

УДК 336

**Подходы к выявлению и минимизации коррупционных рисков при предоставлении межбюджетных трансфертов<sup>1</sup>****Демидова С.Е.**

Кандидат экономических наук, доцент  
Департамента общественных финансов Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

**Блошенко Т.А.**

Доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник  
Института исследований социально-экономических трансформаций  
и финансовой политики Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации (Москва)



*Цель статьи – определение подходов к выявлению и минимизации коррупционных рисков при принятии решений о предоставлении межбюджетных трансфертов из бюджетов публично-правовых образований. В условиях ограниченности объема бюджетных ресурсов, вызванных внешними и внутренними факторами, необходимости своевременного реагирования на вызовы и угрозы социально-экономической устойчивости актуальной задачей является выявление источников, снижающих эффективность принимаемых решений, в том числе коррупционного характера.*

*Ключевые слова: коррупционные риски, межбюджетные трансферты, коррупция, бюджет, субсидии*

За последние несколько десятилетий вопросы борьбы с коррупцией, несмотря на повышение прозрачности в сфере государственного управления, не теряют своей актуальности. Пандемия COVID-19 привела к тому, что были увеличены расходы бюджетов стран по всему миру, в том числе возникли непредвиденные расходы, связанные с поддержкой экономики и населения. Учитывая оперативность принятия решений и значительные объемы выделяемых средств, уязвимость для неправомерного использования повышается. Причины связаны с масштабами расходов, которые стимулируют интерес к получению ренты; возможностями нескоординированных действий участников, что формирует почву для неэффективности управления и утечки информации; скоростью, с которой выявляются и осуществляются вмешательства, что может привести к ослаблению контроля; неясными или невыполнимыми критериями приемлемости для поддержки, что может усложнить реализацию планов и привести к злоупотреблениям.

По Индексу восприятия коррупции [1], в государственном секторе более двух третей стран имеют рейтинг ниже 50, при этом среднее мировое значение более десяти лет составляет 43 балла, на самом низком уровне находятся 26 стран. Индекс по России характеризуется понижательным трендом с 2020 г., когда он был на отметке 30, а в 2022 г. опустился на 2 балла ниже – 28. Показатели зависят от числа и качества информационных источников, но тем не менее Индекс вполне объективно отражает тенденцию изменений (рис. 1).

В рамках проекта «Всемирные показатели управления» (WGI) [2] представлены сводные и индивидуальные показатели управления для более чем 200 территорий за период с 1996 по 2021 гг. по шести аспектам управления: ответственность, политическая стабильность и отсутствие насилия/террориз-

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

ма, эффективность правительства, регуляторное качество, верховенство закона, борьба с коррупцией (рис. 1).

Диапазон оценок составляет 0-100 баллов, где балл 100 соответствует самому высокому рангу. В 2021 г. показатель по России оценивался в 19,74, наивысший показатель по контролю коррупции в России отмечался в 2003 г. – 25,4 и в 2019 г. – 24,04; самый низкий составлял 11 в 2009 г. По блоку «эффективность правительства» по сравнению с 2016 г. (41,35) в 2021 г. (45,19) эффективность правительства повысилась, однако стала ниже, чем в 2020 г. (50,48) и в 2019 г. (55,29).

Анализ исследований [3; 4] показал, что к источникам коррупции относятся: отсутствие ясного и открытого целеполагания в отношении корпораций, контролируемых государством; концентрация ресурсов во внебюджетных фондах; контроль над ресурсами разрозненными временными агентствами по реагированию на кризис; выведение медицинских закупок из-под централизованного контроля; отсутствие фактической проверки расходов, связанных с выделением средств. Причины, приводящие к коррупционным рискам, могут быть связаны с индивидуальным поведением, с несанкционированной деятельностью, с последствиями.

Понятие «коррупционные риски» в отечественном законодательстве не определено, в методических документах и научных публикациях нет единого подхода. О необходимости выявления коррупционных рисков, но без характеристики процесса, отмечается в концептуальных документах [5].

Среди различных подходов к группировке коррупционных рисков выделим функциональные категории: политические [6] коррупционные риски – недобросовестное лоббирование интересов в определенной сфере деятельности; финансовые [7] – выбытие активов, злоупотребление бюджетными средствами; операционные [8] – игнорирование коррупционной составляющей в стране; индивидуальные [9] – злоупотребление служебным положением персонала государственного сектора; закупочные [10] – риск злоупотребления в процессе проведения закупок.

Рассмотренные методические рекомендации различных ведомств в перечне коррупционно-опасных функций органов власти и сфер деятельности выделяют процессы, связанные с распределением субсидий, при этом иные межбюджетные трансферты (далее – ИМБТ) отдельно не указываются как

предмет для выявления и оценки коррупционных рисков. Согласно принципам лучшей практики межбюджетных отношений, в структуре МБТ преимущественная доля должна приходиться на нецелевую финансовую помощь, превышая в совокупности объем субсидий и ИМБТ, высокие темпы увеличения объемов и количества ИМБТ служат сигналом о необходимости анализа данной сферы на предмет коррупционности (рис. 2).

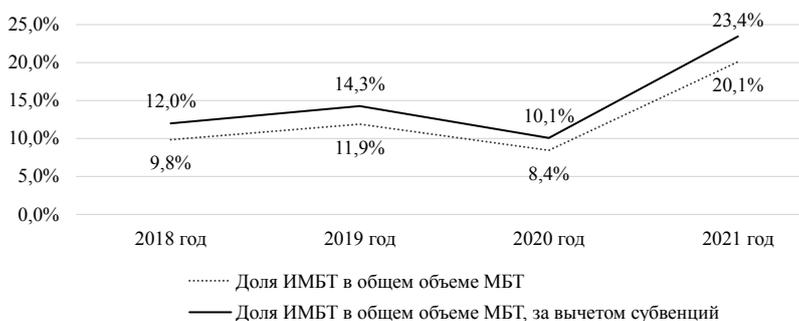
Как видно из представленных данных, доля ИМБТ в 2021 г. возросла более чем в два раза в общем объеме МБТ (20,1 %) и в общем объеме МБТ за вычетом субвенций (23,4 %), что является сигналом для анализа на предмет коррупционных рисков. ИМБТ наряду с субсидиями впервые связываются с коррупционным риском в «Плане противодействия коррупции Минфина России» [13], где предусмотрена подготовка методических рекомендаций при принятии решения о предоставлении субсидий и ИМБТ из бюджетов всех уровней совместно с Минтрудом России, Минэкономразвития России, Минюстом России, с участием Счетной палаты Российской Федерации.

Для выявления коррупционных рисков при выделении субсидий ИМБТ предлагается заполнить следующие данные (табл. 1). Предложенный чек-лист



**Рис. 1. Изменения в Индексе восприятия коррупции в России в 2012–2022 гг. (левая шкала) и WGI в 2012–2021 гг. (правая шкала)**

Источник: составлено авторами на основе [1, 2].



**Рис. 2. Доля ИМБТ в общем объеме МБТ и за вычетом субвенций в целом по Российской Федерации за период 2018–2021 гг., %**

Источник: составлено авторами на основе данных iMonitoring [11].

**Таблица 1**  
**Чек-лист выявления коррупционного риска при выделении субсидий и иных межбюджетных трансфертов на основе анализа источника информации (документа)**

Источник информации	Достаточность описания процедур выполнения должностных обязанностей	Ситуации, в которых возможен конфликт интересов	Четкость прописанности процесса принятия решений	Факторы, не позволяющие заниматься коррупционной деятельностью	Вовлеченность в процесс принятия окончательных решений	Достаточность контроля за процессом принятия решений	Достаточность контроля за результатами
1	2	3	4	5	6	7	8
....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

является базовым и может быть расширен с учетом отраслевой и территориальной специфики. Полученные ответы дадут достаточное понимание о рисках совершения коррупционных действий. Оценка на коррупционность должна проводиться отдельно относительно контрольных, разрешительных, регистрационных, нормотворческих, юрисдикционных функций.

Внутренними источниками информации могут служить: организационно-штатная структура, положения о структурных подразделениях органа власти, должностные регламенты (инструкции), служебные (трудовые) обязанности сотрудников, участвующих в распределении средств; нормативные правовые акты, соглашения о предоставлении субсидий и ИМБТ; результаты внешнего и внутреннего контроля; факты нарушений законодательства в части вопросов распределения субсидий и ИМБТ и сведения о ранее совершенных коррупционных нарушениях; материалы проверок по соблюдению ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей с целью противодействия коррупции; сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих, участвующих в распределении субсидий и ИМБТ, бюджетная отчетность.

К внешним источникам информации относятся: результаты независимых исследований, посвященных коррупционным рискам в сфере МБТ; нормативные правовые и иные акты; обращения граждан и организаций по данной проблематике; сообщения в СМИ, социальных сетях, других ресурсах сети Интернет; сведения, размещенные в ГИИС «Электронный бюджет», на официальных сайтах; материалы ФАС России, Счетной палаты Российской Федерации, Казначейства России, правоохранительных органов, иных органов публичной власти;

материалы органов прокуратуры в части вопросов распределения МБТ; материалы общественных организаций, иные.

При выделении субсидий особенности расчета предельного уровня софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Федерации оценивается показатель расчетной бюджетной обеспеченности (далее – РБО). Такой подход обеспечивает больший размер межбюджетной субсидии для высокодотационных регионов с долей софинансирования – не менее 95 %, для прочих субъектов Федерации – не менее 70 %, исключением являясь Республика Крым и город Севастополь (до 100 %), а также новые регионы. Для повышения объективности выделения МБТ и минимизации коррупционных рисков представляется необходимым показатель расчетной бюджетной обеспеченности уточнять на объем финансовой помощи из федерального бюджета в виде адресных дотаций и дотаций в целях обеспечения сбалансированности публично-правового образования. Применение показателя РБО целесообразно и для ИМБТ с целью повышения прозрачности и объективности распределения бюджетных средств, минимизации коррупционных рисков.

*Литература:*

1. Corruption perceptions index. Transparency International. – URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (дата обращения: 06.06.2023).
2. Worldwide Governance Indicators. – URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/> (дата обращения: 06.06.2023).
3. Khasiani K., Koshima Y., Mfombouot A., Singh A. Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending. IMF Fiscal Affairs. Special Series on COVID-19. – May 19, 2020. – 9 p.
4. Клейнер В.Г. Коррупция в России. Россия в коррупции. Есть ли выход? / Препринт # WP/2014/309. – М.: ЦЭМИ РАН, 2014. – 49 с.

5. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47119>
6. Khieu J., Nguyen N.H., Phan H.V., Fulkerson J.A. Political Corruption and Corporate Risk-Taking // Journal of Business Ethics. – 2022. – № 184. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-022-05136-8> (дата обращения: 19.04.2023).
7. OECD Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. – URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruptionethicscompliancehandbook.pdf> (дата обращения: 19.04.2023).
8. United Nations Office on Drugs and Crime Guidelines on Prevention of Corruption during the Covid-19 Pandemic. – URL: [https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/Publications/2020/2020.06.24-Guidelines\\_on\\_Prevention\\_of\\_Corruption\\_v-final.pdf](https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/Publications/2020/2020.06.24-Guidelines_on_Prevention_of_Corruption_v-final.pdf) (дата обращения: 19.04.2023).
9. OECD Managing Conflict of Interest in the Public Sector. – URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf> (дата обращения: 19.04.2023).
10. Жунуспаев К.Т. Совершенствование методов борьбы против коррупционных рисков в системе государственных закупок // Научный аспект. – 2021. – № 5 (1). – С. 595–608.
11. iMonitoring. Информационный ресурс для размещения информации об аналитических решениях. – URL: <https://www.iminfin.ru>

### **Approaches to Identifying and Minimizing Corruption Risks in the Provision of Inter-Budget Transfers**

*Demidova S.E., Bloshenko T.A.*

*Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)*

*The purpose of the article is to determine approaches to identifying and minimizing corruption risks when making decisions on the provision of inter-budgetary transfers from the budgets of public legal entities. In conditions of limited budget resources caused by external and internal factors, the need for timely response to challenges and threats to socio-economic stability, it is a difficult and urgent task to identify sources that reduce the effectiveness of decisions, including corruption.*

*Key words: corruption risks, inter-budget transfers, corruption, budget, subsidies*

