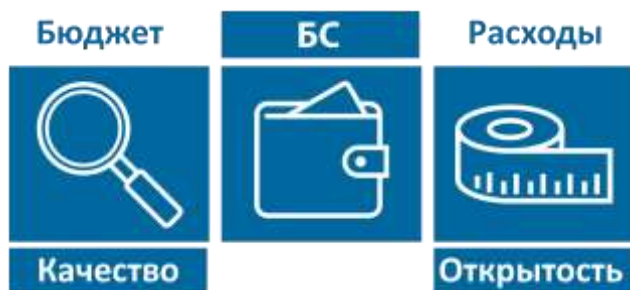


# ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ БС 2021ФГ

## ОТЧЁТ ПО ИТОГАМ МЕРОПРИЯТИЯ



Бюджетное сообщество РЕМ PAL  
Ежегодное пленарное заседание БС 2021 года  
Резюме  
19-20 мая 2021

ИЮНЬ 2021

Copyright © 2020 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может воспроизводиться, передаваться или распространяться в любой форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL за исключением случаев некоммерческого использования, разрешенных законом об авторском праве. Для внесения любых изменений в руководство по соглашениям о сотрудничестве, представленное в этой публикации, требуется ссылка на то, что эта публикация использовалась и что она была изменена. Контактная информация: [kmalafeeva@worldbank.org](mailto:kmalafeeva@worldbank.org).



**Бюджетное сообщество (БС)**

Тел: +7 495 745 70 00 доб. 2038 или +7 499 921 20  
38

Е: [BCOP@worldbank.org](mailto:BCOP@worldbank.org)

W: [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

Страница | 2

# Содержание

<b>Информация о РЕМПАЛ и БС.....</b>	<b>4</b>
<b>Цели и структура заседания.....</b>	<b>5</b>
<b>Доклад Председателя БС о прошедших мероприятиях .....</b>	<b>7</b>
<b>Бюджетирование, ориентированное на результат .....</b>	<b>8</b>
Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета .....	8
Предварительные результаты опроса, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и РЕМПАЛ .....	12
<b>Новые тенденции в сфере УГФ.....</b>	<b>17</b>
Влияние Covid-19 на налогово-бюджетную политику и ПЦБ .....	17
Климатическая маркировка бюджета .....	20
<b>Открытость бюджета .....</b>	<b>25</b>
Механизмы инициативного (партисипаторного) бюджетирования, рекомендуемые министерствам финансов стран .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Прозрачность мер реагирования на Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере.....	28
Механизмы вовлечения молодёжи в практику ПБ .....	30
<b>Планирование деятельности БС в 2022 ФГ .....</b>	<b>32</b>



## Информация о PEMPAL и БС

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) является многосторонней платформой, содействующей передаче профессионального опыта и знаний в среде специалистов-практиков в области государственных финансов из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность PEMPAL организована в рамках трёх тематических практикующих сообществ (ПС): 1) Бюджетного (БС), 2) Казначейского (КС) и 3) Сообщества по внутреннему аудиту (СВА). Основными донорами и партнёрами по развитию являются Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), Министерство финансов Российской Федерации, Европейская комиссия (ЕК) и Всемирный банк (ВБ).

Основная задача БС – оказывать поддержку министерствам финансов стран-участниц в осуществлении реформ, направленных на укрепление бюджетной методологии, планирования и прозрачности в интересах повышения эффективности и подотчётности в бюджетной сфере. Взаимное обучение является основным инструментом, используемым в работе платформы. Совместная работа в очном и виртуальном режимах позволяет участникам обмениваться знаниями и вырабатывать подходы к решению общих проблем в области УГФ. Планы деятельности БС включают в себя создание знаний и обмен ими посредством очных учебных мероприятий, виртуальных встреч и учебно-ознакомительных поездок, а также путем разработки продуктов знаний. Мероприятия БС проводятся в соответствии с планами деятельности, формируемыми по инициативе представителей стран-членов и направленными на решение приоритетных задач министерств финансов стран-членов в области бюджетной реформы.

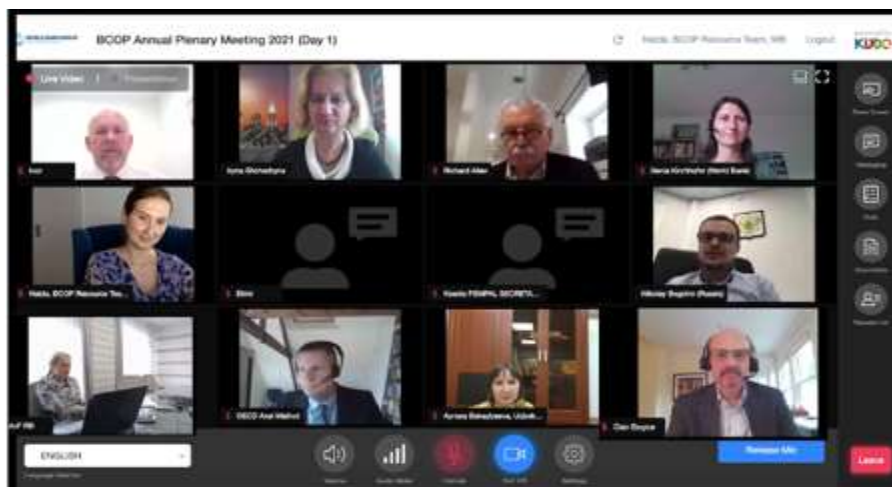
В составе БС действуют две постоянные Рабочие группы: Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) и Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПЦБ). Члены БС представляют 21 страну из региона ЕЦА: Албанию, Азербайджан, Армению, Белоруссию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Грузию, Казахстан, Косово, Кыргызскую Республику, Республику Северная Македония, Молдову, Российскую Федерацию, Румынию, Сербию, Таджикистан, Турцию, Украину, Узбекистан, Хорватию и Черногорию. Членами сообщества обычно являются должностные лица среднего и высокого уровня, представляющие подразделения бюджетного планирования или бюджетной методологии/политики в министерствах финансов.

# Бюджетное сообщество PEMPAL

## ЕЖЕГОДНОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ 2021ФГ

19-20 мая 2021 г.

### Резюме



### Цели и структура заседания



19-20 мая 2021 г. БС провело своё ежегодное пленарное заседание 2021 финансового года (ФГ). Заседание прошло в режиме видеоконференции; его вели Ирина Щербина, координатор Ресурсной группы БС и старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора; Марина Тихонович, заместитель начальника департамента бюджетной политики Министерства финансов Белоруссии, председатель БС и руководитель РГБГП, и Николай Бегчин, начальник департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Министерства Финансов Российской Федерации, заместитель председателя БС и руководитель РГПЦБ. Данное мероприятие позволило членам БС рассмотреть и обсудить подходы и тенденции, касающиеся приоритетных сфер бюджетирования, а также новые темы, ознакомиться с продуктами знаний, которые были подготовлены Рабочими группами БС, и приступить к планированию мероприятий на 2022 ФГ. Тематика заседания была посвящена обзорам бюджетных расходов, участию общественности в бюджетировании, практике маркировки климатических расходов, а также обобщению извлечённых уроков и анализу мер бюджетного реагирования на Covid-19. Материалы заседания доступны на [вебсайте PEMPAL](#).

Формат проведения заседания предусматривал две виртуальные сессии в течение двух следующих друг за другом дней. Содержание мероприятия в целом следовало формату предыдущих пленарных заседаний БС: разные части программы были посвящены вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, и открытости бюджета; эти приоритетные темы освещались представителями соответствующих Рабочих групп. В рамках каждой из этих тем часть программы была отведена рассмотрению возможных последствий пандемии COVID-19 и новых тенденций в бюджетировании и бюджетно-налоговой политике, включая маркировку климатических расходов. Кроме того, участников пленарного заседания проинформировали о деятельности БС в 2020 ФГ и 2021 ФГ, а также о мероприятиях, запланированных на 2022 ФГ.

Заседание открыл Дэниел Бойс, руководитель Глобальной практики Всемирного банка в области государственного управления и член Координационного комитета REMPLAL. Он отметил, что вопросы, вынесенные на рассмотрение заседания, своевременны и актуальны с учётом возможного продолжения давления на бюджет в сочетании с необходимостью повышать качество государственных услуг, а также прозрачность и подотчётность в области государственных расходов. Г-н Бойс подчеркнул важность обсуждения практики маркировки климатических расходов бюджета: благодаря эффективным системам климатического бюджетирования можно обеспечить увязку стратегий, институтов и государственных расходов в интересах достижения зелёного экономического роста и решения климатических проблем, стоящих перед странами. В заключение он поблагодарил членов БС за активную работу, отметив, что сохраняющийся интерес и активное участие в мероприятиях БС (невзирая на то, что в прошлом году пришлось перейти на полностью виртуальный формат, а нагрузка на ответственных за планирование бюджета выросла) ясно указывают на то, что REMPLAL and БС по-прежнему крайне актуальны и востребованы их членами.

В своём вступительном слове г-жа Щербина сообщила, что на заседании присутствуют 69 участников, 59 из которых представляют 16 стран БС (Албания, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Кыргызская Республика, Косово, Молдова, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан и Хорватия). Г-жа Щербина также представила Ричарда Аллена, известного международного эксперта, который будет выступать в качестве тематического советника БС по стратегическим вопросам в составе Ресурсной группы БС. Г-н Аллен на протяжении всего заседания делился своими соображениями. Аналогичную роль в составе Ресурсной группы БС выполнял г-н Айвор Бизли, старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора, который выступил с докладом.

## Доклад Председателя БС о прошедших мероприятиях

На первой сессии г-жа Тихонович, председатель БС, представила обзор мероприятий БС, проведённых в 2020 ФГ и 2021 ФГ. Она поприветствовала всех участников и сообщила новым коллегам о существующих информационных материалах о БС, в том числе - [Информационная брошюра БС \(BCOP Fact Sheet\)](#) и актуализированный [Перечень ресурсов БС со ссылками на материалы в разбивке по темам \(2011-2021\)](#), а также [Стратегия РЕМПАЛ](#) и [Годовые отчёты РЕМПАЛ](#). В совокупности с июня 2019 по май 2021 года в 14 мероприятиях БС приняли участие 199 представителей из 20 стран-участниц БС; в число этих мероприятий вошли два тематических заседания БС, шесть семинаров Рабочих групп БС и шесть мероприятий в рамках сетевого обмена/участия представителей БС в мероприятиях, проводившихся организациями-партнёрами или министерствами финансов стран-участниц. Г-жа Тихонович обсудила влияние Covid-19 на работу министерств финансов в разных странах мира: нагрузка на них выросла беспрецедентно из-за необходимости осуществлять на практике меры реагирования со стороны правительства, призванные поддержать наиболее пострадавшие секторы и группы населения, а также смягчить последствия падения доходов. Она пояснила, каким образом БС перешёл к работе полностью в виртуальном формате, и как рассматривал (и продолжает рассматривать в ходе текущего заседания) вопросы, связанные с влиянием Covid на общую тематику бюджетирования и на конкретные темы, которыми занимаются Рабочие группы БС.

**Несмотря на виртуальный формат работы, деятельность БС в 2020 ФГ и 2021 ФГ активизировалась.** За этот период было подготовлено больше продуктов знаний БС, чем когда бы то ни было; при этом масштабы участия членов сообщества в части сбора данных о разных аспектах практики бюджетирования были наиболее значительными. В 2020 ФГ были подготовлены два масштабных аналитических продукта знаний: [«Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры расходов: текущая практика, проблемы и рекомендации»](#) и [«Участие общественности в бюджетно-налоговой политике и бюджетном процессе - создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах РЕМПАЛ»](#). В настоящее время завершается работа ещё над двумя продуктами знаний (их окончательные варианты были представлены на заседании и доступны на вебсайте мероприятия): [«Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»](#) и [«Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран для содействия инициативному бюджетированию на региональном уровне и для разработки проектов инициативного бюджетирования на национальном уровне»](#). К концу 2021 ФГ будет подготовлен ещё один продукт знаний меньшего объёма (его предварительная редакция была представлена на заседании) [«Механизмы вовлечения молодежи в практику инициативного бюджетирования»](#). Заключительный продукт знаний, работа над которым началась в 2021 ФГ, [«Тенденции в проведении обзоров](#)

[расходов в странах РЕМПАЛ: сравнение с тенденциями в странах ОЭСР»](#), будет завершён в начале 2022 ФГ.

## Бюджетирование, ориентированное на результат

Первая часть Дня 1 пленарного заседания была посвящена тематике РГПЦБ - бюджетированию, ориентированному на результат. Нина Хаджоян, консультант РГПЦБ по тематическим вопросам и член Ресурсной группы БС, представила новый продукт знаний (ПЗ) [«Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»](#). Г-н Аксель Матот, старший советник по вопросам политики из управления бюджетирования и государственных расходов ОЭСР, и г-жа Наида Чарсимамович Вукотич, член Ресурсной группы БС и консультант на уровне сети РЕМПАЛ, познакомили участников с предварительными результатами проводившегося в начале 2021 года опроса, который был посвящён практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и РЕМПАЛ, соответственно.

### Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета


Г-жа Хаджоян представила ПЗ РГПЦБ, посвящённый быстрым обзорам бюджетных расходов (БО), в том числе общую информацию и концепцию, инструментарий для проведения, процессы, основные сферы расходов, в отношении которых проводятся обзоры, рекомендации и общий контекст реагирования на кризис и обеспечения устойчивости, в котором следует рассматривать БО. Цель ПЗ состояла в том, чтобы помочь странам-участницам РЕМПАЛ разработать методологии и инструментарий для внедрения ОБР в качестве меры оперативного реагирования на кризис, вызванный Covid-19 (и аналогичные ему). Методология и источники данных включали в себя кабинетное исследование в сочетании с интервью с экспертами и некоторыми должностными лицами стран, а также обследование стран РЕМПАЛ, проводившееся в ограниченном масштабе.

Сходства и различия между традиционными обзорами бюджетных расходов и БО согласно определениям, принятым РГПЦБ для целей данного ПЗ, приведены на Рисунке 1. Была представлена информация о подходах и трудностях, связанных с обеспечением сбалансированности бюджета в 2020 году, полученная по итогам обследования стран РЕМПАЛ. Среди реализованных мер – обзор государственных программ, корректировка государственных инвестиций, создание резервного фонда, пересмотр методологии расчёта лимитов базовых расходов и заимствования. Наиболее часто применялись следующие меры экономии: сокращение административных расходов государственных ведомств,



сокращение заявок на новое финансирование и дискреционные расходы, государственных инвестиций, а также сокращение избыточных расходов, - например, на проведение спортивных и культурных мероприятий и празднований. В качестве общих проблем указывались крайне ограниченное время, нехватка потенциала, отсутствие методологии и инструментов, отсутствие сотрудничества со стороны отраслевых министерств, а также отсутствие необходимой нормативной базы.

**Рисунок 1: Концепция охвата БО, принятая в ПЗ**



Общие черты		
Цели	<ul style="list-style-type: none"> <li>Критически важные и улучшение качества предоставления</li> <li>максимальный общий фискальный контроль и повышение эффективности расходов</li> </ul>	
Размер	<ul style="list-style-type: none"> <li>Эффективность и результативность</li> </ul>	
Формат	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обзор не ограничивается анализом долгосрочных расходов, он предусматривает пересмотр базовых расходов</li> </ul>	
Особенностные черты		
	Традиционный ОР	БО
Период реализации	<ul style="list-style-type: none"> <li>Может продолжаться до 1 года и больше в стадии разработки и реализации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В начале должен быть завершён в течение 1-2 месяцев с минимальным сроком на разработку (около 2 недель)</li> </ul>
Процессы	<ul style="list-style-type: none"> <li>Более широкое использование формальных процессов и процедур, которые обычно требуют больше времени</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>По возможности неформальное и упрощённое</li> </ul>
Инструментарий / анализ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Углублённый анализ, может использоваться сочетание простых и сложных инструментов (таких как деревья-потока, анализ «затраты-выгоды», анализ «затраты-эффективность», анализ «затраты-качество» и анализ-проектное, анализ проектов «ДТ» и «СМ», анализ «разделочный анализ» и т. д.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Используются сравнительно простые инструменты на основе использования традиционных ОР, «разделочный анализ», структурный анализ бюджета, анализ «затраты-качество» и анализ «затраты-эффективность» программы / услуги</li> </ul>
Цели и бюджетный цикл	<ul style="list-style-type: none"> <li>Может быть интегрирован в бюджетный процесс, а также использоваться вне регулярного цикла планирования бюджета</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В первую очередь предназначены для применения в рамках регулярного бюджетного цикла</li> </ul>
Область	<ul style="list-style-type: none"> <li>Может быть общей или целевой</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Общая</li> </ul>
Направленные приоритеты	<ul style="list-style-type: none"> <li>Эффективность программ обычно оценивается с точки зрения существующих государственных приоритетов, устанавливаемых в рамках регулярных процессов разработки стратегии или бюджета.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Проводится в ситуациях, которые часто требуют быстрого пересмотра государственных приоритетов.</li> </ul>

В рамках ПЗ был предложен конкретный пример возможного процесса БО, который страны PEMPAL могли бы рассмотреть при разработке собственных БО; при этом подчеркивается, что объём и порядок проведения обзора должны учитывать специфику и условия каждой страны. БО предусматривает две стадии: i) проведение подготовительной работы и формирование ключевых параметров обзора и ii) проведение обзора и утверждение сокращений расходов / перераспределения средств. На первой стадии до всех отраслевых министерств доводится заявление о решении правительства относительно политики и технических аспектов БО (включая пересмотренные приоритетные направления бюджетных расходов, приоритетные сферы для возможного сокращения/перераспределения средств и/или защищённые статьи (при их наличии), а также целевые значения объёмов сокращений/перераспределения в процентном/стоимостном выражении) и техническое задание (ТЗ) на проведение

БО. На второй стадии готовятся рекомендации по сокращению расходов и перераспределению средств, краткий доклад с обоснованием рекомендаций и принимается решение о сокращении расходов/перераспределении средств. Также были представлены возможная структура и компетенции ключевых участников процесса БО (см. Рисунок 2) с обозначением роли правительства, координационной группы и рабочих групп по проведению БО.

**Рисунок 2: Возможная структура и компетенции участников БО**

Организация	Члены	Компетенции
Правительство	Премьер-министр, отраслевые министры и руководители отдельных государственных ведомств	<p>Принятие решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- о пересмотренных приоритетах по расходам;</li> <li>- целевом или ориентировочном уровне экономии средств (если применимо);</li> </ul> <p>Утверждение:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ключевых дат процесса БО;</li> <li>- рекомендаций по итогам проведения обзора;</li> <li>- специальных требований по процессу.</li> </ul>
Координационная группа (КГ)	Заместитель министра, отвечающий за бюджетное планирование, директор/руководитель подразделения бюджетного планирования, бюджетные аналитики, консультант	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рекомендации относительно ориентировочного уровня экономии, приоритетов и исключений;</li> <li>- предложение ключевых дат процесса БО комитету по расходам;</li> <li>- доведение информации о состоянии бюджета отраслевым министерствам / государственным ведомствам;</li> <li>- консультирование и поддержка рабочих групп по проведению обзора расходов на протяжении всего процесса;</li> <li>- подготовка технического задания по проведению обзора;</li> <li>- рассмотрение предложений РГО, подготовка сводного отчета по итогам БО для комитета по расходам (КР).</li> </ul>
Рабочие группы по проведению обзора расходов (РГО)	Заместитель директора/руководителя подразделения бюджетного планирования (ЦББ), бюджетный аналитик ЦББ, ответственный специалист по бюджетному планированию (ОМ) и специалист по координации политики (ОМ), консультант (ЦББ), консультант (ОМ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Анализ расходов и выявление возможностей для экономии;</li> <li>- подготовка отчетов о проведении обзора расходов и соответствующих планов действий.</li> </ul>

Были рассмотрены варианты инструментария для проведения БО и приведены соответствующие примеры. Для стадии 1 такие инструменты включают в себя опросник для первоначального анализа («скрининга») расходов,

анализ отклонений бюджета, сравнительный анализ расходов на программы и полученных результатов, сопоставление административных расходов министерств/ведомств и их относительной численности, анализ дискреционных трансфертов. На стадии 2 возможный инструментарий включает в себя дерево принятия решений при обзоре программ, проверку на актуальность и необходимость (соответствие приоритетам правительства и общественными потребностям, воздействие внешних факторов и возможного пересмотра расходов, эффективность и результативность) и анализ предлагаемых вариантов экономии. Возможные области расходов для проведения БО включают в себя административные расходы государственных ведомств, фонд оплаты труда (ФОТ) государственных служащих, расходы на капитальные проекты, а также избыточные расходы (такие как расходы, связанные с проездом и размещением, проведением праздников, массовых культурных и спортивных мероприятий, очным обучением, рекламными мероприятиями, и пр.). При этом подчёркивалась важность тщательного анализа расходов на ФОТ и капитальные проекты. Возможные меры по экономии средств на ФОТ госслужащих могут включать в себя введение временного моратория на наём новых сотрудников, пересмотр положений контрактов и ограничение на выплату премий и повышение заработной платы. Любые другие сокращения и меры экономии в отношении ФОТ (такие как сокращение базовой численности государственных служащих и/или снижение размера их заработной платы) потребуют тщательного функционального и организационного анализа; решения по ним не могут приниматься по итогам БО. К любым корректировкам расходов на осуществление капитальных проектов в ходе БО также следует подходить избирательно и внимательно. В ходе выступления были представлены примерные критерии и дополнительные соображения. Существенную экономию потенциально способны дать действия, связанные с закупками, льготами и трансфертами, а также обслуживанием долга, так как в этих сферах используются значительные объёмы средств; при этом такие действия требуют детального анализа, который невозможно выполнить в сжатые сроки, отведённые на осуществление БО.

**В ПЗ представлены двенадцать рекомендаций, которые предлагается учитывать при проведении БО.** Они приведены на Рисунке 3 и касаются процессов, инструментов и фокусных направлений БО. В заключение презентации докладчик представил соображения, которые касаются реагирования на кризис в более широкой перспективе и мер по обеспечению устойчивости. Среди них – меры, дополняющие БО, а также меры, призванные повысить устойчивость к потрясениям. В ходе обсуждения, которое развернулось по окончании доклада, участники рассмотрели роль отраслевых министерств/ведомств, чьи расходы анализируются в ходе обзоров, в формулировании предложений по экономии средств. Кроме того, участники заседания более детально остановились на различиях традиционных ОБР и БО, важности тщательного анализа капитальных расходов в рамках БО и на этапе восстановления после кризиса.

### Рисунок 3: Рекомендации по БО

#### Политические

R1: Обеспечить политическую поддержку процесса обзора расходов со стороны высших органов власти на всём его протяжении

R2: Вовлечь отраслевые министерства и государственные ведомства в диалог с ЦБВ и правительством

R3: Проводить консультации с группами ведомств или министерств для достижения сквозных целей, например, по защите здоровья населения или укреплению систем социальной защиты в условиях кризисов, подобных тем, что вызваны пандемией COVID-19.

#### Политические и технические

R4: Закрепить методологию и процесс проведения быстрого обзора расходов постановлением правительства или законодательным актом, включив в него методические указания и шаблоны.

R5: В самом начале процесса определить и довести до сведения заинтересованных сторон приоритетные направления расходов, а также выявить низкоприоритетные направления.

#### Технические

R6: Использовать простые инструменты из общего инструментария обзора расходов для выполнения БО.

R7: Включать обязательные вопросы о стратегической целесообразности и операционной эффективности, на которые должны быть даны ответы при проведении обзоров расходов и рассматривать возможность совмещения целевых (вертикальных) отраслевых или ведомственных обзоров с общими или горизонтальными обзорами для максимизации выгод, получаемых при обзоре расходов.

R8: Вовлекать в процесс обзора расходов внешних экспертов для получения консультаций по техническим вопросам и помощи в применении аналитических инструментов.

#### Фокусные направления

R9: Использовать комплексный, но относительно поверхностный подход при проведении быстрого обзора расходов.

R10: Придерживаться выборочного продуманного подхода при принятии решений о сокращении или переносе на более поздний срок капитальных расходов.

R11. Анализировать административные и операционные расходы отраслевых министерств и государственных ведомств (а не заработную плату персонала) для выявления возможностей сокращения / перераспределения расходов.

R12. Воздерживаться от существенных сокращений заработной платы в системе государственной службы, но при этом рассматривать возможность введения ограниченного набора временных ограничений, в частности приостановки найма новых сотрудников и повышения заработной платы, а также добровольного отказа должностных лиц от части вознаграждения за труд и пересмотра назначения премий.

## Предварительные результаты опроса, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и PEMPAL

Г-н Матот представил предварительные результаты обследования ОЭСР 2020 года, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов (ОБР). В своём выступлении он остановился на эволюции ОБР в странах ОЭСР, целях и тематике ОБР, ответственных за принятие решений структурах, сложностях, связи с бюджетным процессом и на том, как в ОБР отражаются возможные последствия Covid-19. Секретариат ОЭСР проводил это обследование в конце 2020-начале 2021 года; его результаты будут использованы для подготовки нового доклада, посвящённого передовой практике проведения ОБР, который будет подготовлен ОЭСР.

**За последнее десятилетие выросло число стран ОЭСР, проводящих ОБР; изменились и цели их проведения.** Число стран ОЭСР, проводящих ОБР, выросло с 16 в 2011 году до 31 (из 37 стран) в 2020 году. Цели ОБР сместились: если ранее основное внимание было посвящено обеспечению экономии средств, то теперь акцент ставится на повышении эффективности стратегий и программ. Примеры тематики/типов расходов, в отношении которых выполняются ОБР, можно найти в самых разных секторах; в частности, можно указать сферы

здравоохранения, социальной защиты, экономики и образования.

**Организационное оформление и функции при проведении ОБР также претерпели изменения; при этом основные сложности в странах ОЭСР связаны с получением информации об эффективности, дефицитом квалификации и времени, а также ролью отраслевых министерств, ведомств, выступающих в качестве объектов обзоров.** В 23 из 31 страны ОЭСР, которые проводят ОБР, имеются специальные подразделения, выполняющие эту функцию (как правило, в структуре министерств финансов); в 19 странах созданы координационные советы и рабочие группы. Процесс принятия решений на ключевых этапах проведения ОБР (утверждение тематики, утверждение ТЗ и окончательное решение по отчёту ОБР) в странах ОЭСР предусматривает важную роль Кабинета/правительства; кроме того, существенную функцию выполняют совместно министр финансов и отраслевые министры. К числу основных сложностей относятся недостаточное качество или отсутствие информации/данных об эффективности (см. 4а). Также среди сложностей во многих странах ОЭСР отмечались нехватка времени и недостаточная заинтересованность и координация со стороны объектов ОБР.

**Рисунок 4а: Основные сложности для проведения эффективных ОБР в странах ОЭСР, 2020 г.**



**В большинстве стран ОЭСР результаты ОБР так или иначе учитываются в бюджетном процессе; при этом почти в 70% стран полагают, что значение ОБР повысилось вследствие пандемии Covid-19.** Чаще всего результаты ОБР учитываются в процессе переговоров по годовому бюджету. Отраслевые

министерства также используют итоги ОБР при подготовке бюджетных заявок. В 18 странах ОЭСР решения, принимаемые по итогам ОБР, влекут за собой непосредственные изменения в годовом бюджете в отношении всех или почти всех утверждённых мер. В 24 странах ОЭСР полагают, что в среднесрочной перспективе станет выше значение ОБР как средства достижения двух целей: обеспечения увязки расходов с приоритетами правительства и контроля уровня расходов.

**Г-жа Чаршимамович Вукотич представила предварительные результаты обследования практики применения ОБР в странах РЕМПАЛ, которое проводилось в начале 2021 года и в общем следовало методике обследования ОЭСР.** Структура её выступления во многом повторяла структуру выступления г-на Матот, посвящённого результатам обследования стран ОЭСР. Сначала докладчица познакомила слушателей с общим контекстом обследования стран РЕМПАЛ и применявшейся методологией. Целью было получить представление о текущих практических методах, сложностях и планах в сфере ОБР; предусматривалась возможность сравнительного анализа стран РЕМПАЛ со странами ОЭСР, а также мониторинга изменений, происходящих со временем (данные предыдущего обследования ОБР, использовались при подготовке масштабного ПЗ РГПЦБ, опубликованного в середине 2020 г.). Обследование стран РЕМПАЛ проводилось в феврале-марте 2021 г. Его ограничение обусловлено тем, что полученные данные основаны на оценке самих стран-участниц опроса. В апреле-мае 2021 г. была проведена очистка данных, однако внешней их проверки не выполнялось. Анкета для стран РЕМПАЛ в значительной степени основана на анкете, использовавшейся ОЭСР (Секретариат ОЭСР любезно предоставил её РГПЦБ в рамках действующего сотрудничества с ОЭСР), однако она была скорректирована и расширена РГПЦБ и членами Ресурсной группы БС, чтобы отразить специфику систем/практических методов, используемых в странах РЕМПАЛ, а также с целью сбора дополнительной информации в интересах взаимного обучения. В опросе участвовали 17 стран БС: Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Косово, Киргизская Республика, Северная Македония, Молдова, Румыния (через ОЭСР), Россия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан и Хорватия.

**Количество проводимых ОБР существенно выросло. В большинстве стран РЕМПАЛ ОБР по-прежнему не являются нормой, однако 16 из 17 стран сообщают о том, что провели или планируют провести ОБР.** Количество стран РЕМПАЛ, проводящих ОБР, возросло с 1 в 2016 г. до 4 в 2018 г. и 10 стран, которые сообщают о проведении ОБР в полном объёме или частично на конец 2020 года: Россия, Украина, Болгария, Молдова, Узбекистан, Белоруссия, Таджикистан, Хорватия, Северная Македония и Румыния. В Белоруссии и Таджикистане обзоры расходов были проведены международными организациями; роль должностных лиц государства была крайне ограниченной. Из числа стран, которые сообщают о намерениях провести ОБР, в некоторых имеются конкретные планы на этот счёт, - например, в Азербайджане, Турции и Армении.

**В настоящее время основное внимание в рамках ОБР как в странах ОЭСР, так**

**и в странах РЕМПАЛ уделяется задаче повышения эффективности программ и стратегий.** Страны РЕМПАЛ указывают эффективность в качестве наиболее приоритетной цели ОБР; за ней следует задача увязки расходов с приоритетами правительства. Наименьшую приоритетность имеет задача обеспечения экономии средств/контроля общего уровня расходов. В странах РЕМПАЛ наиболее распространены темы ОБР, связанные с обширной сферой экономических вопросов (17 из 66 ОБР в 10 странах в 2016-2021 гг.) и образованием (13 ОБР).

**Организация и функциональные роли в рамках ОБР в странах РЕМПАЛ отличаются от таковых в странах ОЭСР.** Из 10 стран РЕМПАЛ, которые сообщили о том, что проводили ОБР, только Румыния сообщает о создании отдельного подразделения, ответственного за проведение ОБР; остальные страны (кроме Белоруссии и Таджикистана) имеют рабочие группы по проведению ОБР (6 из 10), а также координационный совет. На ключевых этапах ОБР важную роль в принятии решений во всех странах РЕМПАЛ играют Кабинет/правительство; при этом роль отраслевых министерств не столь значительна, как в странах ОЭСР. Основные сложности для стран РЕМПАЛ связаны с тем, что внедрение ОБР в них находится на раннем этапе; к этим сложностям относятся технические и методологические вопросы, а также вопросы, связанные с политической и институциональной поддержкой (см. Рисунок 4б).

**Рисунок 4b: основные сложности для проведения эффективных ОБР в странах РЕМПАЛ, 2020**



8

**Связь рекомендаций по итогам ОБР с бюджетным процессом в странах РЕМПАЛ является преимущественно косвенной; при этом 95% стран полагают, что значение ОБР повысится в связи с Covid-19.** 8 стран РЕМПАЛ сообщают, что в бюджетном процессе учитываются рекомендации по крайней мере некоторых ОБР. Главным образом это происходит в ходе переговоров по бюджету или в виде использования результатов ОБР отраслевыми министерствами при подготовке ими своих бюджетных заявок. 16 из 17 опрошенных стран РЕМПАЛ считают, что значение ОБР в среднесрочной перспективе повысится, и что цели увязки расходов с приоритетами правительства и контроля уровня расходов также станут более важными.

**Г-жа Чаршимамович Вукотич представила дальнейшие шаги РГПЦБ в части анализа и представления данных, полученных в ходе обследования.** РГПЦБ представит ключевые вопросы/данные на заседании руководителей ведомств, ответственных за бюджет, из стран ОЭСР Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, которое состоится 24 июня 2021 года. В начале 2022 ФГ, когда РГПЦБ получит доступ к данным ОЭСР, этой рабочей группой будет подготовлен краткий продукт знаний: *«Тенденции в практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ в сравнении со странами ОЭСР».*



Участники заседания провели краткое обсуждение предварительных результатов обследования практики ОБР. В обсуждении затрагивалась типовая практика определения охвата ОБР с точки зрения доли общих расходов, увязка процесса ОБР с обычным бюджетным процессом, а также анализ воздействия ОБР с учётом его результатов, квалификации и времени, необходимых для их выполнения. Также подчёркивалась важность учёта исходного уровня расходов и информации об эффективности.

## Новые тенденции в сфере УГФ

Вторая часть Дня 1 пленарного заседания была посвящена рассмотрению новых тенденций в бюджетировании. С возможным влиянием Covid-19 на бюджетно-налоговую политику и практику программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) аудиторию познакомил Айвор Бизли, старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора; практика маркировки расходов, направленных на борьбу с изменением климата, была представлена Ксенией Киршхофер, специалистом Всемирного банка по вопросам государственного управления.

## Влияние Covid-19 на налогово-бюджетную политику и ПЦБ

В основе доклада г-на Бизли лежал результат исследования, выполненного подразделением Всемирного банка, которое занимается проблемами налогово-бюджетной политики и устойчивого роста. Меры реагирования на Covid-19 анализировались с разных точек зрения; также был проведен моментальный виртуальный опрос участников заседания, которым было предложено оценить мнение стран PEMPAL о том, как Covid-19 сказался на практике программно-целевого бюджетирования (ПЦБ). Докладчик рассмотрел масштабы мер реагирования на Covid-19, ключевые характеристики таких мер с точки зрения выбора и разработки политики, перспективы восстановления, а также вопросы, связанные с бюджетной консолидацией и перспективами для ПЦБ.

Между уровнем благосостояния стран и масштабами предпринимаемых мер в области бюджетно-налоговой политики имеется тесная корреляция. В развитых странах объёмы поддержки, обусловленные Covid-19, достигали 20% ВВП, а в развивающихся странах с низким уровнем дохода – 2 процентов. В менее экономически благополучных странах меры реагирования правительства были сосредоточены на стороне доходов; в более развитых они в той же мере осуществлялись и на стороне расходов. Данные по 203 странам, собранные с применением методологии Всемирного банка, говорят о том, что многие страны PEMPAL реализовали широкие меры реагирования (Азербайджан, Болгария, Грузия, Российская Федерация, Сербия, Украина), схожие с теми, что использовались в развитых странах; в меньшем числе стран (например, в

Белоруссии и Кыргызской Республике) меры имели более узкий характер. На Рисунке 5 показаны наиболее часто применявшиеся меры в области бюджетно-налоговой политики.

**Рисунок 5: Меры реагирования на Covid-19, предпринимаемые в области налогово-бюджетной политики, по регионам**

Восточная Азия и Тихоокеанский регион (EAP)	Регион Европы и Центральной Азии (ECA)	Латинская Америка и страны Карибского бассейна (LAC)	Страны Ближнего Востока и Северной Африки (MENA)	SAR	Тропическая Африка
Общие расходы на здравоохранение, 77%	Отсрочка налоговых платежей, 90%	Отсрочка налоговых платежей, 71%	Отсрочка налоговых платежей, 72%	Дополнительные специальные программы, 100%	Общие расходы на здравоохранение, 94%
Дополнительные специальные программы, 71%	Льготные кредиты фирмам, 83%	Дополнительные специальные программы, 68%	Дополнительные специальные программы, 67%	Общие расходы на здравоохранение, 100%	Дополнительные специальные программы, 71%
Прямые выплаты пособий физическим лицам, 61%	Компенсация зарплат / увеличенный оплаченный отпуск, 78%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 61%	Общие расходы на здравоохранение, 67%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 100%	Отсрочка налоговых платежей, 65%
Льготные кредиты фирмам, 55%	Общие расходы на здравоохранение, 76%	Общие расходы на здравоохранение, 56%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 56%	Льготные кредиты фирмам, 100%	Льготные кредиты фирмам, 56%
Налоговые льготы / освобождение от уплаты / приостановление, 55%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 71%	Льготные кредиты фирмам, 51%	Льготные кредиты фирмам, 56%	Отсрочка налоговых платежей, 75%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 54%

Легенда: синий / □ - предприятия, зеленый □ - домохозяйства, желтый □ - здравоохранение

**Количество ответных мер в налогово-бюджетной сфере было неодинаковым в разных странах; присутствовало чётко выраженное сочетание мер поддержки компаний в виде кредитов и отсрочки налоговых платежей, и мер поддержки населения в виде компенсации утраченного дохода.** Как видно из Рисунка 6, Российская Федерация реализовала многочисленные меры поддержки; при этом число таких мер в других странах было меньшим. Ответные меры, принятые в странах региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) включали в себя многочисленные меры по увеличению налоговых поступлений, предоставление кредитных средств и финансирование собственного капитала для поддержки компаний; также значительное внимание уделялось выплате денежных трансфертов населению. Формы поддержки компаний включали в себя предоставление кредитов на льготных условиях и отсрочку налоговых платежей; кроме того, осуществлялся широкий спектр мер на стороне расходов для поддержки населения. Был выполнен анализ политики с учётом аспектов качества реализованных ответных мер в налогово-бюджетной сфере: эффективности, стоимости и финансовой приемлемости, гибкости и целесообразности. В целом меры политики в странах ЕЦА с более высоким уровнем доходов оказались более адресными, лучше защищёнными от злоупотреблений, и предусматривали возможность возврата средств.

**Рисунок 6: Количество ответных мер в странах региона Европы и Центральной Азии**

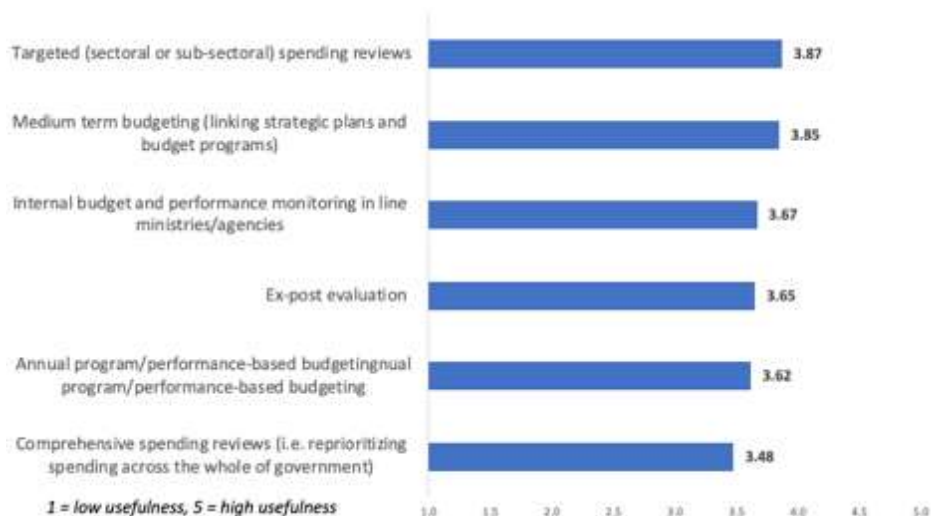


**Инструментарий ПЦБ должен был помочь в разработке и осуществлении мер реагирования налогово-бюджетного характера на Covid-19; таким образом, этот кризис естественным образом подверг механизм ПЦБ стресс-тесту.** В теории инструментарий ПЦБ мог бы быть задействован для пересмотра приоритетов расходов, повышения их адресности на основе анализа, и увязки расходов с достижением конкретных целей; также он должен был позволить задействовать показатели эффективности, обзоры и оценки бюджетных расходов для обоснования дополнительных расходов. Применительно к анализу действенности текущих и перспективных мер налогово-бюджетной политики в ходе реагирования на Covid-19 для ПЦБ выяснилось несколько моментов. Анализировать действенность поддержки, оказанной компаниям, сложнее, чем для традиционных программ. Covid-19 оказал существенное влияние на восприятие риска, что может повысить важность учёта разных его видов, таких как изменение климата. Ещё одним последствием Covid-19 стал резкий рост неравенства по доходам, что будет способствовать более пристальному вниманию вопросам равнодоступности и влиянию расходов на распределение. В перспективе приоритетными будут следующие вопросы, связанные с налогово-бюджетной сферой: i) реализация и корректировка мер налогово-бюджетной политики с целью смягчения последствий кризиса в сфере здравоохранения и в экономике; ii) переход к мерам налогово-бюджетной политики, таким как инвестиции в инфраструктуру, для поддержки восстановления экономики; iii) постепенное прекращение использования мер налогово-бюджетной политики и возврат средств; и iv) осуществление реформ, направленных на обеспечение устойчивости налогово-бюджетной сферы.

**Участники заседания оценили пользу различных инструментов ПЦБ при осуществлении мер реагирования налогово-бюджетного характера на Covid-19, и отметили, что наиболее полезными оказываются целевые обзоры**

**бюджетных расходов, а также увязка стратегических планов и бюджетных программ.** На Рисунке 7 показаны результаты моментального опроса участников. Представители всех стран указали, что ПЦБ по-прежнему применялось в условиях Covid-19; за исключением одного участника все сообщили, что в их странах ретроспективная оценка ответных мер налогово-бюджетной политики в связи с Covid-19 уже проводится или планируется. Обсуждение по итогам доклада сосредоточилось вокруг мер, которые могли бы предпринять министерства финансов для поддержки восстановления после пандемии и учёта извлечённых уроков на долгосрочную перспективу. Подчеркивалась важность оценки мер, реализованных в условиях Covid, чтобы проанализировать последствия осуществлённых мер с точки зрения распределения и увязать расходы и эффективность, - вероятно, важность этого аспекта по завершении пандемии возрастёт.

**Рисунок 7: Итоги моментального опроса, проведённого среди участников пленарного заседания, и посвящённого оценке пользы инструментов ПЦБ при осуществлении мер реагирования на Covid-19 в бюджетной сфере**



Целевые обзоры бюджетных расходов (по отраслям и подсекторам)  
 Среднесрочное бюджетирование, увязка стратегических планов и бюджетных программ  
 Внутренний мониторинг бюджета и эффективности в отраслевых министерствах/ведомствах  
 Ретроспективная оценка  
 Ежегодное ПЦБ/бюджетирование, ориентированное на результат  
 Комплексные обзоры расходов (т.е. пересмотр приоритетных направлений расходов для всего правительства)  
 1 - низкая польза      5- высокая польза

## Климатическая маркировка бюджета

Г-жа Киршхофер представила результаты исследования Всемирного банка, посвящённого практике маркировки расходов на борьбу с изменением климата; она познакомила с общей информацией об исследовании, целях маркировки и её основными элементами, примерами методологий, которые применялись странами, охваченными исследованием, а также отметила сложности и проблемы. [Коалиция министров финансов за борьбу с изменением климата](#), сформированная в апреле 2019 года, объединяет 60 стран из всех регионов мира; для каждой из них характерны свой уровень развития и проблемы, обусловленные изменением климата. Коалиция активно призывает к осуществлению зелёных инвестиций как элементу глобального перехода к инклюзивному и устойчивому восстановлению после пандемии COVID-19. В своей работе, направленной на борьбу с изменением климата, Коалиция руководствуется шестью Принципами Хельсинки, в том числе принципом, который заявляет о необходимости *«учитывать изменение климата в макроэкономической политике, бюджетном планировании, бюджетировании, управлении государственными инвестициями и практике закупок»*. В настоящее время идёт работа над созданием Примерного руководства по климатической маркировке; в этом участвуют институциональные партнёры Коалиции – ОЭСР, Всемирный банк, ПРООН, МБР и МВФ.

**Климатическая маркировка расходов представляет собой формирующуюся практику выявления, измерения и мониторинга видов деятельности и расходов, имеющих отношение к климату.** Единой методологии маркировки не существует, однако имеются некоторые общие элементы. Впервые такая методология была внедрена в Непале в 2013 году, и число стран, где она используется, растёт. В её основе лежат обзоры государственных расходов и институциональные оценки в области изменения климата (CPEIRs), которые ранее выполнялись Всемирным банком и ПРООН. Также при её разработке использовался опыт бюджетирования в интересах бедных, гендерно-ориентированного бюджетирования и отслеживания расходов, связанных с достижением ЦУР. На Рисунке 8 показаны страны, в которых такие расходы маркируются. Расходы, связанные с климатом и биоразнообразием (помимо прочих) также отслеживаются в бюджете ЕС, в который включён примерный перечень «зелёных» и «коричневых» статей.

### **Рисунок 8: Страны, в которых выполняется климатическая маркировка расходов**



**Рисунок 9: Примерные виды расходов, актуальных с точки зрения изменения климата**

Сектор	Программа	Виды деятельности
Энергетика	ВИЭ	Строительство и содержание объектов солнечной, ветровой, гидроэнергетики, биоэнергии
Окружающая среда и лесное хозяйство	Защита лесов и экосистем	Создание и поддержание ООПТ; восстановление экосистем; платежи за экосистемные услуги
Инфраструктура	Инфраструктура, устойчивая к изменению климата и стихийным бедствиям	Строительство и содержание общественной инфраструктуры, устойчивой к воздействию масштабных стихийных бедствий (дороги, мосты, школы, больницы и т.д.)
Транспорт	Транспортные системы с низким уровнем выбросов	Содействие развитию общественного транспорта и медленному движению (велосипеды, пешеходное движение)
Водные ресурсы	Рациональные водохозяйственные мероприятия на водосборе	Разработка и осуществление планов водохозяйственной деятельности на водосборе

**Практику маркировки климатических расходов следует включать в бюджетный цикл** (см. Рисунок 10). Для расчёта степени поддержки достижения целей в области борьбы с изменением климата могут использоваться разные показатели и веса. Так, в бюджете ЕС применяется система присвоения весов, основанная на маркерах Рио-де-Жанейро: вес в 100% присваивается расходам, которые главным образом посвящены достижению климатических целей; в 40% - расходам, которые в значительной мере способствуют достижению этих целей, и 0% - расходам, которые не связаны с достижением таких целей. В Никарагуа маркировка осуществляется на самом низшем уровне структуры программно-целевого бюджета; в Уганде и Пакистане разработаны специальные коды. В ходе доклада были представлены примеры подходов, которые применяются в ранее упомянутых и в некоторых других (Филиппины, Гондурас, Камбоджа) странах на разных этапах бюджетного процесса.

**Рисунок 10: Интеграция маркировки климатических расходов в бюджетный цикл**



**С использованием климатической маркировки расходов связаны некоторые проблемы.**

Поскольку маркировка программ обычно осуществляется уже после принятия бюджета, влияние этой практики на бюджетное планирование по-прежнему имеет ограниченный характер. До сих пор нет достаточных данных, которые свидетельствовали бы о том, насколько эффективна маркировка в деле распределения и мобилизации ресурсов. Маркировка может быть связана со значительной административной нагрузкой. Это особенно верно в ситуации, когда функции маркировки делегированы отраслевым министерствам, органам местного самоуправления, и где одновременно существует несколько систем тематической маркировки (например, маркировка расходов, связанных с достижением ЦУР или решением задач в гендерной сфере). Методологии маркировки не отражают в достаточной мере прочих важных факторов, влияющих на систему государственных финансов, таких как налоги, налоговые льготы и инвестиции государственных предприятий. Кроме того, в большинстве действующих методологий не учитываются политики и проекты, оказывающие негативное воздействие на достижение целей в области борьбы с изменением климата. Наконец, существующие методологии главным образом предназначены для применения внутри стран, что не позволяет обеспечить международную сопоставимость данных. После доклада участники обсудили представленный материал; в частности, обсуждался эффект от такой маркировки, учитывая необходимые для её проведения навыки и время, а также



дополнительные примеры из опыта развитых стран, которые внедрили у себя системы климатической маркировки. Также подчёркивалась важность интеграции инициатив в области маркировки с обычными процессами ПЦБ.

## Открытость бюджета

Основная часть Дня 2 пленарного заседания была посвящена тематике **открытости бюджета**, которой занимается РГБГП. Татьяна Виноградова, консультант РГБГП по тематическим вопросам и член Ресурсной группы БС, представила новый продукт знаний (ПЗ), работа над которым завершилась: [«Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран для содействия инициативному \(партиципаторному\) бюджетированию на региональном уровне и для разработки проектов инициативного \(партиципаторного\) бюджетирования на национальном уровне»](#). Г-жа Елена Мондо, старший советник по техническим вопросам МБП, выступила с докладом о прозрачности бюджета и участии общественности в бюджетировании после окончания пандемии Covid. В заключение г-жа Виноградова познакомила аудиторию с проектом нового ПЗ РГБГП «Механизмы вовлечения молодёжи в практику инициативного бюджетирования».

### Механизмы инициативного (партиципаторного) бюджетирования, рекомендуемые министерствам финансов стран

Г-жа Виноградова представила ПЗ РГБГП, посвящённый механизмам, которые рекомендуются министерствам финансов стран для содействия инициативному (партиципаторному) бюджетированию (ПБ), включая общий обзор ПБ, практики применения ПБ в странах РЕМПАЛ, методов, которыми министерства финансов могли бы внедрять ИБ или расширять масштабы его применения, а также рекомендации общего характера. На Рисунке 11 представлены общие цели ПБ и уровни участия граждан в бюджетном процессе, где ПБ является наивысшим уровнем. В основе ПЗ РГБГП лежит анализ документов и информация, полученная от стран РЕМПАЛ в рамках мероприятий РГБГП и обследования РГБГП. Подходы ПБ в той или иной мере применялись в 11 странах РЕМПАЛ: Армении, Болгарии, Грузии, Казахстане, Молдове, Российской Федерации, Турции, Украине, Узбекистане и Хорватии.

**Причины, по которым правительства выступают в пользу внедрения ПБ, объясняются возможностью получить ряд выгод.** Национальное правительство может прежде всего интересоваться повышением прозрачности, подотчётности и эффективности использования государственных финансов, либо повышением степени осведомленности (например, об изменении климата). Региональные органы власти и органы местного самоуправления (ОМСУ) могут быть заинтересованы в повышении

социальной сплочённости, а также в возможности обеспечить соответствие ожидаемых результатов приоритетам с учётом имеющихся ресурсов. Условиями для успеха ПБ являются наличие достаточной политической воли и достаточного объёма доступных финансовых ресурсов, - как для продвижения процесса ПБ, так и для реализации проектов, которые предлагают или считают приоритетными граждане. Главным фактором, способствующим успеху ПБ, является соответствие потребностям и ожиданиям сообщества, а также ясное представление о ключевых этапах реализации проектов, уровня участия в них, а также о проектах-победителях. В ПЗ представлены примеры показателей, которые используются при оценке проектов ПБ.

Рисунок 11: Обзор ПБ



При осуществлении различных видов ПБ следует учитывать ряд рисков. К таким рискам относятся риск отсутствия значимого участия граждан в ПБ, риск того, что социально уязвимые группы населения не будут успешно вовлечены в практику ПБ, риск слишком высоких затрат в сравнении с фактическими выгодами, риск невозможности оправдать ожидания граждан и риск остановки ПБ при смене правительства. В ПЗ представлены стратегии снижения этих рисков. При этом в качестве общего замечания следует отметить, что для смягчения всех рисков необходимо обеспечивать ясность и прозрачность всего процесса. В ПБ могут применяться разные модели; они различаются по основной мотивации государства (модели «Формирование доверия граждан», «Децентрализация», «Социальная

сплочённость» и «Эффективное управление), по уровню управления, по форме участия граждан в процессе ПБ («Непосредственное участие», «Представительное участие» и «Смешанное участие»), по этапу бюджетного процесса, по размеру выделенных финансовых ресурсов, по законодательному оформлению (обязательные/ не обязательные) и по степени использования цифровых технологий (офлайн / онлайн /смешанные). В мире имеется только два хорошо известных примера применения ПБ на общенациональном уровне: Португалия и Южная Корея. Необходимо отличать этот опыт от программ, которые финансируются правительством страны (посредством субсидий/дотаций) или управляются им и направлены на решение проблем местного значения.

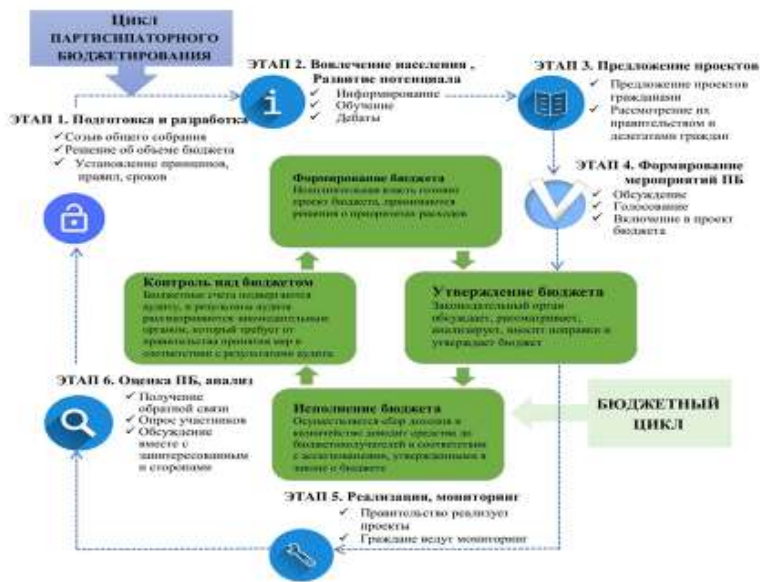
**Рекомендуется осуществить семь действий под руководством министерств финансов, которые способствовали бы внедрению и масштабированию практики ПБ:**

1. Внедрить ПБ на национальном уровне, сначала – в небольшом масштабе. Применить «Рамочные вопросы при разработке и планировании ПБ».
2. Обеспечить информированность и заручиться поддержкой общественности, разъяснив важность программ ПБ с указанием нескольких непосредственных и косвенных выгод.
3. Разработать сбалансированную нормативно-законодательную базу с учётом конкретных условий.
4. Выделить государственные средства и разработать юридический механизм для софинансирования ПБ.
5. Повысить квалификацию сотрудников: разработать программы обучения и предоставить техническое содействие.
6. Создать необходимую инфраструктуру для оформления, поддержки и закрепления успеха.
7. Осуществлять мониторинг инициатив ПБ и измерять их воздействие, обеспечить прозрачную отчётность и подотчётность.

**На Рисунке 12 показаны рекомендуемые этапы внедрения ПБ.** По завершении доклада участники обсудили методологии оценки социально-экономического эффекта от использования ПБ и проблемы, связанные с оценкой воздействия ПБ отдельно от других инициатив, поскольку обычно ПБ осуществляется параллельно с реализацией других реформ. Также обсуждались дополнительные функции государства в рамках ПБ, включая примеры использования цифровых инструментов, применяемых в масштабах всей страны, для сбора предложений граждан, и последующей передачи таких предложений и финансирования на нижестоящие уровни. Кроме того, структуры национального уровня могут способствовать распространению и формированию идей и знаний, сформировав централизованный банк данных.

**Рисунок 12: Цикл внедрения ПБ, предусматривающий шесть этапов**

### 3.6. Внедрение ПБ: шесть этапов цикла



## Прозрачность мер реагирования на Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере

Г-жа Мондо познакомила аудиторию с выводами и рекомендациями доклада МБП, посвященного прозрачности мер реагирования на пандемию Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере. Исследование МБП проводилось в условиях беспрецедентных мер налогово-бюджетного характера, которые предпринимали правительства разных стран в качестве неотложного реагирования на пандемию. Важно проанализировать, не сказались ли оперативность предпринимаемых мер на подотчетности. Механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности необходимы для правительств, особенно в условиях кризиса, чтобы снизить риски коррупции и обеспечить более равные и эффективные результаты. Результаты данного исследования также могут использоваться в текущих и перспективных обсуждениях формирующихся мировых норм в части управления налогово-бюджетными вопросами в период кризиса.

В исследовании МБП охвачены почти 4000 чрезвычайных мер налогово-бюджетного характера, реализованные в 120 странах в период с марта по сентябрь 2020 года. МБП выделяет три области подотчетности согласно методологии проведения Обзора открытости бюджета: доступ общественности к

необходимой информации, адекватные механизмы надзора и возможности вовлечения граждан. В каждой стране анализировался самый крупный или самый важный пакет мер; в сотрудничестве с многочисленными международными организациями были разработаны показатели. На Рисунке 13 приведены общие результаты в части обеспечения подотчётности; при этом отмечается, что страны PEMPAL в целом соответствуют общемировой тенденции.

**Рисунок 13: Результаты стран в рамках доклада МБП, посвящённого прозрачности мер реагирования на Covid**

<i>Степень подотчётности</i>	<i>Кол-во стран (весь мир)</i>	<i>Кол-во стран (PEMPAL)</i>	<i>% стран</i>
Значительная	0	0	0% (0%)
Достаточная	4	0	0.03% (0%)
Некоторая	29	6	24% (27%)
Ограниченная	56	12	47% (55%)
Минимальная	31	4	26% (18%)

14

**Общемировые результаты говорят о том, что применение ПБ имеет ограниченный характер; вместе с тем, получены некоторые уникальные и важные итоги.** Правительства в целом не смогли реализовать ключевые меры, направленные на повышение подотчётности, в том числе – обеспечить отчётность по реализации, своевременное проведение аудитов, прозрачность закупок и анализ воздействия с учётом гендерного аспекта. Роль законодательных органов в период пандемии была ограниченной: традиционные законотворческие процессы не применялись, а условия чрезвычайного положения привели к усилению полномочий исполнительной власти. В ходе принятия решений о формировании пакетов мер реагирования и их применении мнение общественности практически не учитывалось. Тем не менее, присутствуют и положительные примеры того, как благодаря участию представителей гражданского общества удалось добиться большей результативности таких мер. Кроме того, имеются интересные примеры инноваций, в том числе создание специальных интернет-страниц, вебсайтов и/или порталов, посвящённых чрезвычайным мерам реагирования (с указанием мер поддержки, информации о критериях правомочности и порядке доступа и т.д.). Рекомендации, которые содержатся в докладе, представлены на Рисунке 14. После

завершения доклада состоялось активное обсуждение, в ходе которого затрагивались такие темы, как связь между местом стран в обычном Обзоре открытости бюджета и в оперативных оценках прозрачности мер, предпринимаемых в условиях Covid, дополнительные примеры инновационных подходов к мониторингу, а также специфические аспекты в части прозрачности расходования средств внебюджетных фондов, внешних фондов и применения налоговых льгот.

## Рисунок 14: Рекомендации

### • # 1 - для правительств

#### **Действовать сейчас для повышения подотчетности в отношении текущих мер реагирования на кризис, вызванный пандемией COVID-19**

- a. Публикация ежемесячных отчетов о ходе реализации мер (или регулярное обновление информации о реализации мер на интернет-порталах), включая данные и анализ результатов исполнения бюджета с разбивкой по степени воздействия на различные незащищенные группы, включая женщин и девочек.
- b. Раскрытие всей информации о закупочных контрактах, связанных с экстренными расходами – по возможности в открытых форматах.
- c. Наделение полномочиями и обеспечение ресурсами высших органов аудита для проведения ускоренного аудита программ экстренных расходов и обеспечение принятия правительствами корректирующих мер по итогам аудиторских проверок.
- d. Восстановление роли парламента как хранителя государственной казны: одобрение расходов; консультации с общественностью / заинтересованными группами; мониторинг исполнения рекомендаций по итогам аудиторских проверок.
- e. Создание адекватных механизмов для участия граждан в формулировании, одобрении и выполнении дополнительных экстренных мер налогово-бюджетной политики.

#### **Укреплять потенциал и базовые системы обеспечения подотчетности в рамках годового бюджетного цикла с целью более качественной подготовки к будущим кризисам**

- Следует укреплять существующие системы в периоды нормального функционирования.
- Рассмотреть возможность корректировок для повышения устойчивости систем подотчетности в бюджетной сфере к кризисным шокам:
- **Ввести и/или пересмотреть и обновить нормативно-правовую базу** для уточнения функций, сфер ответственности и подходов, которые должны приниматься во время кризисов (например, в отношении управления ресурсами, закупок, контроля и общественного участия).
- **Интегрировать в регулярные бюджетные процессы и процедуры инновации и передовую практику, появившиеся во время коронавирусного кризиса** – такие как, например, формирование информации, ориентированной на пользователя, повышение прозрачности закупок, инновационная практика мониторинга и аудита.

#### для международных структур

#### **Оказывать правительствам поддержку в обеспечении более высокого уровня открытости и подотчетности при принятии антикризисных мер налогово-бюджетной политики в настоящее время и в будущем**

- a. Продолжать играть свою роль, оказывая поддержку правительствам во время кризисов посредством предоставления финансового и технического содействия, ведения диалога по вопросам политики и обмена знаниями.
- b. В ближайшее время стимулировать и поддерживать правительства в принятии безотлагательных мер, предложенных в рекомендациях #1 и #2, и также вести мониторинг реализации этих мер в соответствующих странах.
- c. Организовать многосторонний процесс для разработки и принятия международных норм и стандартов, касающихся управления налогово-бюджетной политикой во время кризисов, включая обеспечение достаточных уровней подотчетности и оказание поддержки правительствам в практической реализации таких норм и стандартов.

## Механизмы вовлечения молодёжи в практику партисипаторного бюджетирования

Г-жа Виноградова представила проект ПЗ РГБГП, посвящённого механизмам

**вовлечения молодежи в практику ПБ, включая основные модели молодёжного ПБ, критерии успеха, базовые принципы и ценности, риски, факторы, влияющие на внедрение, воздействие и выгоды, а также рекомендации.** К числу основных моделей относятся независимый процесс молодёжного ПБ (все участники процесса принятия решений – молодые люди), участие молодёжи как компонент процесса ПБ для взрослых и ПБ в школах. Были приведены примеры применения каждой из моделей, в том числе из опыта США, Аргентины, Португалии, Финляндии, Южной Кореи, Франции и Российской Федерации. Помимо критериев успеха, присущих традиционному/«взрослому» ПБ, существуют конкретные контрольные показатели для молодёжного ПБ: демографические характеристики участвующей молодёжи, количество молодёжи, участвующей в разработке и подаче предложений (в собраниях, в голосовании), показатель увеличения участия в раундах отбора, количество предложений, которые дошли до этапа голосования (после технической экспертизы), оценка заинтересованности молодёжи (это те же самые молодые люди, которые участвовали в предыдущем туре (турах)?) Условием успеха является лидирующая роль молодёжи в проекте ПБ. Важно, чтобы молодёжь привлекалась к участию на раннем этапе разработки программы, чтобы получить представление о возможных препятствиях и способах их преодоления.

**«Общие принципы конструктивного участия молодёжи», разработанные Основной группой Организации Объединенных Наций по делам детей и молодежи, включают в себя самоорганизацию, узаконенную возможность, основанную на правах человека, делегирование, хорошую обеспеченность ресурсами, подотчётность.** К распространённым рискам относятся следующие: ограниченные ресурсы, несостоявшиеся проекты, недостаточный опыт и навыки, слишком малый вклад молодёжи в конечный результат, недостаточная информация о том, как используется вклад молодёжи, дефицит доверия. Для моделей «Самостоятельное молодёжное ПБ» и «Участие молодёжи как компонент процесса традиционного/ «взрослого» ПБ» может использоваться цикл внедрения, в котором предусмотрено шесть этапов (см. Рисунок 12). В ПЗ представлена подробная процедура школьного ПБ, которая предусматривает шесть этапов и основана на обобщённом передовом опыте.

**Молодёжное ПБ может обеспечить ряд специфических выгод.** Благодаря молодёжному ПБ молодёжь может сформировать критически важные профессиональные и жизненные навыки (лидерские навыки, способность к совместной работе, исследования, интервьюирование, проведение опросов, решение проблем, критическое мышление, ораторское искусство, финансовая грамотность, управление проектами и маркетинг). Молодёжное ПБ в школах приносит много пользы всему школьному сообществу, выстраивая здоровые отношения и формируя партнерские связи между учащимися, семьями, учителями и администрацией. Рекомендации, которые содержатся в ПЗ, представлены на Рисунке 15. По завершении доклада участники обсудили непосредственные и косвенные выгоды молодёжного ПБ, включая повышение уровня осведомлённости, доверия,

образования/грамотности, формирование активной жизненной позиции, повышение общего качества жизни и формирование доверия. В частности, отмечалась важность молодёжного ПБ с точки зрения образования и бюджетной грамотности; были представлены дополнительные примеры из опыта Российской Федерации и Хорватии.

### **Рисунок 15: Рекомендации по вовлечению молодёжи в практику ПБ**

1. Расширить общую программу ПБ, с тем чтобы охватить молодежь с помощью адаптированной к специфике каждой страны модели молодёжного ПБ.
2. Использовать принципы, согласно которым деятельность направляется молодёжью и построена вокруг молодёжи.
3. Обеспечить наличие важных аспектов процесса молодёжного ПБ. Использовать контрольный список для проверки.
4. Способствовать внедрению молодёжного ПБ на национальном и субнациональном уровне:
  - разъяснить его важность;
  - разработать методологические рекомендации;
  - организовать подготовку представителей ответственных государственных структур, школ и молодёжных организаций;
  - осуществить пилотные инициативы молодёжного ПБ на национальном уровне.

## **Планирование деятельности БС в 2022 ФГ**

Последняя сессия пленарного заседания была посвящена рассмотрению предложений участников относительно тематики работы БС в 2022 ФГ. Согласно принятому ранее решению, был подготовлен и проведён среди стран-членов опрос, в ходе которого они могли голосовать по приоритетным темам на 2022 ФГ. В основу опроса легли результаты обсуждений, состоявшихся в ходе пленарного заседания 2021 ФГ и семинара в марте 2021 года, а также высокоприоритетные темы из перечня, составленного представителями стран в начале 2021 ФГ, которые к настоящему времени не удалось рассмотреть.

**В итоговый опрос, посвящённый приоритетным темам, вошли следующие четыре вопроса:**

1. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ в рамках деятельности Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и БОР представляло



бы наибольший интерес для вашей страны:

- a. Пошаговый анализ порядка проведения обзора бюджетных расходов (ОБР) в одной из развитых стран с использованием конкретного примера ОБР в одном из секторов
- b. «Зелёное» бюджетирование/бюджетирование с учётом изменения климата
- c. Механизмы для повышения спроса на информацию о бюджете и её понимания парламентами
- d. Рекомендации по представлению информации об эффективности в разбивке по типам/уровням и целевым аудиториям (напр., бюджетная документация, национальные стратегические планы, стратегические планы применительно к отдельному сектору, гражданские бюджеты и т.д.)

2. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ в рамках деятельности **Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета** представляло бы наибольший интерес для вашей страны:

- a. Поддержка мер, направленных на вовлечение уязвимых категорий населения в процесс инициативного/партиципаторного бюджетирования
- b. Способы, которыми министерства финансов могли бы повысить прозрачность и уровень бюджетной грамотности/понимания бюджета в рамках процесса бюджетного планирования
- c. Создание цифровых платформ для участия граждан в бюджетном процессе
- d. Модернизация процедуры общественных слушаний применительно к бюджетированию
- e. Методология для оценки социального и экономического эффекта от партиципаторного бюджетирования

3. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ вне сферы деятельности конкретных рабочих групп представляло бы наибольший интерес для вашей страны:


- a. Среднесрочное бюджетирование с учётом сопоставления базового уровня с новыми вариантами политики
- b. Совместное рассмотрение бюджетирования, направленного на достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР), силами двух рабочих групп
- c. Совместное рассмотрение двумя рабочими группами БС вопросов цифровизации бюджетирования
- d. Совместное рассмотрение двумя рабочими группами БС бюджетирования, направленного на сельское развитие
- e. Меры, которые могли бы предпринять министерства финансов, в поддержку восстановления после пандемии Covid, включая составление бюджета долгосрочных расходов

4. Следует ли, на ваш взгляд, в 2022 ФГ сформировать в составе БС **новую рабочую группу** по одной из следующих тем:

- a. Рабочая группа по «зелёному бюджетированию/бюджетированию с учётом изменения климата

- b. Рабочая группа по среднесрочному бюджетированию с учётом сопоставления базового уровня с новыми вариантами политики
- c. Рабочая группа по составлению бюджета долгосрочных расходов

*Данный отчёт о мероприятии был подготовлен PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском/хорватском/сербском языках. Разрешение на использование, воспроизведение или перевод настоящего доклада либо содержащейся в нём информации можно запросить у руководителя программы Армана Ватяна ([avatyan@worldbank.org](mailto:avatyan@worldbank.org)). Технические вопросы следует направлять Наиде Чаршимамович Вукотич ([naidacar@gmail.com](mailto:naidacar@gmail.com)) и Ирине Щербине ([ishcherbyna@worldbank.org](mailto:ishcherbyna@worldbank.org)). С более подробной информацией о программе PEMPAL, БС, РГПЦБ и РГБГП можно ознакомиться на вебсайте программы: [www.pempal.org](http://www.pempal.org).*

 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MINISTRY OF FINANCE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union