

## 5.8. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ: ВОПРОСЫ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

Фрумина С.В., доцент, кафедра «Теория финансов»

Финансовый университет  
при Правительстве РФ, г. Москва

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с обеспечением открытости и прозрачности управления региональными финансами. Проанализированы причины существенного разброса между регионами в предоставлении открытой и доступной информации по бюджету. Даны рекомендации по использованию положительной зарубежной практики формирования информации по региональным финансам. Отмечена необходимость более широкого и активного участия общественности в контроле за обеспечением открытости и прозрачности управления финансами регионов.

В сложившихся экономических условиях одной из задач органов государственной власти Российской Федерации является сокращение темпов роста бюджетных расходов в течение 2015-2017 гг., не менее чем на 5%. Однако решение данной задачи может привести к снижению качества предоставляемых государственных услуг и требует совершенствования процесса управления общественными финансами, способствующего повышению эффективности использования бюджетных средств. Усугубляет данную проблему кризис региональных финансов, который послужил причиной значительного роста дефицита бюджетов субъектов РФ, начиная с 2012 г. (рис. 1).



Рис. 1. Дефицит федерального и региональных бюджетов, млрд. руб.

В связи с этим открытость и прозрачность управления региональными финансами, обеспечивающими исполнение функций государства перед обществом в условиях сокращения доходов всех экономических субъектов, играет первостепенную роль.

Сложившаяся к настоящему времени международная практика свидетельствует о том, что уровень прозрачности и открытости управления общественными финансами позволяет реализовать право представителей гражданского общества на информацию о расходах бюджетов бюджетной системы и повысить ответственность исполнительных органов власти. Из анализа документов международных организаций (Международного валютного фонда, Меж-

дународного бюджетного партнерства, Организации экономического сотрудничества и развития) очевидно, что самые высокие показатели открытости и прозрачности бюджетных данных характерны для стран с более высоким уровнем доходов, более свободной прессой и сильными демократическими системами. Интересен тот факт, что страны с высоким уровнем прозрачности, как правило, являются менее коррумпированными, а в мировой практике открытость бюджета ассоциируется с сокращением уровня коррупции в государственных структурах.

Для подтверждения данного тезиса автором был проведен анализ зависимости между открытостью бюджетных данных и уровнем коррупции на примере 35 стран с разным уровнем развития и экономическим укладом (рис. 2), который показал, что индекс открытости коррелирует с индексом коррупции со значимостью в +0,5138. Это свидетельствует о том, что чем больше государство подвержено коррупционным явлениям, тем меньше информации об управлении общественными финансами оно предоставляет в открытом доступе.

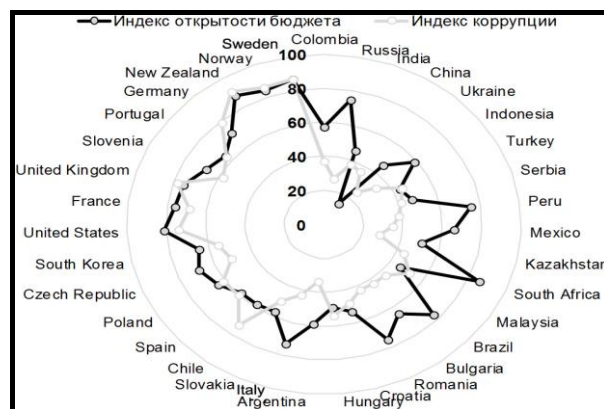


Рис. 2. Значения индексов открытости бюджета, коррупции и качества государственного управления по странам, 2015 г.

Оценка открытости бюджетных данных на уровне регионов РФ была проведена специалистами Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) [5]. Результаты проведенного анализа позволили выделить группы регионов с высоким, средним, низким и очень низким уровнем открытости. В последнюю группу вошли Республика Тыва, Томская область, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Чукотский автономный округ, Орловская область, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Ингушетия. Еще 44 региона продемонстрировали низкий уровень открытости данных.

То есть можно предположить, что именно в двух последних группах регионов (54 региона из 89, т.е. более половины) проблема коррупции стоит наиболее остро. Подобные результаты позволяют сделать вывод о том, что в перечисленных субъектах РФ контролирующие органы не в полном объеме выполняют свои функции, имеют ограниченный уровень эффективности, а региональные органы управления берут на себя условные не выполнимые

обязательства. Отсутствие информации об управлении региональными финансами также может быть свидетельством плохого управления государственными средствами.

Однако закрытость информации является свидетельством не только ее отсутствия, но и нежелания властей открывать данные о функционировании регионов. Соответственно, несоблюдение требований Министерства финансов РФ (Минфин РФ) к размещению информации является прерогативой политической воли.

С другой стороны, причиной низкого уровня прозрачности может являться принципиальное невнимание к данным вопросам руководства отдельных регионов и недостаточные усилия сотрудников финансовых органов по обеспечению открытости и прозрачности управления общественными финансами.

Еще один интересный вывод, сформулированный в результате анализа бюджетной прозрачности - низкий уровень раскрытия информации у субъектов, зависимых от нефтегазовых доходов. Однако в мировой практике наблюдаются и исключения, при которых страны с низким уровнем доходов попадают в категорию стран с высоким уровнем бюджетной прозрачности. В свою очередь, страны с высокими нефтегазовыми поступлениями в исключительных случаях также могут демонстрировать высокий уровень прозрачности. Это лишнее подтверждает, что любое правительство может повлиять на открытость и прозрачность управления финансами, в том числе региональными.

Кроме вышеназванных причин, недостаточной открытости и прозрачности управления региональными финансами, особое внимание следует уделить сложности в предоставлении достоверных данных субъектами РФ.

Большие проблемы на сегодняшний день вызывают изменение статуса утверждаемых на федеральном уровне документов. Так, 2014 г. продемонстрировал несостоятельность первоначально утвержденного федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития на 2015 г. и 2016-2017 гг. В настоящее время под сомнение ставится прогноз, разработанный Министерством экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) до 2020 г. Некоторые документы, от которых зависят источники и объемы финансирования, соответственно доходы и расходы региональных бюджетов, неоднократно пересматривались, что усложнило предоставление достоверных данных. Также значительно повлияла на своевременное раскрытие бюджетных данных необходимость предоставления сведений о внесенных изменениях в закон о бюджете в разрезе всех принятых нормативных правовых документов.

Подобное положение с пересмотром, и фактически, с переутверждением бюджета связано с волатильностью цены на нефть, которая способна приводить к существенным его потерям. Поэтому особую значимость приобретает вопрос достоверности прогнозов, учет ценового нефтяного фактора при его разработке. Достоверная информация о чувствительности бюджета к нефтегазовым доходам и степени отклонения между запланированными доходами и фактически до-

стигнутыми результатами, значительно влияет на формирование бюджетов субъектов РФ.

Вовлечение регионов в процесс обеспечения открытости и прозрачности управления региональными финансами во многом зависит от законодательной власти и высших органов аудита, которые обеспечивают тщательную проверку использования бюджетных средств и диагностику возможных проблем. Благодаря осуществлению контроля и аудита, повышается качество и надежность предоставляемой субъектами информации. В условиях современного кризиса региональных финансов крайне важным представляется создание условий, при которых органы государственной власти субъектов РФ могли бы привлекаться к ответственности за неэффективность управления региональными финансами.

Следующий серьезный пробел сохраняется в российских регионах в отношении предоставления сведений о результатах реализации и оценки эффективности государственных программ. В соответствии с методикой оценки рейтинга прозрачности бюджетных данных 2015 г., программные расходы и эффективность их осуществления заложены в п. 3.6 «Наличие в «бюджете для граждан» сведений о расходах бюджета на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. на реализацию государственных программ, а также о целевых показателях (индикаторах), планируемых к достижению в результате их реализации».

К сожалению, на сегодняшний день большинство программных документов содержат формальные показатели, отражающие эффективность и результативность их реализации. В отношении государственных программ, регламентирующих достижение открытости и прозрачности управления общественными финансами, оценочные показатели подлежат уточнению.

Как правило, годовые отчеты, отражающие эффективность государственных программ, не предоставляются в открытом доступе и включают оценку, проведенную самими ответственными исполнителями этой программы. Следовательно, результат носит субъективный характер и не позволяет в полной мере отразить действительное состояние дел.

Как отмечено в докладе Минфина РФ «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета», практическое решение большей части государственных программ находится в ведении органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, бюджеты субъектов РФ, начиная с бюджетов на 2016 г., должны в обязательном порядке формироваться в программном формате. К настоящему моменту во всех субъектах РФ утверждены государственные программы субъектов РФ в соответствующих сферах [3], однако методики оценки их эффективности недостаточно проработаны. В соответствии с оценкой НИФИ, в РФ 57 субъектов не предоставило информацию по объемам финансирования государственных программ и достигнутых целевых значениях (рис. 3).

Без достоверных данных об осуществлении государственных программ гражданское общество и другие заинтересованные пользователи лишены информации, необходимой для отслеживания исполнения региональными властями взятых на себя

обязательств, что ставит под сомнение достижимость поставленных целей.

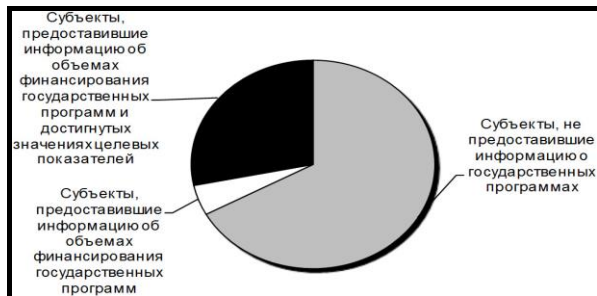


Рис. 3. Сведения о государственных программах субъектов РФ [5]

При этом до настоящего времени ни нормативные, ни методические документы не содержат механизм, способствующий обеспечению взаимосвязи федеральных государственных программ и государственных программ субъектов РФ в аналогичных сферах.

В связи с этим, в целях повышения открытости и прозрачности управления региональными финансами, считаем целесообразным:

*Первое.* Связать индекс открытости бюджетных данных регионов РФ с индексом коррупционности. Данная мера будет способствовать повышению степени открытости данных о формировании и использовании бюджетных средств региональными органами власти во избежание негативного отклика общественности. Также данная мера позволит повысить заинтересованность граждан в обсуждении бюджетного процесса, а властей – в раскрытии качественной информации об управлении региональными финансами.

Вовлечь региональную общественность в управление региональными финансами можно путем использования положительного опыта зарубежных стран, где действуют программы сбора общественного мнения по расточительным расходам и бюджетным хищениям. Целесообразно привлекать граждан к участию в бюджетном процессе путем привлечения к слушаниям по вопросам региональной экономической политики, обсуждению бюджетов отдельных регионов и др. Однако общественное участие не должно создавать своего рода видимость, фактически не позволяя гражданам подавать официальные запросы и комментировать принимаемые решения [4, с. 43].

*Второе.* Продолжить практику включения в рейтинг открытости бюджетных данных информации об объемах финансирования государственных программ и достигнутых значениях целевых показателей. Рассмотреть возможность сокращения финансирования государственных программ, по которым достигнуты низшие показатели рейтинга.

*Третье.* Осуществить увязку всех целей и задач государственных программ, находящихся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Это позволит проводить эффективную оценку реализации мероприятий, заложенных в программах, исключить возможность их дублирования и позволит отследить дисциплинировать и ответственность исполнителей. Следует также усилить оценочные показатели государственных про-

грамм, которые позволят с большей достоверностью судить о достижении запланированных результатов.

Предложенные меры, кроме вышеназванных положительных последствий, по мнению автора, позволят проводить осмысленный анализ региональных бюджетов и определять соответствия направлений финансовой политики региона ориентирам социально-экономического развития государства.

## Литература

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апр. 2013 г. №44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ М-ва экономического развития РФ от 20 нояб. 2013 г. №690. Режим доступа: <http://www.mineconom.ru>.
3. Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета [Электронный ресурс] : доклад ; М-во финансов РФ. – 2015. Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
4. Обзор открытости бюджета за 2015 год [Текст] / Междунар. бюджетное партнерство. – 2015. – 80 с.
5. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating/methodology.html>.

## Ключевые слова

Региональные финансы; субъекты Российской Федерации; бюджет; рейтинг открытости и прозрачности.

Фрумина Светлана Викторовна

## РЕЦЕНЗИЯ

В последнее десятилетие на международном уровне ведется активная работа по раскрытию информации государственных и муниципальных финансах. Страны, участвующие в рейтингах, в целях повышения инвестиционной привлекательности и укрепления позиций на международной арене, проводят мероприятия, позволяющие максимально соответствовать мировым стандартам. Не является исключением и Российская Федерация, показатели прозрачности в бюджетно-налоговой сфере которой улучшаются из года в год. Однако, несмотря на устоявшуюся нормативную правовую регламентацию, остается нерешенным вопрос открытости региональных финансов, которым посвящена статья Фруминой С.В.

Как справедливо отмечает автор, в настоящее время наблюдается кризис региональных финансов. Проявляется это в динамично возрастающем дефиците региональных бюджетов. Многие субъекты РФ не исполняют приказ Министерства финансов РФ о необходимости публикации в открытом доступе информации о деятельности региональных органов власти. Автор справедливо связывает неготовность властей публиковать данные о формировании и использовании бюджетных средств с коррупционной составляющей, между уровнем которой и индексом открытости бюджета выявлена положительная корреляционная зависимость.

Заслуживают внимания предложения по вовлечению представителей гражданского общества в обсуждение решений, принимаемых на уровне государственной власти регионов. Также интересен представленный в работе вывод о необходимости согласования целей и задач региональных программ.

В целом статья отражает владение автора вопросами исследуемой проблемы, содержит конкретные предложения по решению вопросов открытости прозрачности региональных финансов и может быть опубликована в рецензируемом научном журнале.

Журавлева Т.А., д.э.н., профессор, кафедра «Бухгалтерский учет и налогообложение» Приокского государственного университета, г. Орел.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ