Бразилии и Мексики превосходят средние оценки по 125 странам. Сравнительный анализ данных анкетирования [32; 33] позволяет выявить следующие особенности. По бюджетному предложению прави-

Дмитрий Ершов

тельства оценки стран близки в отношении полноты и своевременности предоставления информации. Небольшое преимущество Бразилии (84) перед Мексикой (78) (таблица 3 и рисунок 2) объясняется тем, что бразильский документ содержит прогнозные показатели расходов бюджета не только на предстоящий бюджетный год, но и на последующие два года. По большинству вопросов, касающихся проекта бюджета, прослеживается приблизительное равенство, но при этом проект бюджета Мексики и сопутствующая бюджетная документация содержат более подробную информацию о влиянии бюджетной политики правительства на бюджетные расходы в предстоящем финансовом году, а также более детально раскрывают и обосновывают структуру расходов бюджета на решение социальных проблем и поддержку уязвимых слоев населения. Утвержденные бюджеты Бразилии и Мексики получили высокую оценку, поскольку они были опубликованы в открытых источниках в течение месяца после их официального принятия с разбивкой затрат в соответствии с рекомендациями *IBP* по трем классификациям: административной, экономической и функциональной, а также в разрезе государственных программ, а доходы бюджета – с разбивкой на налоговые и неналоговые доходы. В бюджетах также представлена информация о планируемых государственных заемствованиях в течение года, ожидаемая сумма госдолга на конец бюджетного года и объем затрат на выплату процентов по непогашенному долгу.

Рис. 2. ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ БРАЗИЛИИ И МЕКСИКИ В ОБЗОРЕ *IBP* 2023 г.



Источник: составлено автором по данным [29; 30].

В соответствии со стандартами *IBP* гражданские бюджеты Бразилии и Мексики содержат общие суммы расходов и доходов, основные инициативы бюджетной политики правительства, макроэкономический прогноз и контактную информацию для последующих действий граждан. Кроме того, бразильский документ, выпускаемый только на этапе проекта бюдже-

та, содержит объяснение бюджетного процесса и комментарии к бюджетным затратам в образовании, здравоохранении и в других социально значимых областях. Гражданские бюджеты публикуются на официальных правительственныеых сайтах, документы также можно найти в социальных сетях и в подкастах. В то же время существенным недостатком гражданских бюджетов обеих стран является отсутствие обратной связи, которая необходима для определения потребностей граждан в получении информации о бюджете. Таким образом, гражданские бюджеты готовятся без прямого общественного участия.

Текущие отчеты о ходе выполнения бюджета публикуются ежемесячно в открытых источниках. Фактические бюджетные расходы представлены в административной, экономической и функциональной классификациях. Вся публикуемая информация по текущим доходам и расходам бюджета подается в сравнении с аналогичным периодом прошлого года. Представлена информация о состоянии государственных финансов, государственном долге и о ходе выполнения основных бюджетных программ. Бразилия и Мексика получили максимально возможный результат (100) по вопросам, касающимся открытости и доступности текущих бюджетных отчетов.

Годовые отчеты об исполнении бюджета по срокам публикации и по содержанию в целом соответствуют рекомендациям *IBP*. В отчетах содержится не только информация о состоянии дел на конец финансового года, но и показаны основные различия между первоначальными прогнозами и фактическими результатами по большинству бюджетных показателей. Различие между странами (88 против 81) объясняется тем, что в отчете Бразилии эти различия не только зафиксированы, но объяснены и прокомментированы.

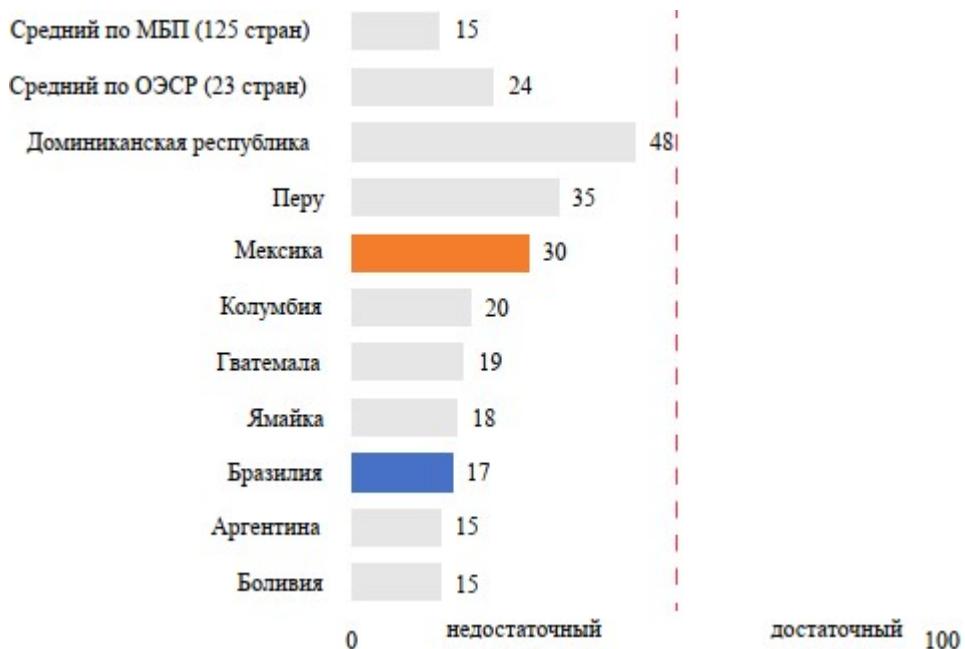
В аудиторских отчетах выявилась существенная разница между Мексикой и Бразилией. В то время как отчет Бразилии получил максимально возможный результат (100), мексиканский имеет ряд недочетов, главные из которых — поздний срок его публикации (более 12 месяцев после окончания финансового года) и отсутствие реакции правительства с указанием конкретных мер по устранению выявленных недостатков. Кроме того, аудиторский отчет в Мексике не содержит полноценной информации о проверке деятельности внебюджетных фондов в течение года.

Подводя итоги сравнительного анализа по показателю ИОБ, следует отметить стабильность и высокий уровень Бразилии и Мексики на фоне других стран. Возможности для улучшения позиций в рейтинге связаны, в первую очередь, с теми вопросами анкеты, где имеется потенциал для повышения оценок, например, в сфере привлечения общественности при подготовке гражданских бюджетов и публикации гражданских версий бюджетных документов на всех этапах бюджетного цикла. Кроме того, в проектах бюджетов обеих стран структура расходов нуждается в детализации, у Мексики отсутствует консолидированный бюджет, включающий бюджетную и внебюджетную информацию. Не хватает информации о фискальных рисках, финансовых и нефинансовых активах правительства, а у Бразилии не прописано влияние бюджетной политики на различные социальные группы и недостаточно информации о финансовых обязательствах правительства. У Мексики есть проблемы с аудиторским отчетом в том, что касается срока его публикации и пробелы в его содержании.

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Положение Бразилии и Мексики по показателю участия общественности в бюджетном процессе по отношению к другим странам Латинской Америки и к среднему уровню *IBP* (125 стран) и ОЭСР (23 страны) представлено на рис. 3.

Рис. 3. ПОКАЗАТЕЛЬ УРОВНЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ



Источник: составлено автором по данным [23; 24].

Мексика с показателем 30 баллов занимает третье место в Латинской Америке после Доминиканской Республики (48) и Перу (35), превосходя при этом средний уровень *IBP* (15) и ОЭСР (24) (рис. 3). Участие общественности в контроле за исполнением бюджета (не в планировании бюджета) закреплено в федеральном законе о социальном развитии. В конгрессе Мексики проводятся публичные слушания при рассмотрении и утверждении бюджета, однако в них принимают участие в основном специалисты, а не представители общественности. На практике в Мексике применяются несколько механизмов привлечения общественности, в том числе из социально уязвимых слоев населения. Некоторые из этих механизмов были приостановлены в течение ряда лет и возобновились лишь в последнее время. Один из них, международная инициатива *Rally EnLaCalle*, состоит в том, что общественность имеет возможность проверить, как данные, декларируемые и публикуемые правительством в открытых источниках, реализуются на практике и отражаются в реальной жизни. В рамках

этой инициативы граждане, используя современные цифровые технологии и средства визуализации, могут следить за ходом исполнения бюджетного процесса и за выполнением общественных работ, а также обмениваться информацией о результатах своих наблюдений. Правительство создало сайт, позволяющий отслеживать ход выполнения бюджетных программ и вносить замечания и предложения. Кроме того, Секретариат государственных функций (*La Secretaría de la Función Pública, SFP*) ежегодно публикует отчет, в котором обобщается информация о выполнении социальных программ федерального правительства в области образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и регионального и муниципального управления.

Бразилия с показателем 17 баллов занимает скромное 49-е место, уступая многим соседним странам (рис. 3). Механизмов для реального участия представителей общественности в бюджетном процессе не создано. В Бразильском конгрессе проходят слушания по бюджету на этапе его обсуждения, но участие общественности в них ограничено. Отсутствуют также возможности для участия общественности в обсуждении аудиторского отчета и в аудиторских расследованиях. В 2023 г. с приходом к власти Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2003—2011; 2023 — н/в) в Бразилии активизировались усилия правительства, направленные на расширение возможностей участия граждан в принятии государственных решений, в том числе в сфере управления общественными финансами, с целью восстановления доверия граждан к политическим и социально-экономическим процессам. Были восстановлены некоторые забытые старые и предложены новые инициативы в сфере привлечения общественности к участию в управлении государством. Первой из них стала подписанная в июне 2023 г. программа *Plano Pluriannual Participativo* [34], в рамках которой в 26 штатах и в столичном федеральном округе проходят обсуждения предложений граждан по вопросам государственной политики. Другой важной инициативой президента Лулы да Силвы стало возобновление работы онлайн-форума *Interconselhos* [35], где представители советов по государственной политике штатов и гражданского общества могут обсуждать острые вопросы и продвигать реализацию вышеуказанной программы. Третье нововведение состоит в запуске цифровой платформы для голосования *Brazil Participativo* [36], где граждане выражают мнения по поводу программ, предложенных правительством, и комментируют другие предложения [37].

У обеих стран есть нерешенные проблемы и значительный потенциал повышения роли общественности в бюджетном процессе. В первую очередь это касается создания механизмов реального вовлечения общественности на всех этапах бюджетного процесса — от участия в слушаниях по бюджету при его формировании до участия в аудиторских расследованиях. Кроме того, имеются неиспользованные возможности по повышению эффективности взаимодействия государства с гражданским обществом, чтобы предложения, вносимые общественностью, не только фиксировались, но и реально рассматривались и обсуждались. Использование цифровых платформ и других современных технологий будет способствовать расширению этих возможностей.

## НАДЗОР ЗА БЮДЖЕТОМ

Надзор за бюджетом оценивается с двух сторон: со стороны органа законодательной власти и со стороны ВКО. На основании этих оценок рассчитывается общий показатель уровня надзора за бюджетом, который по результатам обзора *IBP* 2023 г. у Бразилии равен 83, у Мексики — 65 баллам (рис. 4). Оценка надзора за бюджетом Бразилии (83) является самой высокой среди стран Латинской Америки и пятой в мире (таблица 2).

Рис. 4. ПОКАЗАТЕЛИ УРОВНЯ НАДЗОРА ЗА БЮДЖЕТОМ



Источник: составлено автором по данным [29; 30].

Надзор за бюджетом в Бразилии осуществляют конгресс и ВКО, и оценки Бразилии по этим показателям в последние годы находятся на стабильно высоком уровне, что свидетельствует об устойчивости системы бюджетного надзора. Тем не менее потенциал для повышения уровня оценок имеется. В частности, это возможно при более строгом контроле за бюджетным процессом со стороны конгресса и за счет публикаций промежуточных результатов в открытом доступе. Кроме того, в ситуациях, когда правительству требуется увеличить расходы бюджета, необходимо, чтобы соответствующие консультации с бюджетным комитетом конгресса по таким вопросам проводились заблаговременно, а не после того, как решение принято правительством. Что касается надзора за бюджетом со стороны ВКО, то имеет смысл сократить срок рассмотрения аудиторского отчета конгрессом и публикации замечаний по нему до трех месяцев после его публикации. Наконец, весь процесс аудиторской проверки и подготовки аудиторского отчета должен быть подконтролен независимому агентству и публично раскрываться.

Уровень оценки надзора за бюджетом со стороны законодательного органа власти Мексики (56) значительно ниже, чем в Бразилии (81) (рис. 4). Повышение оценки возможно за счет более строгого надзора за бюджетом в течение бюджетного цикла. В частности, обзор *IBP* выявил, что конгресс не проводит обсуждений бюджетной политики и государственных приоритетов и не дает рекомендаций по будущему бюджету на этапе подготовки бюджетного предложения. Бюджетная комиссия конгресса не отслеживает

исполнение бюджета в полном объеме и не публикует соответствующих отчетов и выводов, хотя имеет такие полномочия. Для исправления ситуации следует ввести практику обсуждения бюджетной политики до внесения бюджетного предложения в конгресс, регулярно отслеживать процесс выполнения бюджета и публиковать отчеты с выводами, а при необходимости внесения изменений в утвержденный бюджет и перераспределения средств следует проводить консультации между правительством и конгрессом. Для повышения качества надзора со стороны ВКО необходимо ввести практику контроля процесса аудита исполнения бюджета независимым агентством, например, Центром исследований государственных финансов палаты депутатов.

Завершая сравнительный анализ, отметим, что в целом в течение последних лет и Мексика, и Бразилия достойно выглядят на фоне других стран и по многим показателям, стабильно сохраняют высокие места в мировом рейтинге и среди соседних государств. Этому способствуют приверженность органов государственной власти принципам открытости и прозрачности бюджетных данных. По многим направлениям Бразилия и Мексика получили высокие оценки по полноте, своевременности публикации и степени доступности для общественности основных бюджетных документов, доказывая соответствие своих бюджетных практик высоким стандартам *IPR*. По некоторым другим направлениям предстоит работа по совершенствованию законодательства, устранению барьеров и расширению возможностей для участия общественности в бюджетном процессе. При сохранении достигнутого уровня на одних направлениях и его увеличении на других можно рассчитывать на сохранение и повышение рейтинга. Необходимо постоянно совершенствовать бюджетное законодательство и практическую деятельность в сфере бюджетной открытости и привлечения общественности, чтобы соответствовать растущим требованиям *IPR*. Кроме того, многие другие страны серьезно занялись повышением уровня прозрачности своих бюджетов, внедряют лучшую мировую практику, и, соответственно, конкуренция между государствами возрастает. В совокупности это приводит к совершенствованию методов управления общественными финансами, повышению качества подотчетности органов государственной власти и снижению бюджетных рисков.

#### ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Как МВФ способствует повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере? МВФ. 2023. [Kak MVF Sposobstvuet povysheniyu prozrachnosti v byudzhetno-nalogovoj sfere? [How does the IMF encourage greater fiscal transparency?]. IMF. 2023. (In Russ.). Available at: <https://www.imf.org/ru/About/Factsheets/Sheets/2023/how-does-the-imf-encourage-greater-fiscal-transparency> (accessed 13.01.2024).
2. Rodríguez Bolívar M.P., del Carmen Caba Pérez M., López-Hernández A.M. Online Budget Transparency in OECD Member Countries and Administrative Culture. *Administration & Society*, 2015, Vol. 47, issue 8, pp. 943-982. DOI: 10.1177/0095399713509238.
3. Ríos A.-M., Bastida F., Benito B. Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *The American Review of Public Administration*, 2016, Vol. 46, issue 5, pp. 546-568. DOI: 10.1177/0275074014565020.

4. Montes G.C., Bastos J.C.A., de Oliveira A.J. Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling*, 2019, Elsevier, vol. 79(C), pp. 211-225.
5. Jung H. Online Open Budget: The Effects of Budget Transparency on Budget Efficiency. *Public Finance Review*, 2022, Vol. 50, issue 1, pp. 91-119. DOI: 10.1177/10911421221093412.
6. Cuadrado-Ballesteros B., Bisogno M. Budget transparency and financial sustainability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2022, Vol. 34, N 6, pp. 210-234. DOI: 10.1108/JPBAFM-02-2022-0025.
7. Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ. *Финансы*. М., 2015, № 3, сс. 13-19. [Belousov YU.V., Timofeeva O.I. O metodike i rezul'tatah issledovaniya urovnya otkrytosti byudzhetnyh dannyh sub"ektor RF [On the methodology and results of the study of the level of openness of budget data of the subjects of the Russian Federation]. *Finansy*. Moscow, 2015, N 3, pp. 13-19 (In Russ.).
8. Голованова Н.В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта. *Финансовый журнал*. М., 2015, № 3 (25), сс. 98-107. [Golovanova N.V. Ocenna otkrytosti (prozrachnosti) byudzhetnoj sistemy: obzor mezdunarodnogo i rossiskogo opyta [Assessing the openness (transparency) of the budget system: a review of international and Russian experience]. *Finansovyj zhurnal*. Moscow, 2015, N 3 (25), pp. 98-107. (In Russ.).
9. Беленчук А.А., Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная открытость Российской Федерации в международном контексте: результаты 2017 года. *Финансы*. М., 2018, № 2, сс. 7-12. [Belenchuk A.A., Klimanov V.V., Mihajlova A.A. Byudzhetnaya otkrytost' Rossijskoj Federacii v mezdunarodnom kontekste: rezul'taty 2017 goda [Budget Openness of the Russian Federation in the International Context: Results of 2017]. *Finansy*. Moscow, 2018, N 2, pp. 7-12. (In Russ.).
10. Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная открытость Российской Федерации в обследовании открытости бюджетов 2021 года. *Финансы*. М., 2022, № 7, сс. 8-12. [Klimanov V.V., Mihajlova A.A. Byudzhetnaya otkrytost' Rossijskoj Federacii v obsledovanii otkrytosti byudzhetov 2021 goda. [Budget Openness of the Russian Federation in the 2021 Open Budget Survey]. *Finansy*. Moscow, 2022, N 7, pp. 8-12. (In Russ.).
11. Бочкарёва Е.А., Кожушко С.В. Принцип прозрачности (открытости) в бюджетном праве и его функции. *Право и практика*. М., 2020, № 1, сс. 140-143. [Bochkareva E.A., Kozhushko S.V. Princip prozrachnosti (otkrytosti) v byudzhetnom prave i ego funkciij [The principle of transparency (openness) in budgetary law and its functions]. *Pravo i praktika*. Moscow, 2020, N 1, pp. 140-143. (In Russ.).
12. Belousov Yu.V. Transparent Budget in the System of Public Administration. *Financial Journal*. Moscow, 2022, Vol. 14, N 4, pp. 79-91. DOI: 10.31107/2075-1990-2022-4-79-91.
13. Kovalevskaya A.C. Участие граждан в бюджетном процессе. *Финансы*. М., 2022, № 11, сс. 17-25. [Kovalevskaya A.S. Uchastie grazhdan v byudzhetnom processe [Citizen participation in the budget process]. *Finansy*. Moscow, 2022, N 11, pp. 17-25 (In Russ.).
14. Вагин В.В., Паксиваткина В.А. Гражданские финансы. *Финансовый журнал*. М., 2023, т. 15, № 1, сс. 45-57. [Vagin V.V., Pakcivatkina V.A. Grazhdanskie finansy [Civil Finance]. *Finansovyj zhurnal*. Moscow, 2023, vol. 15, N 1, pp. 45-57. (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2023-1-45-57.
15. Холодков Н.Н. Латинская Америка: вызовы и проблемы посткризисного развития. Валютно-финансовый аспект. *Латинская Америка*. М., 2017, № 9, сс. 90-99 [Holodkov N.N. Latinskaya Amerika: vyzovy i problemy postkrizisnogo razvitiya. Valyutno-finansovyyj aspekt. [Latin America: challenges and problems of post-crisis development. Monetary aspect]. [Holodkov N.N. Global'nyj finansovo-ekonomicheskij krizis. Svobodnaya mysl' [Latin America: challenges and problems of post-crisis development. Monetary aspect]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2017, N 9, pp. 90-99. (In Russ.).
16. Холодков Н.Н. Латинская Америка на выходе из рецессии. *Свободная мысль*. М., 2018, № 3(1669), сс. 101-112. [Holodkov N.N. Latinskaya Amerika na vyhode iz recessii. [Latin America is on the way out of recession]. *Svobodnaya mysl'*. Moscow, 2018, N 3(1669), pp. 101-112. (In Russ.).

17. Перспектива устойчивого развития. Апелляция к общемировым и латиноамериканским реалиям. Отв. ред. Давыдов В.М. М., 2022, ООО «Издательство "Весь Мир"», 448 с. [Perspektiva ustojchivogo razvitiya. Apellyaciya k obshchemirovym i latinoamerikanskim realiyam. Otv. Red. Davyдов V.M. [Sustainable Development Perspective: An Appeal to Global and Latin American Realities]. Moscow, 2022, OOO "Izdatel'stvo "Ves' Mir", 448 p. (In Russ.).
18. Латинская Америка в системе международных экономических отношений. Отв. ред. Симонова Л.Н. М., ИЛА РАН, 2020, 486 с. [Latinskaya Amerika v sisteme mezhdunarodnykh ekonomicheskikh otnoshenij. Otv. Red. Simonova L.N. [Latin America in the system of international economic relations]. Moscow, ILA RAS, 2020, 486 p. (In Russ.).
19. Цифровая трансформация в Латинской Америке. Отв. ред. Симонова Л.Н. М., ИЛА РАН, 2023, 332 с. [Cifrovaya transformaciya v Latinskoj Amerike [Digital Transformation in Latin America]. Moscow, ILA RAS, 2023, 332 p. (In Russ.). DOI: 10.37656/978-5-6047185-8-2.
20. Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) (accessed 13.08.2023).
21. Estratégia de Governo Digital 2020-2023. Available at: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EGD2020> (accessed 13.12.2023).
22. Decreto N° 12.069, de 21 de Junho de 2024. Available at: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12069.htm) (accessed 23.06.2024).
23. Federal Law of Transparency and Access to Public Government Information. Available at: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mex\\_res5.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mex_res5.pdf) (accessed 23.06.2024).
24. Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública. Available at: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/655902/LFTAIP\\_20-05-21.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/655902/LFTAIP_20-05-21.pdf) (accessed 23.06.2024).
25. ACUERDO por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. Available at: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0) (accessed 23.06.2024).
26. Open Budget Survey 2023. Methodology. Available at: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IPB-OBS-Methdology-Note-2023.pdf> (accessed 23.06.2024).
27. Guide to the Open Budget Questionnaire: an explanation of the Questions and the response options. Available at: [https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021-01-14-2021-OBS-Guide-and-Questionnaire\\_Final-ENGLISH.pdf](https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021-01-14-2021-OBS-Guide-and-Questionnaire_Final-ENGLISH.pdf) (accessed 23.06.2024).
28. Open Budget Survey 2023 Rankings Charts. Available at: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/rankings-charts-OBS-2023.pdf> (accessed 23.06.2024).
29. Open Budget Survey 2023. Brazil. Available at: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/brazil> (accessed 13.12.2023).
30. Open Budget Survey 2023. Mexico. Available at: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/mexico> (accessed 13.12.2023).
31. International Budget Partnership. Timeseries (2006-2023). Full Excel Source. Available at: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/download> (accessed 13.12.2023).
32. Open Budget Survey 2023. Questionnaire. Brazil. May 2024. Available at: <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/brazil-202405131333.pdf> (accessed 13.12.2023).
33. Open Budget Survey 2023. Questionnaire. Mexico. May 2024. Available at: <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2024-05/mexico-202405131333.pdf> (accessed 13.12.2023).
34. Plano Pluriannual Participativo. Available at: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo> (accessed 13.06.2024).
35. Presidente Lula assina o PPA mais participativo da história. Available at: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/agosto/presidente-lula-assina-o-ppa-mais-participativo-da-historia> (accessed 13.12.2023).

Дмитрий Ершов

36. Brazil Participativo. Available at: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/> (accessed 13.07.2024).

37. Núñez T., Jardim L. Brazil launches participatory national planning process. People powered. June 23, 2023. Available at: <https://www.peoplepowered.org/news-content/brazil-national-participatory-planning> (accessed 13.12.2023).

Dmitry N.Ershov (ershov@nifi.ru)

Ph.D. in Math., Senior Researcher, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Nastasinsky per., 3, bldg. 2, 127006 Moscow, Russian Federation

### **Budget transparency in Brazil and Mexico: a comparative analysis**

**Abstract.** The article analyzes the data from the Open Budget Data Survey of Brazil and Mexico conducted by experts of the International Budget Partnership in 2023. The analyzed data include the Open Budget Index (OBI), calculated based on the indicators of completeness, timeliness and accessibility of budget information, as well as indicators of the level of public participation in the budget process and the level of budget oversight by the legislature and the supreme audit institution. The methodology for calculating the OBI based on an assessment of the level of openness and accessibility of key budget documents is briefly described. The position of Brazil and Mexico in the rankings on the OBI, public participation in the budget process and budget oversight indicators is presented. According to some indicators, both countries occupy high ranking positions in the world and among countries of their region. The main similarities and differences between the countries on the indicators of budget transparency are commented on. It is concluded that there is potential to maintain and improve the scores and strengthen the position in future rankings, in particular with regard to the OBI and the expansion of opportunities for public participation.

**Key words:** International Budget Partnership, public financial management, open budget index, citizens' budget, public participation, budget oversight.

**DOI:** 10.31857/S0044748X25010027

Received 22.06.2024.