

ОТКРЫТОЕ И ПРОЗРАЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА: АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

OPEN AND TRANSPARENT MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REGION: ANALYSIS OF THE STATE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

O. Pivovarova

Summary. The article considers the features of management of socio-economic development in the region on the basis of the analysis of the use of infocommunication tools that promote openness and transparency on the example of the Lipetsk region. The level of openness of budget data in the region is analyzed, the problems of organizing and conducting public hearings are highlighted. The features of functioning of some federal services in the Lipetsk region are investigated: «Open data», «Electronic government», «Your control». The problem of low motivation of representatives of executive authorities to effective, transparent and open activity is revealed. The necessity of forming a mechanism of public responsibility on the basis of improving infocommunication tools of transparency and openness is proved.

Keywords: management of socio-economic development in the region, openness and transparency, infocommunication tools, public responsibility, public administration.

Пивоварова Ольга Владимировна

*М.н.с., Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации (г. Москва)
olga_piv@mail.ru*

Аннотация. В статье рассмотрены особенности процесса управления социально-экономическим развитием региона на основе анализа применения инфокоммуникационных инструментов, способствующих повышению открытости и прозрачности, на примере Липецкой области. Проанализирован уровень открытости бюджетных данных в регионе, выделены проблемы организации и проведения публичных слушаний. Исследованы особенности функционирования некоторых федеральных сервисов в Липецкой области: «Открытые данные», «Электронное правительство», «Ваш контроль». Выявлена проблема низкой мотивации представителей органов исполнительной власти к результативной, прозрачной и открытой деятельности. Обоснована необходимость формирования механизма публичной ответственности на основе совершенствования инфокоммуникационных инструментов прозрачности и открытости.

Ключевые слова: управление социально-экономическим развитием региона, открытость и прозрачность, инфокоммуникационные инструменты, публичная ответственность, государственное управление.

Снижение уровня доверия и уважения к власти со стороны граждан и частного сектора экономики является одной из ключевых проблем современной системы государственного управления на всех уровнях власти. Основная ее причина кроется в недостаточном уровне развития инфокоммуникационных инструментов взаимодействия власти и общества, а также в отсутствии мотивации органов государственной власти в целом и государственных служащих в частности к их активному использованию. Это, в свою очередь, обусловлено сложившейся системой государственного управления, в рамках которой ориентация на максимизацию общественного благосостояния не является основным критерием эффективности, а денежное содержание государственных служащих, несмотря на внедрение инструментов проектного управления, по-прежнему зависит от выслуги лет, а не от достигнутых общественно полезных результатов [1, С. 136]. Все это нарушает основы эффективного управления социально-экономическим развитием и приводит к тому, что

бюджетные ресурсы обеспечивают не общественные интересы, а потребности крупного бизнеса и бюрократии, пользующихся лояльностью соответствующих органов власти.

Решение данной проблемы возможно в рамках совершенствования инфокоммуникационных инструментов взаимодействия на основе принципов открытости и прозрачности путем формирования механизма публичной ответственности, что позволит эффективно имплементировать общественные интересы в систему управления социально-экономическим развитием страны в целом или конкретной территории. Однако, комплексная разработка механизма публичной ответственности выходит за рамки настоящей статьи, поэтому в данном исследовании мы сосредоточим свое внимание на анализе инструментов, способствующих повышению открытости и прозрачности, так как именно эти параметры являются определяющими для организации управления государством [2, С. 80] и образуют институ-

Таблица 1. Рейтинг субъектов ЦФО по уровню открытости бюджетных данных в 2015–2018 гг.

| Наименование субъекта РФ | 2015 год | | 2016 год | | 2017 год | | 2018 год | |
|--------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Место по ЦФО | Место по РФ | Место по ЦФО | Место по РФ | Место по ЦФО | Место по РФ | Место по ЦФО | Место по РФ |
| Московская область | 1 | 8 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 8 |
| Тамбовская область | 3–4 | 21–22 | 2 | 14–15 | 7 | 28–29 | 2 | 13 |
| Владимирская область | 2 | 10 | 3 | 18 | 2 | 16 | 11 | 36 |
| Ивановская область | 14 | 56 | 4–5 | 24–25 | 3 | 19–20 | 3 | 18 |
| Курская область | 5 | 23 | 4–5 | 24–25 | 8 | 30–31 | 6 | 24 |
| Тульская область | 8 | 37 | 6 | 27–28 | 6 | 26 | 5 | 23 |
| Тверская область | 11 | 45 | 7 | 30 | 9 | 33–34 | 7 | 25–26 |
| Брянская область | 6 | 27 | 8 | 31–32 | 10 | 41 | 9–10 | 33–35 |
| г.Москва | 7 | 29–30 | 9 | 36 | 13 | 51 | 14 | 50 |
| Воронежская область | 3–4 | 21–22 | 10 | 38 | 4 | 21–22 | 8 | 29–30 |
| Калужская область | 16 | 66 | 11 | 46–47 | 5 | 25 | 4 | 20 |
| Костромская область | 13 | 54–55 | 12 | 49 | 15 | 54 | 15 | 66 |
| Белгородская область | 9–10 | 43–44 | 13 | 54 | 11 | 42 | 12 | 41 |
| Липецкая область | 9–10 | 43–44 | 14–15 | 61–62 | 16 | 69–70 | 16 | 69 |
| Ярославская область | 17 | 67 | 14–15 | 61–62 | 14 | 52 | 9–10 | 33–35 |
| Рязанская область | 12 | 46 | 16 | 64 | 12 | 44 | 13 | 49 |
| Смоленская область | 15 | 62–63 | 17 | 68 | 18 | 78 | 18 | 72 |
| Орловская область | 18 | 78 | 18 | 79 | 17 | 76 | 17 | 71 |

циональную основу работы механизмов обратной связи [3, С. 178].

При этом представляется целесообразным проанализировать работу указанного инструментария на региональном уровне, так как, с одной стороны, на территориях существует возможность реально учесть общественные интересы с учетом уровня дифференциации, а с другой, — несмотря на максимальную близость населения к местному самоуправлению, ресурсы муниципалитета для организации работы инфокоммуникационных механизмов в большей степени ограничены, чем у субъекта РФ. Рассмотрим их работу на примере Липецкой области.

В первую очередь, следует уделить внимание бюджетному процессу в регионе, так как именно расходы бюджета должны напрямую отражать интересы и предпочтения граждан территории посредством эффективного взаимодействия власти и общества [4, С. 27]. Состояние указанных процессов в Липецкой области можно оценить с помощью данных ежегодно составляемого рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. Рассмотрим, как изменялась ситуация в регионе за последние четыре года (таблица 1) [5].

На протяжении рассматриваемого периода Липецкая область существенно понизила свои и так невысокие позиции. Если еще в 2015 году она занимала 43–44 место

в Российской Федерации и делила 9–10 место с Белгородской областью по ЦФО, то уже к 2018 году она отодвинулась на 69 и 16 места соответственно, заняв последнее место в группе регионов со средним уровнем открытости бюджетных данных. Указанная тенденция является резко негативной и свидетельствует о нежелании органов региональной власти повышать прозрачность бюджетного процесса и привлекать общественность. Более того, такая существенная потеря позиций в рейтинге позволяет нам предположить, что данный процесс в области движется в обратном направлении, так как большая часть субъектов РФ постаралась повысить свое рейтинговое место, а, следовательно, органы публичной власти в этих регионах вели работу по данному направлению.

Рассмотрим, какие разделы рейтинга оказались в Липецкой области наиболее провальными (таблица 2) [5]. Ни одного балла регион не получил за уровень открытости информации по разделу «общественные советы». Это обусловлено отсутствием общественного совета при Управлении финансов Липецкой области, который должен осуществлять контроль за формированием и распределением бюджетных средств. Необходимость создания общественных советов при всех органах исполнительной власти в регионе была обозначена Общественной палатой Липецкой области еще в 2015 году, однако данный совет до сих пор не сформирован.

Два балла из десяти возможных Липецкая область получила в части внесения изменений в закон о бюджете

Таблица 2. Оценка Липецкой области в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2018 год в разрезе тематических разделов

| № | Наименование тематического раздела | Количество баллов Липецкой области | Максимальное количество баллов | Исполнение показателя, в% |
|----|--|------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 1 | Первоначально утвержденный бюджет | 8,0 | 12,0 | 66,7 |
| 2 | Внесение изменений в закон о бюджете | 2,0 | 10,0 | 20,0 |
| 3 | Промежуточная отчетность об исполнении бюджета | 18,0 | 24,0 | 75,0 |
| 4 | Годовой отчет об исполнении бюджета | 6,0 | 26,0 | 23,1 |
| 5 | Проект бюджета и материалы к нему | 7,5 | 32,0 | 23,4 |
| 6 | Бюджет для граждан | 7,0 | 12,0 | 58,3 |
| 7 | Финансовый контроль | 2,0 | 6,0 | 33,3 |
| 8 | Публичные сведения о деятельности государственных учреждений | 6,0 | 15,0 | 40,0 |
| 9 | Общественные советы | 0,0 | 4,0 | 0,0 |
| 10 | Лучшая практика | 0,0 | - | - |
| | ИТОГО | 56,5 | 141,0 | 40,07 |

те, что связано с рядом фактов. Во-первых, отсутствуют заключения органа внешнего государственного финансового контроля на проекты законов о внесении изменений в бюджет. Во-вторых, ни законы, ни актуализированная версия бюджета не размещаются в открытом доступе на сайте, предназначенном для размещения бюджетных данных, роль которого в Липецкой области выполняет «Портал бюджетной системы Липецкой области» [6].

Невысокие баллы у субъекта РФ по предоставлению проекта бюджета с соответствующими материалами и годового отчета об исполнении бюджета, около 23% от максимальной оценки, что связано с неполным объемом предоставляемой информации.

Существенно низкий уровень наблюдается и в части организации финансового контроля в регионе (2 балла из 6 возможных). Это свидетельствует практически о полном отсутствии в открытом доступе информации о деятельности Контрольно-счетной палаты Липецкой области. Анализ данных, представленных на официальном сайте, лишь подтверждает это. Такое положение дел снижает доверие общественности не только к органам исполнительной власти, но и к контрольным органам, которые априори должны быть доступными и независимыми.

Оценка по статье «публичные сведения о деятельности государственных учреждений» тоже не отличается высокими результатами и составляет менее половины от максимальной. Это говорит о том, что большая часть государственных учреждений, находящихся на территории области, не размещают в открытом доступе отчеты об использовании закрепленного за ними государственного имущества, бюджетные сметы, планы финансо-

во-хозяйственной деятельности и информацию о государственных заданиях. Данный факт напрямую влияет на качество государственного управления в целом, так как не позволяет общественности и экспертам оценить деятельность данных учреждений, хотя именно они используют общественные ресурсы, призванные удовлетворять потребности граждан. Отсюда следуют нарушения в части организации государственных закупок в регионе, а также целевого использования бюджетных средств.

В качестве положительного момента следует отметить достаточно высокие баллы Липецкой области в части применения технологии «Бюджет для граждан», который представляет собой актуальный аналитический материал, подготовленный в доступной и понятной для граждан форме. В качестве критериев для формирования рейтинга рассматривались доступность, объективность и полнота информации. Несмотря на полученные баллы, следует отметить, что «Бюджет для граждан» Липецкой области сформирован на среднем уровне, о чем свидетельствуют следующие недостатки: информационная перегруженность для рядового гражданина (документ содержит более 70 слайдов); распределение ассигнований по разделам и подразделам представлено в форме таблицы из законопроекта, которая не воспринимается целостно из-за дробления на несколько слайдов, хотя именно данная таблица позволяет населению оценить, насколько их потребности учтены; излишнее количество текстовой информации и недостаток визуальных эффектов (схем, диаграмм); не представлена информация о некоторых государственных программах, реализуемых в регионе.

Именно с таким массивом информации о бюджете и деятельности государственных учреждений граждане

в Липецкой области подходят к использованию такого важного инструмента общественного контроля, как публичные слушания. Предметом публичных слушаний является проект областного бюджета с целью выявления и учета общественного мнения и общественно значимых интересов жителей области при реализации государственной политики для решения наиболее важных проблем экономического и социального развития области [7]. Интересы граждан помимо них самих, при условии соблюдения всех необходимых процедур, представляют депутаты областного Совета депутатов, Уполномоченный по правам человека в области, члены Общественной палаты Липецкой области, Уполномоченный по правам ребенка в Липецкой области.

Анализ порядка и применения норм о публичных слушаниях по проекту бюджета в Липецкой области позволил выделить следующие проблемные аспекты:

1. Время проведения публичных слушаний. Сложившаяся региональная практика демонстрирует две тенденции: проведение слушаний исключительно в рабочее время, либо допускается нерабочее. При этом предполагается, что выбор времени должен осуществляться с учетом мнения заинтересованных сторон — граждан или органов государственного управления [8]. В Липецкой области публичные слушания проводятся исключительно в рабочее время в будние дни, что, безусловно, накладывает отпечаток на состав участников со стороны представителей общественности.
2. Бюрократические ограничения. Процедуры участия граждан региона в слушаниях излишне формализованы: предполагается заблаговременная запись минимум за два дня, при выступлении с докладом тезисы должны быть согласованы с организаторами. Все это снижает мотивацию населения и экспертного сообщества к результативному участию в данном процессе.
3. Способы фиксации хода обсуждения и результатов слушаний. В Липецкой области по итогам слушаний формируется итоговый документ в форме рекомендации, которая представляет собой небольшую резолюцию с перечислением основных утверждаемых параметров областного бюджета и перечень сокращенных рекомендаций администрации области из 5–7 пунктов общего содержания. Сам процесс обсуждения, а главное — сущность вопросов — не фиксируются. Ответы на вопросы участников слушаний организаторы не раскрывают, видео- и аудио- запись не проводится.

Институт публичных слушаний по проекту бюджета в Липецкой области в настоящее время имеет достаточ-

но декларативный характер, представляя собой совещание работников администраций, на котором граждане лишены реальной возможности высказать свое мнение в отношении распределения бюджетных ресурсов.

Для изменения описанной ситуации в лучшую сторону представляется целесообразным учесть положительный опыт других регионов. Так, например, в Сахалинской области осуществляется трансляция публичных слушаний по телевидению и в сети Интернет, а впоследствии размещается видеозапись в открытом доступе. А в Ярославской области для анонсирования публичных слушаний помимо сайтов органов власти активно используются СМИ (сетевое издание «Ярославский регион» и сайт телеканала «Первый Ярославский»), что в свою очередь способствует активному привлечению к данному процессу общественности всех категорий и возрастов.

Таким образом, можно сделать вывод, что возможности реального участия населения Липецкой области в бюджетном процессе существенно ограничены, а существующие инструменты финансового и общественного контроля применяются либо в искаженном виде, либо вообще не применяются, органы региональной исполнительной власти не заинтересованы в привлечении общественности к данному процессу.

Способствовать повышению прозрачности управления социально-экономическим развитием региона призваны также федеральные сервисы, которые должны функционировать в субъектах РФ, такие как: «Открытые данные», «Электронное правительство», «Ваш контроль». Они охватывают практически все элементы системы государственного управления и бюджетного процесса, поэтому, несмотря на определенные несовершенства, являются в действительности передовыми технологиями. Однако, их преимущества на региональном уровне зачастую не реализуются в должной степени, о чем свидетельствует опыт Липецкой области в том числе.

Обязательный сервис «Открытые данные» не применяется в области в полном объеме. Часть ведомств и муниципальных образований вообще не предоставляют данные на этот портал, вторая часть — делает это с существенной задержкой сроков, в результате чего их актуальность теряется. Так, например, среди органов местного самоуправления информация представлена только по Лев-Толстовскому муниципальному району, а в рамках подраздела «Органы государственной власти» материалы разместили Управление ЗАГС и архивов Липецкой области, Управление экологии и природных ресурсов. А ведь именно данный портал призван существенно повысить уровень открытости органов государственной власти и обеспечить всех заинтересованных максимально полной информацией.

Таблица 3. Рейтинг некоторых территориальных ФОИВ Липецкой области на портале «Ваш контроль» по итогам 2018 года

| Территориальный ФОИВ | Показатель удовлетворённости, в % | Среднее значение, в баллах | Количество оценок, в штуках |
|--|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Федеральная налоговая служба (ФНС) | | | |
| Управление ФНС по Липецкой области | 99,89 | 4,98 | 25849 |
| Межрайонная инспекция ФНС № 3 по Липецкой области (ЛО) | 99,82 | 4,99 | 3342 |
| Межрайонная инспекция ФНС № 4 по ЛО | 97,28 | 4,89 | 1985 |
| Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека | | | |
| Территориальное управление Росимущества в Липецкой области | 100,00 | 5,00 | 29 |
| Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ) | | | |
| Управление ПФ РФ в Липецком районе ЛО | 98,69 | 4,92 | 766 |
| Управление ПФ РФ в Тербунском районе ЛО | 100,00 | 4,99 | 492 |
| Управление ПФ РФ в Добровском районе ЛО | 100,00 | 4,92 | 234 |
| Управление ПФ РФ в г. Ельце ЛО | 95,90 | 4,88 | 293 |
| Управление ПФ РФ в Чаплыгинском районе ЛО | 100,00 | 5,00 | 108 |

В качестве положительных изменений за последнее время в Липецкой области необходимо отметить развитие с 2018 года «Электронного правительства» посредством создания сайта врио главы администрации Липецкой области Игоря Артамонова, который позволяет посетителям не только узнать последние новости о работе руководителя региона, но и помочь в развитии Липецкой области — предложить свою идею, а также рассказать о проблеме и оперативно получить ответ на обращение. С 2019 года началась также существенная реструктуризация официального сайта администрации области как с точки зрения интерфейса, так и содержательно, что выразилось в том числе появлением дополнительных сервисов для граждан.

Еще одним важным аспектом в повышении уровня прозрачности и открытости управления социально-экономическим развитием региона является наличие обратной связи от населения по вопросам оценки качества получаемых ими государственных услуг, поскольку именно на них в значительной степени расходуются бюджетные средства. Для этого представляется целесообразным провести анализ работы всероссийской платформы «Ваш контроль» в Липецкой области, основная идея которой заключается в получении и обобщении сведений, предоставляемых населением по вопросу оценки и контроля качества государственных (муниципальных) услуг, оказываемых органами власти на всей территории Российской Федерации [10, С. 330].

Анализ данных таблицы 3 [11] свидетельствует о том, что широкого использования портал «Ваш контроль» среди населения Липецкой области так и не получил, поскольку количество оценок по некоторым органам

власти составляет менее 500 штук за год. Более того, учитывая загруженность представленных территориальных органов, количество оценок, меньшее, чем 3000, вообще не дает информации о качестве услуги. В результате получаемые показатели удовлетворенности не являются объективными, что подтверждается данными таблицы 3, где в абсолютном большинстве случаев он колеблется от 98 до 100%. Более того, необходимо учитывать тот факт, что такого рода оценки оставляют, как правило, две основные категории граждан — довольные полученной услугой и желающие выразить благодарность посредством оценки и недовольные качеством услуги по всем параметрам, стремящиеся наказать соответствующее ведомство, в том время как основная часть населения со средней степенью удовлетворенности не считает нужным высказывать свое мнение. Следовательно, представляется целесообразным переориентировать смс-опросы на опросы на местах посредством современных технологий (например, терминалы в ведомствах).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что гражданам Липецкой области в крайне низкой степени вовлечены в оценку качества получаемых услуг, особенно в муниципалитетах, где количество оценок в большинстве ведомств не достигает даже 1000. Это свидетельствует не только о недостаточной степени гражданской активности, но и о недоинформированности населения региона о возможностях данной оценки. Ни на сайте администрации Липецкой области, ни на сайтах иных территориальных органов власти нет информации и прямых ссылок на портал «Ваш контроль». Более того, в самих ведомствах при получении услуги об этом также не информируют население. Такой формат не позволяет осуществлять независимую оценку качества услуг гражд-

данами, так как зачастую они просто не знают об этом, а органы власти в свою очередь не имеют мотивации к информированию.

Проведенный анализ применения инфокоммуникационных инструментов повышения открытости и прозрачности управления социально-экономическим развитием региона на примере Липецкой области позволил выделить ряд существенных недостатков, свойственных не только конкретному субъекту РФ, но и стране в целом. Основная проблема заключается в отсутствии мотивации со стороны представителей органов власти к результативной, прозрачной и открытой деятельности, что связано, в первую очередь с тем, что существующая система оплаты труда на государственной службе ориентирована не на эффективность, а на чины и выслугу лет. Более того, ответственность и реальные санкции за непредставление информации на проанализированных порталах отсутствуют, что ве-

дет к посредственному отношению к ним со стороны чиновников и фактически превращает данные инструменты в фикцию.

В этой связи представляется необходимым совершенствовать не только сами инструменты обеспечения прозрачности и открытости, но и систему государственного управления в целом, переориентировав ее направленность с процессной на проектную, где основной единицей эффективности является конкретный общественно полезный результат [12]. Широкий контроль со стороны общества будет способствовать уменьшению проявлений неэффективности со стороны органов государственной власти, необоснованного выделения бюджетных средств, и при этом содействовать созданию наиболее благоприятной среды для обеспечения устойчивого социально-экономического развития региона и максимального удовлетворения общественных потребностей населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Щукина Т. В., Брусенцева В. А. Российская государственная гражданская служба: проблемы модернизации системы материального стимулирования и мотивации в субъектах Российской Федерации [Текст]: монография / Т. В. Щукина, В. А. Брусенцева — Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2015. — 223 с.
2. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь мир, 2003. — 495 с.
3. Нисневич Ю. А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. М.: КНОРУС, 2012. — 287 с.
4. Либберман Т. И. Система бюджетных расходов в условиях модернизации экономики региона: монография / Т. И. Либберман. — Воронеж: Изд-во ВГПУ, 2012. — 175 с.
5. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.nifi.ru/ru/rating>
6. Официальный сайт Управления финансов Липецкой области «Портал бюджетной системы Липецкой области» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ufin48.ru>
7. О бюджетном процессе Липецкой области [Электронный ресурс]: Закон Липецкой области от 09 октября 2007 г., 03 № 94 (в ред. от 15.12.2015). Доступ из справ. — правовой системы «Гарант».
8. Андреева Л. А. К вопросу о публичных слушаниях // Вопросы современной юриспруденции. — 2015. — № 3 (45). — С. 57–62.
9. Портал открытых данных Липецкой области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opendata48.ru/datasets/organy-gosudarstvennoy-vlasti/>
10. Тарасова Т. С. Публичная система «Ваш контроль» или как работает контроль за качеством государственных и муниципальных услуг в России // Science Time. — 2016. — № 6(30). — С. 327–331.
11. Официальный сайт «Ваш контроль» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://vashkontrol.ru>
12. Пивоварова О. В. Публичная ответственность в сфере управления государственным имуществом: необходимость и условия формирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2017. — № 1. — С. 255–260.

© Пивоварова Ольга Владимировна (olga_piv@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»