



Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах РЕМРАЛ

Продукт знаний



Подготовлено Рабочей группой бюджетного сообщества (БС) по вопросам
бюджетной грамотности и прозрачности бюджета

Май 2020 г.



Выражение благодарности

Данный продукт знаний был подготовлен рабочей группой по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП), функционирующей в рамках бюджетного сообщества программы по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами (PEMPAL). Анна Беленчук – бывший Глава РГБГП руководила разработкой документа. Члены группы, которые предоставили информацию для продукта:

- Марина Тихонович – заместитель руководителя департамента методологии бюджетного процесса Министерства финансов Республики Беларусь
- Младенка Карачич – руководитель службы бухгалтерского учета в государственных учреждениях и некоммерческих организациях, Министерство финансов Хорватии
- Канат Асангулов – бывший член БС, Министерство финансов Кыргызской Республики и Татыгуль Омурова – начальник управления бюджетной политики Министерства финансов Кыргызской Республики
- Анна Беленчук – бывший начальник отдела анализа и развития бюджетной системы департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России
- Милеса Марьянович – директор департамента бюджета Министерства финансов Сербии
- Исмонжон Мамаджанов – бывший член БС, Министерство финансов Республики Узбекистан и Айнура Бакайбаева, главный экономист Департамента бюджетной политики Министерства финансов Республики Узбекистан.

Ресурсная команда состояла из Дианны Обри, Консультанта Всемирного Банка и Руководителя данного задания, Ирины Щербины, Старшего Специалиста по Государственному Сектору и Координатор Бюджетного Сообщества и Ксении Малафеевой, представителя Секретариата Программы которая оказывала техническую и логистическую поддержку.

Рабочая группа и ресурсная команда благодарит Харику Масуд, специалиста Всемирного банка по социальному развитию, которая провела опрос и представила его результаты на мероприятиях PEMPAL. Также отмечается неоценимый вклад международных организаций, предоставивших информацию. В их числе: GIFT, МБП, МВФ, ИГФ Хорватии, ОЭСР, Секретариат PEFA, а также Всемирный банк. Мы также признательны за крайне ценные рекомендации следующим коллегам, выступившим в качестве рецензентов: Хуану Пабло Герреро, директору сети, GIFT; Алексу Креко, руководителю программы «Обзор открытости бюджета» МБП; Саки Кумагаи, специалисту в области государственного управления, Всемирный банк.





Предисловие



Как председатель Бюджетного практикующего сообщества (БС), рада представить вашему вниманию результаты совместной работы 17 министерств финансов стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА), входящих в Рабочую группу по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) БС сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL).

РГБГП была создана в 2015 году в целях изучения международного опыта в области повышения бюджетной грамотности, прозрачности бюджета и расширения общественного участия. Задачи группы – проведение обзоров передовой международной практики в сфере бюджетной грамотности, открытости бюджета и участия граждан в бюджетном процессе; обмен опытом между экспертами по бюджету из стран-участниц РГБГП в целях выработки стандартных подходов к реализации схожих инициатив и реформ; а также создание новых «продуктов знаний» БС на основе результатов работы группы, включая формулирование конкретных рекомендаций относительно осуществления тех или иных инициатив/реформ в странах PEMPAL.

Рабочая группа взаимодействовала на основе партнерских отношений с сетью «Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT) путем проведения совместных семинаров по теме общественного участия; с Всемирным банком в области развития бюджетной грамотности и реализации инициатив по обеспечению общественного участия; с Международным бюджетным партнерством (МБП) по теме факторов успеха в проводимом МБП Обзоре открытости бюджетов; а также с ОЭСР посредством предоставления материалов для предварительного варианта документа «Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета» и проведения тематических обсуждений вопросов, входящих в круг интересов РГБГП, на встречах сети руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР из Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы.

Хочу воспользоваться этой возможностью и поблагодарить бывшую сотрудницу Минфина Российской Федерации г-жу Анну Беленчук, возглавлявшую РГБГП с 2015 по начало 2020 года, которая помимо выполнения прочих обязанностей направляла и курировала разработку продукта знаний в сотрудничестве с членами РГБГП. Хотела бы также поблагодарить представителей всех 17 стран, активно участвовавших в работе РГБГП, за их вклад, и в особенности страны, принявшие участие в обследовании и предоставившие тематические исследования по своим странам. Также выражаю признательность международным организациям, которые постоянно оказывали нам помощь в процессе работе, в т.ч. Всемирному банку, GIFT, МБП и ОЭСР. Мы направили проект настоящего «продукта знаний» некоторым из упомянутых международных организаций. Они обозначили основные моменты и дали положительные комментарии, которые приводятся в текстовых вставках на протяжении всего документа. С большой гордостью подчеркиваю, что сеть GIFT охарактеризовала PEMPAL как первую сеть специалистов-практиков, систематически занимающуюся вопросами общественного участия.¹



Работа РГБГП эффективна и ценна с точки зрения обеспечения методического руководства, подготовки методологий и взаимного обучения специалистов стран-участниц. Растущий уровень знаний и расширение их применения должны отражаться в создании и укреплении эффективных механизмов и практики общественного участия в странах PEMPAL. Это будет способствовать повышению доверия граждан к органам власти и укреплению демократических результатов.

¹ Хуан Пабло Герреро, директор сети GIFT. Презентация на мероприятии PEMPAL в Вене в 2018 году.



Желаю министерствам стран, представленных в нашем сообществе, наилучших результатов в реализации текущих реформ в сфере совершенствования общественного участия и выражаю надежду на будущее сотрудничество на основе настоящей работы.

С наилучшими пожеланиями,

Марина Тихонович, Министерство финансов Беларуси
Председатель БС РЕМРАЛ,



Аббревиатуры

- БС** – Бюджетное сообщество
БСХ – Боснийский-сербский-хорватский язык
РГБГП – Рабочая группа БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета
РБВ-ЦВЮВЕ – Региональная сеть руководителей бюджетных ведомств стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы (ОЭСР)
ПС – практикующее сообщество
ОГО – организации гражданского общества
ИК – исполнительный комитет
ЕЦА – Европа и Центральная Азия
FTC – Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ)
ГТЕ – Методика оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ)
ф.г. – финансовый год
GIFT – Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
СВА – Сообщество по внутреннему аудиту
IAP2 – Международная ассоциация поддержки общественного участия
МБП – Международное бюджетное партнерство
ИКТ – информационно-коммуникационные технологии
IDS – Институт исследования проблем развития
IFI – независимые бюджетные институты
МВФ – Международный валютный фонд
ИГФ – Институт государственных финансов Хорватии
КПЭ – ключевые показатели эффективности
КР – Кыргызская Республика
ППМИ – Проект Всемирного банка «Поддержка местных инициатив»
Минфин – министерство финансов
МВ – меморандум о взаимопонимании
НПО – неправительственная организация
НЗ – Новая Зеландия
ООБ – Обзор открытости бюджетов (МБП)
ИОБ – Индекс открытости бюджета (МБП)
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
OFDP – Пакет открытых бюджетных данных (GIFT)
ОГР – Партнерство «Открытое правительство»
PEFA – Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности,
РЕМРАЛ – Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»
РГПЦБ – Рабочая группа БС по программно-целевому бюджетному планированию
УГФ – управление государственными финансами
ВОА – Высший орган аудита
ЦУР – Цели в области устойчивого развития
СЕСО – Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам
КС – Казначейское сообщество
ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций
США – Соединенные Штаты Америки
ВК – видеоконференция
ВБ – Всемирный банк
РГ – Рабочая группа



СПИСОК ТАБЛИЦ И ИЛЛЮСТРАЦИЙ

Рисунок 1. Ступени гражданского участия по определению Группы Всемирного Банка.....	13
Рисунок 2. GIFT – обзор механизмов общественного участия в бюджетно-налоговой политике.....	28
Таблица 1. Механизмы со стороны предложения, действующие в странах РЕМРАЛ.....	37
Таблица 2. Меры по обеспечению замкнутого «контура обратной связи» в странах РЕМРАЛ	42
Таблица 3. Мероприятия со стороны спроса в странах РЕМРАЛ	47
Таблица 4. Механизмы общественного участия, созданные казначейством Новой Зеландии.....	51

Содержание

РЕЗЮМЕ.....	8
1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И КОНТЕКСТ.....	11
2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ЦЕЛИ, ОХВАТ.....	11
3. ПРЕИМУЩЕСТВА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ.....	15
4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ.....	17
GIFT – Принципы высокого уровня и Руководство по обеспечению общественного участия	19
Международное бюджетное партнерство – Обзор открытости бюджетов	20
Инструментарий для обеспечения прозрачности бюджета 2017 года	25
МВФ – Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере	25
Рекомендации ОЭСР по принципам управления бюджетом	26
Программа «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA)	27
5. МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ	28
Механизмы со стороны предложения.....	30
Механизмы со стороны спроса.....	43
Факторы риска и их снижение	48
6. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ.....	51
7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	58
ПРИЛОЖЕНИЯ	63
А. Дополнительные глобальные ресурсы	63
В. Международная ассоциация продвижения участия населения в бюджетном процессе (IAP2) Спектр участия населения	65



С. Опыт работы в странах, входящих в РЕМРАЛ, факторы успеха и выводы из практического опыта	66
ЧТО ПОКАЗАЛ ОПРОС	66
БЕЛАРУСЬ.....	67
ХОРВАТИЯ	68
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА.....	74
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	76
СЕРБИЯ.....	82
УЗБЕКИСТАН.....	83



РЕЗЮМЕ

Настоящий продукт знаний – результат работы 17 стран-участниц рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП), функционирующей в рамках сети по вопросам управления государственными финансами РЕМПАЛ. В течение двух последних лет эти страны пристально изучали вопросы общественного участия, опираясь на результаты своей работы по решению проблем, связанных с разработкой бюджетов для граждан.

РГБГП обратилась за рекомендациями и проанализировала инструменты, предложенные экспертами Всемирного банка, сети «Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT), Международного бюджетного партнерства (МБП), Международного валютного фонда (МВФ), Института государственных финансов Хорватии (ИГФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Секретариата программы «Оценка государственных расходов и финансовой отчетности» (PEFA)..

Рабочая группа также изучила примеры передовой практики отдельных стран, в том числе опыт Хорватии, Новой Зеландии, Португалии и России. По итогам этой работы были определены примеры хорошей практики, сделаны выводы из проанализированного опыта, а также обозначены «истории успеха». Все это стало подспорьем для стран в усилиях по созданию и (или) укреплению механизмов общественного участия в бюджетном процессе и бюджетной политике.

В целях поддержки проводимых реформ РГБГП заказала разработку настоящего продукта знаний для формирования технической информации на официальных языках сети РЕМПАЛ (английском, русском и боснийском-сербском-хорватском) по следующим темам:

- используемые в мире определения понятия «общественное участие»;
- преимущества общественного участия, которые можно использовать в качестве обоснования инвестиций;
- международные принципы и инструменты оценки для выявления того, что считается лучшей практикой в мире;
- виды механизмов общественного участия, доступные как со стороны спроса, так и предложения, включая те, что в настоящее время внедрены в странах-участницах РГБГП; а также
- уроки, извлеченные из международного опыта, включая факторы риска и способы управления ими.

Члены РГБГП также провели совместную работу по разработке потенциальных механизмов и реформ на будущее. Ее результаты представлены в разделе 7 «Выводы и рекомендации».

На основе анализа региональной и международной практики и полученных рекомендаций была разработана предлагаемая «дорожная карта» действий для стран РЕМПАЛ, рассматривающих возможность создания и/или совершенствования механизмов общественного участия. Дорожная карта приводится в разделе 7 и предусматривает следующие действия:

- Документирование уже действующих механизмов путем заполнения анкеты РЕМПАЛ (для стран, не участвовавших в опросе);
 - сравнение своей практики с той, что считается хорошей и лучшей практикой в международных методиках оценки, таких как Обзор открытости бюджетов, PEFA и других, представленных в разделе 4 «Международные принципы и инструменты оценки»;
 - выявление недостатков и направлений для потенциальных улучшений.
- Определение целей, которые ставит перед собой правительство, намереваясь проводить консультации по бюджету и бюджетной политике, и категоризация видов желаемого воздействия (с помощью спектра воздействий IAP2 от «информирования граждан» до «наделения полномочиями», как иллюстрируется в приложении В «Спектр участия граждан, разработанный Международной ассоциацией поддержки общественного участия (IAP2)»).



- Обеспечение четкой документальной фиксации годового графика бюджетного процесса, обозначение основных этапов, на которых можно вовлекать граждан (например, на этапах формирования, утверждения, исполнения и аудита бюджета). Эти действия должны стать частью коммуникативной стратегии по бюджету, закрепленной в нормативно-правовой базе, которая должна предусматривать и поддерживать систематическое и прозрачное участие граждан в бюджетном процессе.
- Что касается последовательности действий, обеспечение (в качестве основного механизма со стороны предложения) размещения в открытом доступе всех восьми ключевых бюджетных документов на интернет-сайте или портале бюджетной информации.² Подготовка упрощенных вариантов этих документов, доступных для понимания всем гражданам, включая бюджет для граждан.
- Обеспечение подготовки бюджетной информации в машиночитаемом формате с возможностью неоднократного использования (например, в формате EXCEL и Word, а не только в формате PDF).
- Рассмотрение возможности размещения проекта бюджета для граждан на сайте министерства финансов или на странице в сети Facebook с запросом предложений граждан относительно содержания и объема бюджета для граждан. Обеспечение своевременного направления гражданам ответов на их предложения с указанием того, как они были использованы. Рассмотрение возможности проведения конкурсов с участием школ и/или вузов на разработку лучшего дизайна и объема бюджета для граждан.
- Максимальное использование инструментов ИКТ, таких как, например, электронные платформы для голосования, в целях получения отзывов от более широкого круга граждан. Осуществление дополнительных усилий для вовлечения социально уязвимых и недостаточно представленных групп посредством обращения в организации гражданского общества, представляющие их интересы, или проведения целевых консультаций, направленных на вовлечение указанных групп населения.
- Можно также использовать другие механизмы за рамками бюджетного процесса, предназначенные для развития потенциала и навыков в разработке механизмов общественного участия, такие как, например, обзоры налоговой политики (на основе опыта Новой Зеландии и Республики Беларусь).
- В качестве возможного механизма со стороны спроса, рассмотрение возможности проведения специальных встреч для обсуждения проекта бюджета с журналистами и организациями гражданского общества в целях получения их предложений и информирования об основных приоритетах правительства (с использованием бюджета для граждан в качестве отправной точки). Использование этой возможности для выяснения предпочтительных с точки зрения СМИ и гражданского общества видов и форматов бюджетной информации. Перечень организаций гражданского общества, занимающихся вопросами бюджета, можно получить в МБП (тем странам, которые участвуют в Обзоре открытости бюджетов, а таких среди членов БС большинство).
 - Если потенциал общественных организаций и/или СМИ еще недостаточно развит, необходимо предложить журналистам и/или целевым общественным организациям тренинги, посвященные тому, как следует анализировать и освещать в СМИ бюджетную информацию (в рамках консультаций с университетами, негосударственными аналитическими центрами, учебными институтами и т.д.).
 - Для повышения бюджетной грамотности школьников необходимо ввести соответствующие материалы в учебную программу. В качестве пособия можно воспользоваться материалами из российской практики.

Для дальнейшего развития опыта и знаний, накопленных в течение последних нескольких лет, члены РГБП решили в основном сосредоточиться на дизайне механизмов партисипаторного/инициативного бюджетирования, поскольку, согласно имеющимся данным мирового уровня, именно они в наибольшей степени способствуют укреплению доверия к правительству и повышению уровня жизни граждан.

Настоящий продукт знаний разработан сетью PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском-сербском-хорватском языках. За разрешением на использование, воспроизведение или

² К восьми ключевым бюджетным документам МБП относят следующие: предварительный проект бюджета; проект бюджета исполнительной власти; утвержденный бюджет; бюджет для граждан; текущие отчеты об исполнении годового бюджета; полугодовой отчет; годовой отчет об исполнении бюджета; отчет об аудите бюджета.



перевод настоящего документа [на другие языки] можно обратиться к руководителю проекта Арману Ватяну по электронной почте avatyana@worldbank.org. С дополнительной информацией о сети PEMPAL можно ознакомиться на сайте программы: www.pempal.org.



1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И КОНТЕКСТ

Настоящий продукт знаний представляет собой технический ресурс, предназначенный для помощи странам-членам сети «Взаимное обучение и обмен опытом в сфере управления государственными финансами» (PEMPAL) во введении и/или укреплении реформ в области общественного участия. PEMPAL функционирует как сетевая платформа в области управления государственными финансами, предназначенная для налаживания связей между правительствами стран-участниц сети из региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность PEMPAL организована вокруг трех тематических сообществ – бюджетного сообщества (БС), казначейского сообщества (КС) и сообщества по внутреннему аудиту (СВА). Участники сети изучают современные международные стандарты и подходы и обмениваются опытом в проведении реформ. Общение происходит на официальных языках PEMPAL – английском, русском и боснийском-сербском-хорватском (БСХ). Основные доноры программы – Министерство финансов Российской Федерации, Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO) и Всемирный банк.³

В рабочей группе по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) представлены 17 из 21 страны-участницы БС.⁴ В период разработки настоящего продукта знаний РГБГП руководила Анна Беленчук, работавшая в Министерстве финансов Российской Федерации. Цель деятельности РГБГП – изучение международного опыта в сфере развития бюджетной грамотности, повышения прозрачности бюджета и расширения общественного участия. Опираясь на анализ международного опыта, рабочая группа разрабатывает рекомендации для стран PEMPAL, оформляя их в «продукты знаний» для распространения в регионе ЕЦА.⁵

Настоящий документ основывается на предыдущем продукте знаний рабочей группы, разработанном в 2016-2017 годах и получившем название «Решение проблем при подготовке бюджетов для граждан в странах-членах PEMPAL».⁶ Благодаря этой работе доступность бюджетов для граждан в странах региона значительно улучшилась, что подтверждается результатами Обзора открытости бюджетов за 2017 год, проведенного Международным бюджетным партнерством (МБП).

Для разработки настоящего нового продукта знаний были проведены обсуждения вопросов общественного участия с представителями МБП и сети «Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT), а также изучены примеры практики Бразилии, Хорватии, Кыргызской Республики, Новой Зеландии, Португалии, России и Узбекистана. Что касается уроков российского опыта, были также проанализированы результаты, достигнутые в рамках проекта Всемирного банка «Поддержка местных инициатив (ППМИ)». Был подготовлен технический справочный документ для облегчения обсуждений на последующих этапах, в том числе для выявления примеров практики стран PEMPAL для дальнейшего сбора информации и определения того, какие реформы будут практически осуществимыми в будущем для стран-участниц сети.⁷ Результаты этой работы, нашедшие отражение в настоящем продукте знаний, будут распространены в более широком масштабе среди всех стран, представленных в БС (21 страна), в ходе годового пленарного заседания БС 2020 года.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ЦЕЛИ, ОХВАТ

Окончательного, согласованного определения понятия «общественное участие» не существует, поэтому ниже представлены соответствующие концепции и определения, сформулированные международными организациями, работающими в рассматриваемой сфере. Цели подготовки продукта

³ Источник материалов указан в разделе «Список использованных источников и литературы». Информация о результатах опроса РГБГП и примеры практики отдельных стран взяты из презентаций и отчетов о мероприятиях БС, которые доступны на сайте: <https://www.pempal.org/event/budget>.

⁴ Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Северная Республика Македония, Румыния, Российская Федерация, Таджикистан, Турция, Украина и Узбекистан.

⁵ Анна Беленчук, 2015, стр. 1.

⁶ С текстом «продукта знаний» можно ознакомиться здесь: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁷ Технический вспомогательный документ и материалы заседаний доступны на английском, русском и БСХ языках здесь: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-working-group>.



знаний и охват материала были определены членами РГБП и будут также освещены в настоящем разделе.

В соответствии с определением GIFT, под «общественным участием» понимается набор различных способов непосредственного взаимодействия широкой общественности с органами власти по вопросам разработки и реализации государственной политики. Общественность включает в себя граждан, организации гражданского общества (ОГО), научных деятелей и других негосударственных субъектов. Участие может осуществляться в форме очного общения, рассмотрения принимаемых решений или подачи предложений в процессе принятия решений, или же в форме письменной коммуникации, в том числе через интернет. Согласно GIFT, диапазон форм участия простирается от однократных консультаций до постоянных, институционально закрепленных видов взаимодействия, таких как, например, регулярные социологические опросы, механизмы обзора деятельности административных органов, постоянные консультативные советы, представительство граждан в органах управления.⁸

Согласно определению GIFT, «общественное участие» охватывает все процессы, касающиеся бюджетно-налоговой политики и бюджета, в том числе:

- **годовой бюджетный цикл** (8 документов)⁹;
- **обзоры бюджетно-налоговой политики**, которые могут охватывать более длительный период, чем цикл подготовки годового бюджета (вопросы управления доходами, расходами, налогами, финансами, активами и обязательствами);
- **разработка, создание и предоставление общественных благ и услуг** (в том числе обратная связь и независимые механизмы); а также
- **разработка и реализация государственных инвестиционных проектов** (планирование, оценка, отбор, реализация и аудит).¹⁰

Группа Всемирного банка определяет общественное участие в рамках мероприятий Группы Всемирного банка (диалога по вопросам политики, программ, проектов, консультационных и аналитических услуг) **как «двустороннее взаимодействие граждан и органов власти, благодаря которому граждане получают право участвовать в процессе принятия решений в целях улучшения промежуточных и конечных результатов соответствующих мер»** (2013, с. 8).

Спектр «гражданского участия» можно определить как диапазон ступеней вовлечения граждан от информирования до наделения полномочиями (рис. 1 ниже). Доступ к информации необходим, но он, как правило, подразумевает только одностороннее взаимодействие. Соответственно, мероприятия, предусматривающие только повышение осведомленности и предоставление информации, подпадают под первый этап «Информирование» и не укладываются в определение понятия «гражданское участие». Если правительства проводят консультации в рамках второй ступени, но не направляют гражданам ответов о том, как были учтены или использованы их предложения, это тоже не соответствует определению «гражданского участия». Для удовлетворения ожиданий граждан в отношении перемен, вызванных их участием, использования предложений граждан для улучшения результатов в области развития, а также оправдания издержек, связанных с вовлечением граждан, требуется замыкание контура «обратной связи», т.е. установление двустороннего взаимодействия с содержательной реакцией на предложения граждан.¹¹ (2013, с. 8).

⁸ Мюррей Петри (Murray Petrie) (2019). Презентация GIFT доступна здесь: <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>

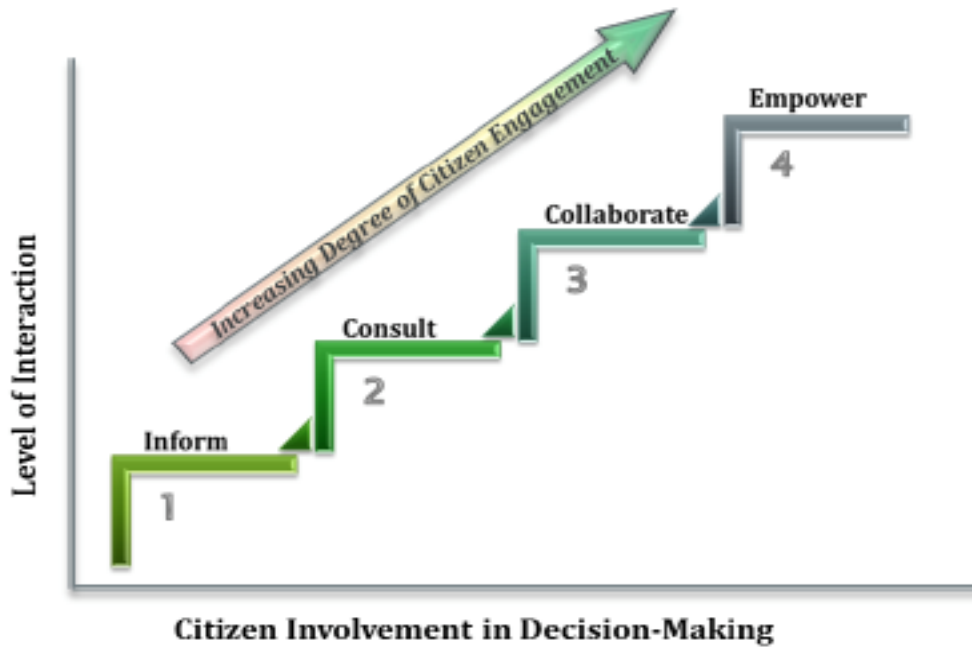
⁹ Согласно определению МБП, к восьми ключевым бюджетным документам относятся следующие: предварительный проект бюджета; проект бюджета исполнительной власти; утвержденный бюджет; бюджет для граждан; текущие отчеты об исполнении годового бюджета; полугодовой отчет; годовой отчет об исполнении бюджета; отчет об аудите бюджета.

¹⁰ GIFT (2015). Презентация Паоло де Ренцио (Paolo de Renzio).

¹¹ Всемирный банк (2013), стр. 8 и презентация Харики Масуд (Harika Masud) для PEMPAL 8 октября 2018 года, послужившая контекстом к представлению результатов опроса PEMPAL.



Рисунок 1. Ступени гражданского участия по определению Группы Всемирного банка



- 1 Inform – Providing citizens with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities, solutions
- 2 Consult – Obtaining citizen feedback on analyses, alternatives, decisions
- 3 Collaborate – Partnering with citizens in parts or all of decision-making
- 4 Empower – Final decision-making in the hands of citizens

Уровень взаимодействия

Повышение степени вовлечения граждан

1. Информирование 2. Консультации 3. Сотрудничество 4. Наделение полномочиями

Участие граждан в процессе принятия решений

1. Информирование – предоставление гражданам сбалансированной и объективной информации, помогающей им понимать проблему, альтернативы, возможности и решения
2. Консультации – получение от граждан комментариев относительно проведенного анализа, имеющихся альтернатив, принятых решений
3. Сотрудничество – установление партнерских отношений с гражданами на некоторых или всех этапах процесса принятия решений
4. Наделение полномочиями – принятие окончательных решений находится в руках граждан

Источник: Адаптированная диаграмма спектра участия граждан, разработанного Ассоциацией поддержки общественного участия (IAP2). World Bank Group, 2014, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/266371468124780089/Strategic-framework-for-mainstreaming-citizen-engagement-in-World-Bank-Group-operations-engaging-with-citizens-for-improved-results>

Понятие «общественное участие» отличается от понятия «партисипаторное бюджетирование», при этом последнее, как правило, относится к прямому участию граждан на местном уровне государственного управления. Партисипаторное бюджетирование (бюджетирование с участием граждан) – это инструмент государственной политики, в рамках которого граждан наделяют ответственностью за распределение, расходование и контроль использования средств. Впервые оно было



введено в Порту-Алегри (Бразилия) в 1989 году и главным образом применимо к местному уровню управления.¹²

При этом Всемирный банк отмечает, что хотя четкого определения партисипаторного бюджетирования не существует, в широком смысле это понятие можно рассматривать как вовлечение общественности в процесс распределения бюджетных средств через механизмы, относящиеся к обсуждению, предложению или отбору конкретных проектов/инициатив. Существует множество форм, вариантов и модальностей бюджетирования с участием граждан. Партисипаторное бюджетирование используется в мире в самых разных условиях, что подтверждает применимость подобных механизмов в разных системах, в частности в США, Китае, Португалии, Индонезии, Южной Корее и России.¹³

Цель и сфера применения настоящего продукта знаний – содействие министерствам финансов стран РЕМРАЛ в создании или укреплении механизмов общественного участия применительно к бюджетной политике и бюджетному процессу на уровне национального правительства. В документе представлены результаты исследования современных международных принципов и механизмов оценки общественного участия, в том числе примеры передовой международной практики, тенденции и исследования преимуществ общественного участия. Были изучены рекомендации международных участников, в частности Международного бюджетного партнерства (МБП), GIFT, Всемирного банка, Международного валютного фонда (МВФ), ОЭСР, Секретариата программы «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA), а также Института государственных финансов Хорватии (ИГФ), с указанием источников и ссылок на рекомендации. Некоторые из этих организаций сформулировали основные выводы для стран РЕМРАЛ, которые приводятся в текстовых вставках на протяжении всего документа. Также в документ включены результаты обследования состояния механизмов общественного участия в странах-участницах РГБПП, формирующих или совершенствующих подобные механизмы, наряду с рекомендациями по будущим реформам.

Согласно МБП, для проведения реформ в области общественного участия потребуется намного больше времени, чем для широкой публикации ключевой бюджетной документации, поскольку необходимо действовать на двух уровнях: на уровне государственных органов и на уровне общественности/гражданского общества. При этом речь идет о создании не только механизмов, позволяющих гражданам участвовать в бюджетном процессе (**инициативы со стороны предложения**), но и механизмов, способствующих повышению востребованности бюджетной информации (**инициативы со стороны спроса**) – особенно применительно к странам, где гражданское общество еще недостаточно динамично или активно. Эти два направления могут пересекаться: т.е. государство может создавать механизмы, повышающие заинтересованность граждан в активизации своего участия; при этом по мере повышения заинтересованности граждан в соответствующей теме возрастает их запрос на дополнительные возможности для участия, и соответственно начинают создаваться и использоваться новые механизмы. Таким образом, для полноценного функционирования и отдачи от таких механизмов требуется время. В этом смысле, согласно рекомендациям МБП, будет полезно увязать это новое направление работы с завершившейся работой над «бюджетом для граждан», результаты которой можно использовать для проведения консультаций с гражданами в целях выяснения того, что они ожидают от «бюджета для граждан» и от бюджета в более широком смысле.

Несмотря на отсутствие окончательных определений, пояснения, предоставленные международным сообществом, дают ценную информацию о концепциях и возможных подходах, которые могут быть приняты национальными правительствами. Однако для поддержки инвестиций в формирование таких подходов правительствам необходимо продемонстрировать их потенциальные преимущества, чтобы оправдать затраты на осуществление соответствующих вложений. В этой связи в следующем разделе дается обзор преимуществ, создаваемых общественным участием.

¹² Существуют различные интерактивные инструменты, помогающие местным органам власти оказывать поддержку гражданам в рамках просветительских инициатив, в ходе участия и мониторинга, например, <https://www.citizenlab.co/blog/> а также платформа, действующая в США/Канаде <https://www.participatorybudgeting.org>. С более подробной информацией можно ознакомиться в исследовании Всемирного банка, посвященном практике партисипаторного бюджетирования, под редакцией Анвара Шара за 2007 г., где дается широкое и узкое определение на основе главы, подготовленной Альтой Фельшер.

¹³ Иван Шульга, старший специалист Всемирного банка по социальной защите. Презентация на мероприятии РЕМРАЛ, март 2019 года. Ташкент, Узбекистан.



3. ПРЕИМУЩЕСТВА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

GIFT полагает, что преимущества, выявленные на субнациональном уровне благодаря применению механизмов общественного участия, могут быть применены на центральном уровне государственного управления с учетом того, что такие механизмы повышают состязательность разработки и реализации налогово-бюджетной политики, ослабляют влияние политической элиты и способствуют повышению эффективности системы подотчетности. Вместе с тем GIFT отмечает, что в будущем перед центральными органами власти встанет актуальная задача по проверке эффективности различных видов механизмов общественного участия, реализуемых различными способами.¹⁴

Согласно GIFT,¹⁵ национальным правительствам важно напрямую взаимодействовать с гражданами по целому ряду причин, включая следующие:

- Обеспечение подотчетности власти с учетом того, что опубликование информации оказалось недостаточным для этой цели (например, во время мирового финансового кризиса).
- Получение информации и ознакомление с представлениями граждан, бизнеса и экспертов.
- Совершенствование структуры и реализации налоговой политики и политики в отношении расходов.
- Повышение продуктивности и результативности деятельности линейных министерств.
- Повышение легитимности, доверия к правительству и готовности уплачивать налоги.
- Поддержка в достижении целей в области устойчивого развития, в частности: цель 1- ликвидация нищеты; цель 5 - гендерное равенство; цель 10 - уменьшение неравенства; цель 16 – мир, правосудие и эффективные институты.
- Поддержка в обеспечении прозрачности и доступности государственных данных за счет использования «больших данных», открытых данных и информационных технологий.

С точки зрения национальных министерств финансов, механизмы общественного участия помогают заручиться поддержкой неправительственных организаций (НПО), научных деятелей, экспертов и граждан в целом для оказания дополнительного давления на отраслевые министерства и ведомства в целях повышения эффективности использования бюджетных средств и достижения конкретных результатов. Международное сообщество также отстаивает идею о том, что более активное вовлечение и участие отдельных граждан и организаций гражданского общества может способствовать повышению восприимчивости, эффективности, воздействия и доверия, говорится в документе «Инструментарий по повышению прозрачности бюджета» 2017 года. Кроме того, общественное участие может способствовать уменьшению возможностей для коррупции и содействовать становлению культуры открытой демократии.¹⁶

Важные выводы, сформулированные GIFT:

- *Общественное участие преимущественно призвано приносить пользу людям и повышать воздействие, оказываемое использованием государственных ресурсов.*
- *Общественное участие подразумевает установление «обратной связи» для внесения улучшений и должно включать актуальные и разнообразные формы участия (всеобщий охват).*
- *Участие граждан дополняет деятельность существующих агентств и институтов. Ключевые слова здесь – партнерство, альянсы, совместная работа, сотрудничество, взаимодействие.*
- *Информационные технологии кардинально меняют правила игры.*

(Директор GIFT, презентация на венском заседании PEMPAL, 2018 год)

Убедительных доказательств воздействия, обусловленного общественным участием, меньше, чем эмпирических данных о преимуществах раскрытия информации. Результаты обзора литературы, проведенного Всемирным банком при подготовке Доклада о мировом развитии за 2017 год в целях установления того, приводят ли «инициативы по повышению прозрачности и подотчетности» к

¹⁴ GIFT, 2017, Murray Petrie, pages 5-6.

¹⁵ Murray Petrie, 2019 GIFT presentation ibid.

¹⁶ OECD et al, Budget Transparency Toolkit, 2017, page 71//Инструментарий ОЭСР по повышению прозрачности бюджета.



улучшению конечных результатов, носят неоднозначный характер.¹⁷ GIFT также признает, что большинство непровержимых доказательств преимущественно встречается на субнациональном уровне и в особенности касается «партиципаторного бюджетирования» в Бразилии. Однако в последнее время в таких странах, как Индия, Индонезия, Афганистан, Мексика, Перу и США, появляются примеры, свидетельствующие о преимуществах других видов участия граждан.¹⁸

Обнаружены также некоторые данные, подтверждающие связь между различными механизмами инициативного бюджетирования и улучшением процесса распределения ресурсов и повышением качества оказания государственных услуг. Так, гражданское участие в бюджетном процессе привело к улучшению распределения ресурсов в некоторых социальных секторах и к повышению эффективности расходов.¹⁹ В любом случае для определения характера, сферы охвата и механизма процесса участия необходимо четко определить искомые выгоды или желаемые политические цели. Сам по себе этот процесс становится важным элементом реализации политики, когда решаемая проблема требует участия общественности, и при этом существует ясность в отношении того, каким образом будут использоваться вклады людей и общин. Для достижения успеха должна быть также обеспечена ясность в отношении того, чего хотят достичь правительства, когда они приглашают общественность к участию.²⁰

Общественное участие также может оказывать и более широкое влияние на гражданское самосознание, способствуя более тесной интеграции и сплоченности общества. Как показали результаты исследования, проведенного Институтом исследования проблем развития (IDS), процедуры общественного участия положительно влияют на достижение результатов с точки зрения уровня демократии и развития. При этом результаты различаются в зависимости от вида общественного участия и политического контекста.²¹ IDS выделил «гражданскую ответственность» как возможный новый, дополнительный стандарт для оценки состояния демократии за рамками традиционной оценки таких институциональных механизмов, как честные выборы, верховенство закона, свободные и независимые СМИ. Общественное участие – это путь к укреплению гражданского самосознания и формированию культуры подотчетности. Оно может также способствовать усилению ощущения вовлеченности среди ранее маргинальных групп населения в обществе и содействовать социальной сплоченности различных слоев населения. Результаты исследования IDS увязаны с тезисом об усилении механизмов общественного участия со стороны спроса, цель которых – повысить бюджетную грамотность граждан, чтобы улучшить их осведомленность и активность в отношении бюджетного процесса и предоставления общественных благ и услуг. Этот вывод также нашел подтверждение в Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2017 год, в котором подчеркивается потенциал процессов гражданского участия для повышения состоятельности разработки и проведения государственной политики, что способствует укреплению легитимности, сотрудничества и введению более справедливых мер политики.²²

Правительство Португалии сообщило о существенном воздействии от реализации на национальном и местном уровне нескольких инициатив, предпринятых в целях предоставления гражданам возможностей для демократического участия в развитии страны.²³

- Национальное правительство использовало механизмы партиципаторного бюджетирования для выделения организациям гражданского общества средств в размере 3 млн. евро на реализацию 600 проектов в 2017 году и 5 млн. евро на реализацию 691 проекта в 2018 году через Агентство по модернизации административных органов. Кроме того, было дополнительно выделено 300 000 евро

¹⁷ В Докладе Всемирного банка о мировом развитии (2017 г.) содержатся ссылки на сведения, предоставленные Gaventa and McGee (2013), Joshi (2013), Fox (2015), Grandvoinnet, Aslam, and Raha (2015), Fox and Aceron (2016), and Khemani и др. (2016), стр. 247.

¹⁸ GIFT, 2017, Мюррей Петри (Murray Petrie), с. 5.

¹⁹ GIFT and IBP, 2015, de Renzio and Wehner, в том числе обзор эмпирической литературы по теме прозрачности бюджета и общественного участия, стр. 14-17.

²⁰ GIFT, Juan Pablo Guerrero, <http://www.fiscaltransparency.net/foaproject/#toggle-id-3>

²¹ IDS, 2010, page 3. В рамках исследования, проводившегося в течение 10 лет, было проанализировано 100 примеров четырех видов общественного участия в 20 странах. Из почти 830 результатов, полученных на основе изучения 100 практических примеров, около 75% оказались положительными. Случаи негативного воздействия подробно рассматриваются в Разделе 5 «Факторы риска и их снижение».

²² World Bank, 2017, стр. 13.

²³ См. материалы португальской встречи 2018 года здесь: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>



в 2017 году и 500 000 евро в 2018 году на реализацию другого инструмента – инициативы «Молодежный бюджет».

- На местном уровне, согласно информации муниципалитета Кашкайш, местная инициатива по бюджетированию с участием общественности привела к изменениям в процессе формирования политики на местном уровне со смещением акцента на ценности людей и восстановление доверия к органам местной власти.²⁴

Португальская модель партисипаторного бюджетирования была адаптирована к условиям многоуровневой бюджетной системы Российской Федерации.²⁵ Оценка воздействия, проведенная впоследствии Всемирным банком, выявила положительные результаты.

- В Российской Федерации, где инициативы по развитию общественного участия реализуются совместно с Всемирным банком в рамках проекта «Поддержка местных инициатив» (ППМИ), выявлено, что такие инициативы могут кардинально менять «правила игры» при налаживании диалога и установлении доверия между гражданами и органами власти при условии обеспечения прозрачности, предоставления местного софинансирования и возникновения у граждан ощущения причастности. Кроме того, важно давать местному населению возможность самостоятельно решать, какие проекты для него приоритетны, - это оказалось ключевым фактором успеха, позволяющим обеспечить удовлетворение актуальных нужд.
- Всемирный банк провел оценку воздействия таких инициатив, в которой регионы Российской Федерации, где осуществляются проекты инициативного бюджетирования, сравнивались с теми регионами, где таких инициатив нет. По результатам оценки выявлено положительное воздействие по следующим параметрам: удовлетворенность граждан качеством жизни, деятельностью местных администраций и качеством предоставляемых услуг, а также уровень доверия к региональному правительству.²⁶

По результатам изучения мировой литературы и подтверждающей информации можно заключить, что национальным правительствам целесообразно вкладывать средства в создание и/или укрепление механизмов общественного участия, поскольку при надлежащем дизайне механизмов выгоды от них потенциально могут существенно превзойти издержки. Как обозначено выше, это отражается в выводах международных исследований и практическом опыте, а также подтверждается наблюдаемыми тенденциями и результатами применения инструментария оценки, рекомендующего создание соответствующих механизмов в рамках международных принципов. Об этом пойдет речь в следующем разделе.

4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ

В мире все очевиднее запрос и тенденция к повышению прозрачности бюджетов и расширению общественного участия. Например, партнерство «Открытое правительство» (OGP)²⁷ в своем документе «Стратегическое обновление» требует от членов партнерства заниматься ежедневными проблемами, с которыми сталкиваются граждане, в частности такими, как дефицит медицинских или образовательных

²⁴ В обследовании муниципалитетов Бразилии за 2017 год была выявлена сильная положительная корреляция между институтами общественного участия и уровнем благополучия граждан (Wampler, Touchton, Borgues, 2017). Процессы партисипаторного бюджетирования также продемонстрировали сильную связь с сокращением крайней бедности и улучшением доступа к базовым услугам (Melo and Baiocchi (2006) and Gonçalves (2014); Touchton and Wampler (2014)).

²⁵ Выступления Анны Харченко, Министра финансов Сахалинской области Российской Федерации, и Ивана Шульги, руководителя совместного проекта Российской Федерации и Всемирного банка «Поддержка местных инициатив», на пленарном заседании БС 2019 года, Ташкент.

²⁶ Материалы встречи PEMPAL, состоявшейся в России в сентябре 2018 года, и отчет об этом мероприятии с примером, приведенным Андрашем Хорван, Директором по России и постоянным представителем Всемирного банка в Российской Федерации: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group's-attendance-2018-moscow-financial-forum>

²⁷ OGP – многосторонняя инициатива, стартовавшая в 2011 году. В настоящее время в ней участвуют 79 национальных правительств и 20 местных правительств. Город Тбилиси (Грузия) – единственный участник местного уровня среди стран PEMPAL. Информация о партнерстве здесь: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#local> В мае 2019 года правительства Германии, Грузии и Индонезии были избраны членами партнерства для руководства деятельностью партнерства «Открытое правительство» на трехлетний срок.



услуг и ограниченность каналов для участия граждан в формулировании политики. В ОGP уже вступили девять стран-участниц РГБПП: большинство из них официально присоединились к партнерству с 2012 года (Албания, Армения, Хорватия, Молдова, Румыния и Украина), а Северная Македония вступила раньше – в 2011 году.²⁸ Босния и Герцеговина и Кыргызская Республика, тоже входящие в рабочую группу, вступили в партнерство позднее – в 2014 году и 2017 году соответственно.²⁹

Участие общественности в бюджетном процессе также поддерживается в рамках Целей в области устойчивого развития (ЦУР), как следует из Резолюции по обеспечению устойчивого развития и финансирования мер по достижению целей развития до 2030 года.³⁰ В феврале 2019 года между Программой развития ООН (ПРООН) и партнерством «Открытое правительство» был подписан Меморандум о взаимопонимании (МВ), в котором подтверждена взаимная приверженность реализации повестки устойчивого развития на период до 2030 года посредством осуществления инициатив по продвижению принципов открытого правительства.³¹

С 2012 года на Филиппинах действует принцип «Бюджетного планирования снизу вверх» (БСВ), или инициативного бюджетирования с участием общественности. Этот принцип реализован на уровне центрального правительства, и позволяет местным группам (которые, как правило, представлены организациями гражданского общества (ОГО)) вести консультации с гражданами и отбирать проекты из предложенного перечня для реализации. Согласно Руководству по принципам участия общественности GIFT (стр.2-3), ценность БСВ заключается в том, что благодаря этому подходу ОГО и органы местного самоуправления (ОМСУ) могут напрямую участвовать в принятии решений, касающихся распределения средств национального бюджета. Процесс БСВ осуществляется в несколько этапов. Сначала проводятся выборы в Ассамблею ОГО; затем Ассамблея рассматривает и анализирует социально-экономическую информацию и отбирает приоритетные проекты, которые рекомендуются к осуществлению. Реализация проектов обеспечивается в рамках координации действий региональных/провинциальных подразделений участвующих ведомств и ОМСУ, выступающих в качестве партнёров. Предусмотрен ежеквартальный контроль за ходом реализации; имеется механизм работы с жалобами, благодаря которому рассматриваются жалобы и вопросы, которые вызывают озабоченность заинтересованных сторон, участвующих в БСВ, или сознательных граждан.

Существует несколько международных механизмов и инструментов оценки, в которых определены требования и хорошая практика в области общественного участия. Они могут служить ценным пособием для стран, намеревающихся создавать и/или совершенствовать механизмы общественного участия. Далее рассматриваются следующие инструменты:

- GIFT - Принципы высокого уровня и Руководство по обеспечению общественного участия
- МБП – Обзор открытости бюджетов и оценка практики общественного участия
- Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета (2017)
- Кодекс надлежащей практики МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
- Рекомендации ОЭСР по принципам управления бюджетом
- Программа «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA).

После подведения итогов Обзора открытости бюджета в 2019 году, согласно которым средний показатель 117 опрошенных стран по компоненту "Участие общественности" составил лишь 14 баллов из 100 возможных, МБП обратился к правительствам с призывом в течение следующих 5 лет провести реформы, решая следующие задачи:

- Обеспечить достаточный уровень прозрачности бюджета (достичь показателя 61 балл и выше).
- Активизировать участие общественности в составлении бюджета (достичь показателя 41 балл и выше).

²⁸ См. <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151028136.pdf> стр. 33.

²⁹ См. <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#national>

³⁰ GIFT, 2017, Petrie, с. 5

³¹ См. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> и <https://www.opengovpartnership.org/news/undp-and-ogp-sign-mou-for-2030-agenda-and-open-government/>



- Укрепить контроль и надзор за исполнением бюджета.
- Поддерживать и институционализировать улучшения в области открытого бюджетирования

GIFT – Принципы высокого уровня и Руководство по обеспечению общественного участия

Генеральная Ассамблея ООН одобрила «Принципы высокого уровня в отношении прозрачности, общественного участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере», которые предусматривают право граждан на прямое участие в разработке государственной бюджетной политики и в бюджетном процессе в рамках принципа 10.³² В соответствующей резолюции Генеральная Ассамблея также призвала государства-члены ООН, участниками которой являются все страны PEMPAL, «усилить меры по повышению прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой политике, в том числе путем рассмотрения принципов, изложенных GIFT». В целях разъяснения принципа 10 в 2016 году был издан документ «Принципы общественного участия в бюджетно-налоговой политике». В нем нашли отражение последние сведения об опыте стран и инновациях в области гражданского участия, в том числе способы представления бюджетной информации в более доступной и привлекательной форме.³³

GIFT также разработала Руководство по применению принципов общественного участия, в котором определены способы интеграции механизмов общественного участия в формирование бюджетной политики для достижения соответствующих преимуществ. В настоящее время в руководство включены 19 примеров мировой практики, в т.ч. таких стран, как Филиппины, Индия, Южная Корея, Мексика, Кения, Хорватия, Канада, Бразилия и др.³⁴ Сформулировано десять взаимосвязанных принципов общественного участия в бюджетной политике, которые определяются так: доступность; открытость; всеобщий охват; уважение к различным формам самовыражения; своевременность; информативность; пропорциональность; взаимодополняемость; взаимность. Дополнительные разъяснения Принципов и разделов руководства GIFT были переведены в качестве справочных материалов к годовому пленарному заседанию БС 2017 года и размещены на английском, русском и БСХ языках на сайте: <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting>

GIFT отмечает, что процесс участия должен руководствоваться общей целью, при этом характер и масштабы задачи участия должны быть четко определены. GIFT изложила ключевые вопросы, на которые правительство могло ответить, чтобы помочь себе в выполнении этой задачи:

- Имеется ли какая-либо проблема, которая решается за счет участия общественности?
- Как будет использоваться вклад со стороны граждан/населения/сообществ?
- Может ли общественное воздействие повлиять на принимаемое решение?
- Существуют ли какие-либо ограничения, связанные с принятием решения, которые не позволяют вовлечь в процесс общественность?
- Что будет представлять собой «успешное» решение?

GIFT подчеркивает, что участие общественности строится на принципе взаимодополнения, т.е. участие общественности может служить ценным ресурсом для обеспечения эффективности политики. Со стороны предложения участие общественности нуждается в стратегии, которая определяла бы программные цели и адекватные механизмы для их достижения. Необходимо четко определить цель в отношении того, чего хотят добиться правительства, когда они консультируются с гражданами, информируют их и расширяют их возможности (т.е. для чего это делается?). Примерами такого обоснования цели могут служить: повышение эффективности распределения ресурсов или предоставления услуг; обеспечение

³² Принцип высокого уровня 10: «Граждане и все негосударственные субъекты должны обладать правами и эффективными возможностями для прямого участия в общественных дебатах и обсуждениях по вопросам планирования и реализации налогово-бюджетной политики».

³³ См. <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

³⁴ См. <http://guide.fiscaltransparency.net>



большого воздействия планируемой политики на предполагаемых бенефициаров или на секторы развития; обеспечение возможностей для социально неблагополучных групп оказывать влияние на решения, которые их затрагивают. Для иллюстрации этих положений GIFT приводит некоторые примеры из практики стран, представленные ниже:

- **Политические цели участия общественности могли бы, например, заключаться в более эффективном распределении ресурсов.** GIFT приводит примеры субнациональных трансфертов в Мексике, при этом роль СМИ и ОГО привела к изменениям в критериях утверждения потенциальных инвестиционных проектов, направленных на обеспечение устойчивой мобильности в городах. В другом примере после того, как бенефициары вскрыли проблемы, были исправлены ошибки в распределении средств и пересмотрены критерии для сельскохозяйственных субсидий.

- **Среди других целей можно было бы назвать улучшение предоставления государственных услуг.** Опыт Южной Африки в области социальной подотчетности и мониторинга в сфере санитарно-гигиенических условий привел к улучшению предоставления услуг в этой области. Аналогичным образом, когда НПО взялись за осуществление надзора за предоставлением услуг в области образования в Кении, это привело к улучшению посещаемости школ учителями и повышению успеваемости учащихся.

- **Еще одной целью политики могло бы стать более эффективное реагирование на предпочтения бенефициаров.** Например, в Мексике порядок предоставления субсидий был изменен с учетом гендерного воздействия, которое было выявлено в ходе консультаций с различными гендерными группами. Аналогичным образом, в Гондурасе благодаря консультациям с гражданами, которые высказывали свои опасения правительству, была улучшена ситуация в области общественной безопасности. Участие общественности также дает возможность социально незащищенным группам населения оказывать определенное влияние на решения, которые их затрагивают.

Международный опыт показывает, что участие общественности приводит к более выраженному воздействию социальной политики в секторах развития: например, в секторе здравоохранения, образования и общественных работ на уровне общин.

Этот опыт сформирован на основании деятельности правительств стран по инициативному бюджетированию и проведению социального аудита с участием населения, например, в Бразилии, Аргентине, Индии, Колумбии и на Филиппинах..

Международное бюджетное партнерство – Обзор открытости бюджетов

Каждые два года МБП проводит Обзор открытости бюджетов (ООБ) по 117 странам мира, участвующим в обследовании. ООБ предназначен для оценки трех следующих компонентов подотчетности: 1) прозрачность бюджета – доступность для общественности, своевременность подготовки и полнота восьми ключевых бюджетных документов, которые все страны должны публиковать в различных точках бюджетного процесса; 2) участие в бюджетном процессе – возможности, предоставляемые правительством гражданскому обществу и широкой общественности и позволяющие участвовать в процессе принятия решений и влиять на принятие решений о мобилизации и расходовании государственных средств; 3) бюджетный контроль – роль и результативность официальных институтов,



а частности независимых институтов бюджетной политики, законодательных органов и высших органов финансового контроля в отношении понимания, мониторинга бюджета и оказания влияния на то, как формируются и расходуются государственные средства. В рамках ООБ измеряются результаты по всем трем компонентам с помощью 109 показателей, характеризующих различные аспекты прозрачности (эти показатели используются для построения Индекса открытости бюджета), 18 новых вопросов (введенных в опрос, начиная с ООБ 2017) для изучения возможностей участия граждан в принятии решений по национальному бюджету,³⁵ а также 18 переработанных вопросов для оценки официальных институтов контроля.

Для проведения ООБ за 2017 год была существенно изменена методология по компоненту 2 «Участие в бюджетном процессе». Это было сделано для того, чтобы оценить, насколько действующая в странах практика соответствует принципам GIFT в сфере общественного участия, с учетом того, что в настоящее время они являются признанной мировой нормой. Сюда включается акцент на более широком охвате общественных консультаций, а также осуществление более содержательного взаимодействия между органами власти и гражданами, чем простой сбор предложений от граждан. Включенные в ООБ вопросы в настоящее время отражают принципы GIFT, в частности «всеобщий охват» (конкретные действия по вовлечению социально уязвимых или недостаточно представленных групп, а также обеспечению открытости для всех, а не только для конкретных групп или индивидуумов); «своевременность» (участие на начальном этапе, до принятия решений); «открытость» (широкий диапазон тем для обсуждения и цель участия граждан оглашаются заблаговременно); а также «устойчивость» (создание механизмов «обратной связи» для ответов на предложения, поступившие от граждан).³⁶

Результаты ООБ-2019, опубликованные в конце апреля 2020 года, показывают, что страны РЕМПАЛ набрали невысокие баллы, примерно равные среднемировому уровню. В ООБ за 2017 год этот показатель в странах РЕМПАЛ был равен среднемировому (12/100), а в 2019 году он составил 13/100 баллов, что немного ниже среднемирового показателя 14/100. МБП сообщило, что в общей сложности 113 из 117 опрошенных стран имеют низкие баллы (ниже 41).

- Однако впервые с момента введения используемых в настоящее время вопросов по участию общественности в ООБ 2017 года лишь две страны – Южная Корея и Соединенное Королевство - предоставляют адекватные (>61/100) возможности для участия общественности на протяжении всего бюджетного цикла.

Важные выводы, сформулированные МБП:

- *Использование бюджета для граждан в качестве отправной точки для консультаций по бюджетному процессу.*
- *Публикация всех восьми ключевых бюджетных документов в открытом доступе.*
- *Ведение письменных записей, фиксирующих, как использовались предложения граждан, для закрытия контура «обратной связи».*
- *Членство в общественных советах должно быть открыто для всех (при необходимости следует учитывать возможность конфликта интересов и ограничения, связанные с защитой персональных данных).*
- *Потенциальная возможность для некоторых министерств финансов провести исследования по вопросам воздействия, оказываемого общественными советами, а также разработать желательные стандарты для функционирования таких советов как значимых механизмов общественного участия.*
- *Потенциальная возможность для проведения министерством финансов совместной работы с отраслевыми министерствами в целях лучшего понимания приоритетов политики с точки зрения граждан.*
- *Законодательные органы должны обеспечить открытый доступ всем, и граждане должны иметь право выступать в парламенте по вопросам, относящимся к бюджету.*

³⁵ В общей анкете ООБ новые 18 вопросов включены под номерами 125-142.

³⁶ Презентация Хуана Пабло Герреро, директора сети GIFT, на венской встрече БС в 2018 году.

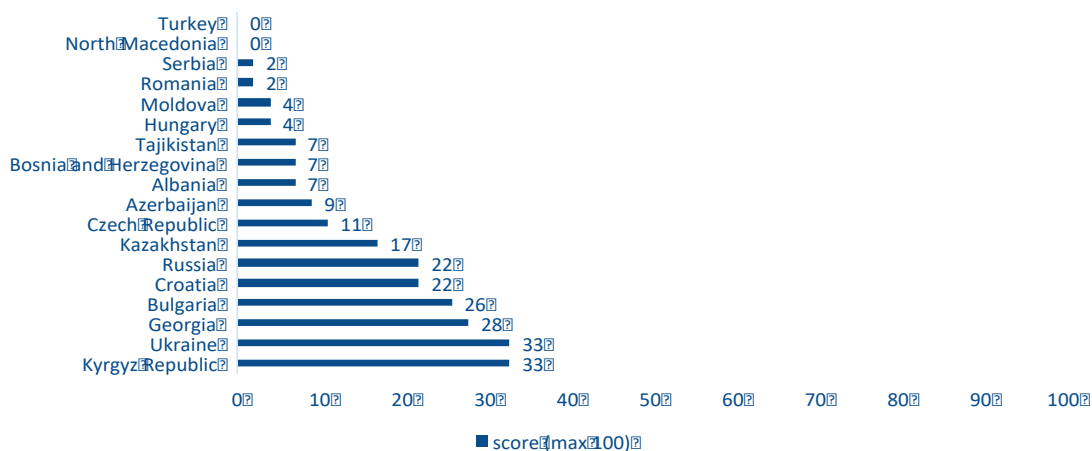


Как и в мире в целом, опрошенные страны РЕМПАЛ использовали больше механизмов общественного участия во время формирования и утверждения бюджета, чем на других этапах бюджетного цикла, в частности, на этапах исполнения и аудита. МБП отметило, что для обеспечения полного исполнения бюджета необходим более строгий надзор. Пробелы в бюджетном надзоре со стороны законодательных органов и ВОА усугубляют проблемы подотчетности.

На рисунке 2 показано, что Украина и Кыргызская Республика лидируют в регионе РЕМПАЛ по компоненту "Участие общественности", хотя их рейтинг все еще значительно ниже требуемого уровня, т.е. 41/100, который свидетельствует о том, что правительство обеспечивает минимальный или ограниченный уровень участия общественности. МБП настоятельно призвало все страны стремиться к достижению показателя >41/100 баллов.

Что касается количества применяемых механизмов участия, в 10 из 18 обследованных стран РЕМПАЛ используется не более 2 механизмов (на уровне национальных правительств). В странах мира в среднем используется 2,2 механизма, в то время как в странах РЕМПАЛ - в среднем 2,3.

Рисунок 2. Результаты ООБ-2019 по странам-членам РЕМПАЛ – Участие общественности в бюджетном процессе³⁷



Турция // Северная Македония // Сербия // Албания // Румыния // Таджикистан // Молдова // Чешская Республика // БиГ // Венгрия // Азербайджан // Россия // Казахстан // Грузия // Болгария // Хорватия // Украина // Кыргызская Республика

Источник: Презентация МБП для РГБГП 13 мая 2020 г.

МБП отметило, что в период между ООБ 2017 и 2019 годов серьезных сдвигов в участии общественности не произошло. Например, по сравнению с ООБ-2017 было выявлено только девять дополнительных механизмов участия в составлении бюджета и 12 механизмов участия в исполнении бюджета. Кроме того, только 7 из 117 опрошенных стран приняли меры, ориентированные на уязвимые и социально незащищенные группы населения; таким образом, большинство стран исключило эти важные группы населения. Даже в тех случаях, когда в странах проводились, например, слушания по бюджетным вопросам, гражданам и группам граждан предоставлялась недостаточная информация для обеспечения их эффективного участия в слушаниях, но и эта информация предоставлялась недостаточно заблаговременно для того, чтобы они могли подготовиться к слушаниям.

³⁷ Венгрия и Чехия являются членами только СВА. Таким образом, только 16 из 21 члена БС участвовали в ООБ. К числу тех, кого МБП не включило в опрос, относятся Армения, Беларусь, Косово, Черногория и Узбекистан. Армения утверждена МБП в качестве участника обследования 2021 года.



При этом МБП предупреждает, что показатели ООБ могут завышать качество процессов общественного участия (с учетом того, что оно полностью не оценивается) и занижать оценку неформальных механизмов участия (они не охватываются).³⁸ Кроме того, в некоторых странах возможности на национальном уровне ограничены, но при этом общественное участие широко практикуется на местном уровне, а ООБ охватывает только национальный уровень. Мероприятия линейных министерств (они, как правило, больше контактируют с гражданами в рамках предоставления услуг) тоже не в полной мере отражаются в ООБ, поскольку обследование охватывает только консультации в ходе бюджетного процесса.

Методология, используемая для оценки компонента «общественное участие», содержит полезную информацию для правительств о том, что МБП считает лучшей практикой. 18 вопросов, включенных для оценки этого компонента в ООБ-2017 и ООБ-2019, охватывали ключевые бюджетные учреждения, включая органы исполнительной власти, законодательный орган и высший орган аудита (ВОА). В руководстве, прилагаемом к анкете, в разделе 5 «Участие граждан в бюджетном процессе» содержались рекомендации по сбору информации о передовой практике общественного участия. Первые 10 вопросов относились к механизмам общественного участия, созданным органами исполнительной власти (девять вопросов адресованы Минфину или центральному координирующим ведомством, а один – отраслевым министерствам), а остальные вопросы касались законодательного органа и высшего органа аудита.

По указанным учреждениям МБП оценивало ситуацию по семи ключевым сферам, где могут использоваться механизмы общественного участия.

- Формирование бюджета органами исполнительной власти
- Исполнение бюджета органами исполнительной власти
- Отраслевые министерства (формирование или исполнение бюджета)
- Утверждение бюджета законодательным органом
- Рассмотрение законодательным органом аудиторского отчета
- Формирование программы проведения аудита
- Аудиторские расследования.

Для получения максимальных баллов органы исполнительной власти могут применять обозначенные ниже основные характеристики практики общественного участия, отмечается в руководстве ООБ.³⁹ Органы исполнительной власти должны создавать интерактивные механизмы гражданского участия, которые предусматривают двустороннее общение между гражданами и органами исполнительной власти как на этапе подготовки бюджета, так и в ходе его исполнения (в данном случае имеется в виду Минфин или другой центральный координирующий орган, назначенный правительством). Правительство также должно предпринимать конкретные меры по вовлечению социально уязвимых слоев населения и групп, интересы которых недостаточно представлены, путем налаживания контактов с такими гражданами/сообществами или через организации гражданского общества, которые представляют их интересы. Такая работа может включать в себя проведение очных консультаций в рамках собраний общественности или дискуссионных форумов в интернете; публикацию итогов общественных консультаций; объявления в сети Facebook; опросы; фокус-группы; заполнение оценочных карт и встречи с НПО (на которых ведется протокол заседания). Более низкие баллы присуждаются в том случае, если такие механизмы предусматривают лишь одностороннюю передачу информации или если они отражают лишь отдельные мнения или открыты только для определенных лиц или групп людей.

При том что общественные советы являются ценным консультативным механизмом, они получили более низкие баллы в метриках МБП в случае ограничения состава членов. В своем отчете о результатах ООБ-2017 (стр. 37) МБП отмечает, что этот вид механизма используется в

³⁸ Что касается оценок, связанных с аудитом, МБП выявляет только наличие или отсутствие механизмов участия в процессе аудита, но не оценивает, насколько широк охват этих механизмов и насколько хорошо они структурированы (ИБР, 2017, с.37).

³⁹ В руководстве вопросы формирования и исполнения бюджета изложены в разных разделах, но поскольку вопросы разделов одинаковы, в вышеуказанном тексте они объединены там, где это возможно.



некоторых странах Европы и Центральной Азии для облегчения участия в формировании бюджета на уровне исполнительной власти. Однако в ряде случаев членство в таких советах ограничено исключительно теми, кто принадлежит к определенным ассоциациям, профсоюзам и экспертному сообществу. Соглашения о бюджетном партнерстве представляют собой аналогичный подход, принятый, например, на Филиппинах, но они в большей степени ориентированы на организации гражданского общества. Такой подход тоже ценен, если при его разработке и реализации обеспечивается неограниченное участие НПО.

На этапах формирования и исполнения бюджета исполнительная власть должна вовлекать граждан в обсуждение шести основных тем, обозначенных МБП ниже:

- Макроэкономические вопросы/изменения макроэкономической ситуации
- Прогнозы, политика и администрирование доходов/ сбор доходов
- Политика в сфере социальных расходов/осуществление социальных расходов
- Уровень дефицита и долга/изменения уровня дефицита и долга
- Государственные инвестиционные проекты/реализация государственных инвестиционных проектов
- Государственные услуги /предоставление государственных услуг.

Информация о процессе вовлечения граждан должна предоставляться в полном объеме и своевременно до начала этого процесса, чтобы общественность могла участвовать, обладая всей необходимой информацией. Сюда включаются полные сведения, как минимум, по трем из следующих элементов: цель, масштаб, ограничения, ожидаемые результаты, процесс и сроки. Неполной считается информация, предоставляемая менее чем по трем из перечисленных элементов (но, по крайней мере, по одному из них).

Должна быть установлена обратная связь для информирования граждан о том, как использовались их предложения в процессе формулирования и контроля исполнения годового бюджета. Это подразумевает составление и опубликование ведущим бюджетным ведомством (т.е. минфином, казначейством) *письменного* документа, содержащего как *перечень полученных предложений*, так и *подробный отчет* о том, как эти предложения были использованы (в том числе, какие из них были использованы, какие – нет, почему, и каким образом). Меньше баллов присуждается в том случае, если предоставляется лишь один из этих элементов или если подробный отчет составлен в виде резюме.

Участие граждан должно быть предусмотрено в бюджетном календаре/графике подготовки бюджетного предложения исполнительной власти (т.е. проекта бюджета), а информация об этом графике должна быть доступна для общественности. Как минимум, одно отраслевое министерство должно использовать механизмы общественного участия, с помощью которых граждане могут вносить предложения в рамках интерактивного обмена информацией в процессе формирования и исполнения годового бюджета.

Для получения максимальных баллов в ООБ-2017 и ООБ-2019 законодательный орган или соответствующий комитет (комитеты) должны проводить общественные слушания и/или использовать другие открытые для всех механизмы гражданского участия, в рамках которых граждане и организации гражданского общества могут вносить предложения или выступать на слушаниях (т.е. на этапе предварительного рассмотрения и/или утверждения бюджета; рассмотрения аудиторского отчета).

Для целей подотчетности важно, чтобы законодательный орган рассматривал и анализировал аудиторские отчеты, подготовленные высшим органом аудита, и проверял, предпринимает ли правительство меры для исправления ситуации на основе рекомендаций ВОА. Согласно МБП, проведение общественных слушаний для изучения выводов по итогам аудита дает гражданам возможность узнать о том, как государство распоряжалось своими ресурсами в течение завершившихся финансовых лет и потребовать отчета в случае выявления злоупотреблений или нарушений. Таким образом, публичное слушание и обсуждение этих отчетов – это ключевая обязанность законодательного органа. Другие вопросы в руководстве ООБ, относящиеся к законодательным органам, схожи с теми, что касаются исполнительной власти, и здесь не повторяются.



Для получения наивысшего балла в ООБ-2017 и ООБ-2019 **высший орган аудита** должен обеспечить функционирование официальных механизмов, в рамках которых граждане могут предлагать вопросы/темы для включения в программу аудита, проводимого ВОА. При формировании своей программы аудита ВОА может проводить аудит отобранных ведомств, проектов и программ в стране, но такой отбор должен осуществляться на основе жалоб и предложений представителей общественности (через интернет-портал, горячую линию или через уполномоченных по связям с общественностью). ВОА должен также представить письменный документ, содержащий как перечень полученных предложений, так и подробный отчет о том, как эти предложения использовались при составлении программы аудита. Кроме того, ВОА должен поддерживать функционирование официальных механизмов, с помощью которых представители общественности (частные лица и/или организации гражданского общества) могут участвовать в аудиторских расследованиях в качестве респондентов или свидетелей.

Инструментарий для обеспечения прозрачности бюджета 2017 года

В рамках Инструментария для обеспечения прозрачности бюджета 2017 года международное сообщество в качестве общего принципа рекомендует использовать процедуры общественного участия в качестве дополнения к имеющимся правовым и конституционным полномочиям. Прямое участие граждан должно дополнять, сопровождать и усиливать существующие механизмы управления, а не создавать параллельные процессы. Кроме того, механизмы общественного участия должны быть призваны повышать эффективность процесса принятия решений и усиливать ответственность на каждом этапе, а не подрывать роль существующих структур подотчетности.

В качестве отправной точки исполнительной власти предлагается создавать своевременные консультативные процедуры в ходе бюджетного цикла, учитывающие знания, интересы и возможности граждан. Для поддержки реального и информированного участия также рекомендуется предоставлять информацию о влиянии бюджета на уровень доходов и благополучие различных доходных групп населения и категорий домохозяйств, а также на различные группы общества, в частности на социально уязвимые и недостаточно представленные категории. (В идеале, в общих отчетах следует учитывать комплексное воздействие мер политики - экономическое, социальное, экологическое, гендерное.) Кроме того, необходимо также предоставлять информацию о бюджетных ограничениях, затратах на реализацию государственной политики, об альтернативных издержках и компромиссах при разработке политики, а также о вкладе в достижение важнейших целей и решение межотраслевых проблем.⁴⁰

Отправные точки для разработки процесса общественного участия включают следующее: публикация четких целей, масштаба и процесса вовлечения граждан в бюджетирование; разработка специальных методов вовлечения граждан, в наибольшей степени подходящих для разных категорий участников; использование набора механизмов пропорционально характеру рассматриваемого вопроса; отведение достаточного времени для того, чтобы результаты общественного участия могли повлиять на бюджетную политику; последующий контроль и направление гражданам своевременных ответов о ходе работы и результатах; обеспечение вовлечения наиболее уязвимых групп населения.⁴¹ Инструментарий был переведен на русский и боснийско-сербско-хорватский языки для членов рабочей группы к семинару, который состоялся 23 июня 2017 года в Москве. С его текстом можно ознакомиться здесь: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

МВФ – Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере был впервые опубликован МВФ в 1998 году и впоследствии обновлялся в 2007, 2014 и 2019 годах. Примеры базовой, надлежащей и передовой практики в области общественного участия определены в Кодексе в рамках принципа 2.3.3, который сформулирован так: «Правительство

⁴⁰ См. Инструментарий оценки прозрачности бюджета за 2017 г. Раздел 4. Открытость и гражданское участие; раздел J. Повышение инклюзивности и инициативного характера бюджета, стр. 71-72.

⁴¹ Там же, стр. 73, раздел J3.



предоставляет гражданам в доступной для понимания форме обобщенную информацию о воздействии бюджетной политики и о возможностях участвовать в обсуждении бюджета». МВФ определяет «базовую практику» лишь как предоставление информации, тогда как «надлежащая» и «передовая практика» определяется как предоставление гражданам официального права голоса в бюджетном процессе. В соответствии с этим принципом примером передовой практики служат Филиппины.⁴²

В настоящее время МВФ также перерабатывает свое Руководство по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов от 2007 года с включением практики прямого участия общественности в обсуждении вопросов формирования и использования сырьевых доходов. Вопросы, связанные с доходами от природных ресурсов, были также включены в Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в качестве нового, четвертого раздела (компонент IV) Кодекса. Таким образом, в странах, зависящих от сырьевых доходов, практика общественного участия теперь оценивается в рамках Оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (FTE). Методика FTE - общепризнанный международный стандарт раскрытия информации о государственных финансах. Данная оценка представляет собой часть усилий МВФ по укреплению институциональных основ управления бюджетом, поддержке формулирования политики и повышению подотчетности в бюджетно-налоговой сфере среди стран-членов организации. В перспективе новый компонент IV будет служить информационной базой для подготовки второго тома Пособия по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Fiscal Transparency Handbook](#) (обновленного варианта Руководства по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов от 2007 года [2007 Guide on Resource Revenue Transparency](#)).⁴³

Рекомендации ОЭСР по принципам управления бюджетом

Рекомендации ОЭСР по принципам управления бюджетом, которые составляют часть международного права, применимого к странам-членам ОЭСР, предусматривают, что обсуждение выбора вариантов бюджета должно быть инклюзивным, реалистичным и должно осуществляться с участием общественности. В принципе 5 указано, что этого можно добиться путем а) предоставления возможностей парламенту и его комитетам участвовать в бюджетном процессе на всех этапах бюджетного цикла – как на предварительном, так и на последующем этапе в зависимости от поставленных целей; б) содействия вовлечению парламента, граждан и организаций гражданского общества в рамках реалистичного обсуждения основных приоритетов, компромиссов, альтернативных издержек и оптимального соотношения цены и качества; в) предоставления четкой информации об относительных издержках и выгодах, связанных с широким набором программ государственных расходов и налоговых льгот; а также d) обеспечения того, чтобы все основные решения по этим направлениям принимались в рамках бюджетного процесса.

Таким образом, ОЭСР рекомендует, чтобы бюджетный процесс был открытым на протяжении всего бюджетного цикла, что может стимулировать активный интерес со стороны граждан. Как обозначено в принципе 5, подобный подход должен поддерживаться активным участием парламента, граждан и гражданского общества, осуществляемым на основе всей необходимой информации. В этой связи бюджеты для граждан (относящиеся к разным этапам бюджетного процесса) будут способствовать пониманию бюджета и проведению обсуждений и дебатов среди общественности. Такая точка зрения также находит подтверждение в GIFT. Эта тема также освещается в разделах J.1–J.3 Инструментария для обеспечения прозрачности бюджета.⁴⁴

⁴² IMF, 2015, *Fiscal Transparency Evaluation, Philippines*, page 44. Principle 2.3.3: IMF, 2014, *Fiscal Transparency Code*, page 11

⁴³Источник: IMF, 2019 <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2019/02/-updated-fiscal-transparency-code-integrating-resource-revenue-issues-.html> Новая редакция Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере также доступна по следующей ссылке: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>. Дополнительная информация о компоненте IV кодекса содержится здесь:

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>.

⁴⁴ Комментарий относительно позиции ОЭСР, предоставленный Ронни Даунсом (Ronnie Downes), заместителем руководителя отдела бюджетирования и государственных расходов, в апреле 2017 года. См. также Принципы управления бюджетом ОЭСР (2015) и Инструментарий ОЭСР для обеспечения прозрачности бюджета (2017).



Программа «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA)

В рамках программы PEFA оценивается участие граждан в процессе управления бюджетом, призванное способствовать повышению прозрачности и доступности обширного массива информации для широкой общественности. Прозрачность государственных финансов – один из семи компонентов PEFA, подлежащих оценке. Согласно Руководству PEFA за 2016 год,⁴⁵ “ряд показателей и/или аспектов относятся к публичной доступности или публикации информации, касающейся управления государственными финансами. Термины «публичный доступ», «предоставленный общественности», «размещенный в открытом доступе» и «опубликованный» означают, что тот или иной документ доступен без ограничений, в течение разумного времени, без необходимости предварительной регистрации, без оплаты, за исключением тех случаев, когда иное оправдано специфическими условиями страны. «Опубликование» и «опубликованный» означают, что документ предоставлен для общественности в виде печатного издания или размещен в машиночитаемом формате на общедоступном интернет-сайте. Опубликование также подразумевает, что пользователи осведомлены о доступности документа и о средствах доступа к нему».

Основной параметр, по которому оценивается участие общественности в управлении бюджетом, определяется так: 18.2 «Законодательные процедуры рассмотрения бюджета». Высокий балл по этому аспекту присваивается, если процедуры рассмотрения бюджетных предложений законодательным органом включают механизмы общественных консультаций. Данный параметр и другие характеристики в целом используются для оценки доступности информации для широкой общественности с различных точек зрения с помощью следующих показателей:

- PI-8 «Информация о результатах деятельности по предоставлению услуг» - требуется опубликование информации о целях политики или программы, о ключевых показателях эффективности, запланированных и фактических непосредственных и конечных результатах, а также о результатах независимых оценок эффективности и результативности предоставления услуг.
- PI-9 «Публичный доступ к бюджетной информации» - оценивается полнота бюджетной информации, доступной для общественности, на основе обозначенных элементов информации, публичный доступ к которым считается критически важным.
- PI-10 «Отчетность о бюджетных рисках» - требуется опубликование аудированной годовой финансовой отчетности по всем государственным корпорациям, аудированной годовой финансовой отчетности по всем субнациональным органам власти, а также отчетов об условных обязательствах и других видах бюджетного риска.
- PI-11 «Управление государственными капиталовложениями» - определяет необходимость опубликования результатов экономического анализа и информации о реализации основных инвестиционных проектов, а также нормативных критериев отбора проектов.
- PI-12 «Управление государственными активами» - показатель оценивает, опубликована ли информация об эффективности портфеля финансовых активов и реестре долей участия государства в основном капитале.
- PI-14 «Макроэкономическое и бюджетное прогнозирование» - требуется опубликование прогнозных сценариев бюджета, подготовленных правительством.
- PI-15 «Бюджетная стратегия» - показатель оценивает, опубликованы ли действующая бюджетная стратегия и отчет о прогрессе в ее реализации.
- PI-24 «Закупки» - анализируется уровень публичного доступа к полной, надежной и своевременной информации о государственных закупках.
- PI-13 «Управление долгом» - оценивается, публикуется ли в открытом доступе отчетность о реализации Стратегии управления долгом или, как минимум, размещена ли стратегия в открытом доступе.

⁴⁵ Секретариат PEFA провел консультации по тому IV Руководства PEFA «Использование PEFA для поддержки реформ УГФ». Консультации завершились в марте 2019 года, а выпуск тома IV ожидается до конца 2019 года: <https://www.pefa.org/news/public-consultation-pefa-handbook-volume-iv-using-pefa-support-public-financial-management>



- PI-30 «Внешний аудит» - требуется независимость высшего органа финансового контроля в отношении механизмов опубликования отчетов.
- PI-31 «Рассмотрение аудиторских отчетов законодательным органом». В дополнение к опубликованию аудиторских отчетов, высший балл может присваиваться, если все слушания проводятся публично, за исключением строго ограниченных случаев, например, обсуждений, относящихся к национальной безопасности, или обсуждений подобных «чувствительных» вопросов. Кроме того, требуется публикация отчетов комитета на официальном интернет-сайте или с помощью других средств, доступных для общественности.⁴⁶

Резюмируя, отметим, что выше обозначены различные инструменты оценки, которые можно использовать в качестве ориентира для определения того, что считается хорошей и передовой практикой в международном масштабе. Страны, стремящиеся улучшить свои результаты, могут пристально изучить критерии, представленные выше в рамках различных инструментов оценки. Впоследствии можно разработать разнообразные механизмы для поддержки соответствующей практики. В следующем разделе представлены примеры практики, в том числе принятой в странах РЕМПАЛ.

5. МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Существует множество потенциальных механизмов вовлечения общественности в бюджетную политику, которые могут быть задействованы в ходе бюджетного цикла, включающего этапы подготовки, утверждения, исполнения, аудита и контроля над бюджетом. На рисунке 2 ниже отображено видение GIFT.⁴⁷



Рисунок 2. GIFT – обзор механизмов общественного участия в бюджетно-налоговой политике

⁴⁶ Секретариат PEFA. Принципы оценки системы управления государственными финансами, октябрь 2019 г. 2-е издание.

⁴⁷ GIFT, 2019, презентация Мюррея Петри (Murray Petrie).



GIFT также приводит следующие конкретные примеры по учреждениям – органам исполнительной и законодательной власти и высшим органам аудита.

Исполнительная власть:

- Полное раскрытие бюджетных данных в легкодоступном формате
- Участие общественности в подготовке бюджета
- Обзор бюджетных расходов с участием общественности
- Общественные консультации по программам, проектам и политике отраслевых министерств
- Участие общественности в проведении оценок
- Механизмы получения замечаний и жалоб со стороны клиентов по поводу опубликованных стандартов предоставления услуг (в том числе опросы клиентов относительно качества обслуживания)
- Участие представителей общественности в органах управления

Законодательная власть:

- Назначение подразделения/официального представителя, ответственного за обеспечение участия общественности в вопросах бюджетной политики
- Разъяснение законопроектов о бюджете простым языком
- Публикация повесток предстоящих слушаний в комитетах, законопроектов о бюджетной политике
- Заблаговременная публикация информации о способах подачи парламентских запросов
- Независимые источники предоставления технической поддержки и консультаций по всем аспектам макробюджетной политики
- Присутствие и выступление представителей общественности на заседаниях комитетов по рассмотрению предлагаемых бюджетов и годовых отчетов об исполнении бюджета, в том числе отчетов об аудите

Высшие органы аудита (ВОА)

- Назначение подразделения/официального представителя, ответственного за участие общественности в проведении аудита
- Опубликование графика проведения аудиторских проверок
- Механизм обеспечения участия общественности в составлении плана проведения аудиторских проверок
- Создание «горячих линий»
- Привлечение общественности в ходе аудиторских проверок
- Аудит с участием граждан
- Общественный аудит
- Общественный контроль над работой по устранению недостатков, обнаруженных в ходе аудита

Многие направления государственной политики за рамками бюджетного процесса тоже подходят для вовлечения общественности. Поскольку они выходят за рамки годового бюджетного цикла, они не измеряются в рамках Обзора открытости бюджетов и могут не отражаться в рейтингах стран, формируемых в ООБ. К таким механизмам вне бюджетного процесса относятся консультации по обзорам налоговой политики и политики в области расходов; вовлечение общественности в определение потребностей в государственных услугах; выявление мнений граждан относительно качества конкретных государственных услуг; а также представительство граждан в оценке инвестиционных проектов. Примеры таких механизмов приводятся ниже в разделе б «Обзор международной практики».

GIFT отстаивает ряд важных принципов, которыми национальные правительства должны руководствоваться при разработке и реализации механизмов общественного участия.⁴⁸ К ним относятся:

⁴⁸ GIFT, 2015, Paolo de Renzio.



- четкое определение правительством целей, каких оно намеревается достичь с помощью механизмов общественного участия;
- опубликование доступной для понимания информации в поддержку каждого конкретного мероприятия с участием граждан;
- активное привлечение не только «обычных и привычных голосов», но и тех, кто относится к социально уязвимым и недостаточно представленным группам населения, для повышения легитимности процесса и получения более широкого и представительного среза общественного мнения; а также
- направление гражданам ответов относительно того, как использовались их предложения.

В 2017 году в рамках РЕМПАЛ было проведено исследование практики общественного участия в бюджетной политике и бюджетном процессе по шести странам-участницам сети, находящимся в процессе создания или совершенствования соответствующих механизмов (Беларусь, Хорватия, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Сербия и Узбекистан). Обследование проводилось на основе международных стандартов общественного участия, установленных GIFT, МБП и другими организациями. Обследование РЕМПАЛ было сосредоточено на аспектах стимулирования общественного участия в бюджетных вопросах как со стороны спроса, так и предложения и проводилось посредством сбора информации по девяти ключевым характеристикам, включая следующие: действующая (или запланированная) правовая база, регламентирующая участие общественности в бюджетном процессе и бюджетной политике; механизмы, используемые различными заинтересованными сторонами; информация, предоставляемая населению до проведения общественных консультаций; категории участников консультаций; виды собираемой информации и способы ее сбора; степень полезности бюджета для граждан; инициативность местных НПО; развитие потенциала НПО, журналистов и представителей СМИ в бюджетных вопросах; а также стратегии повышения бюджетной грамотности населения.⁴⁹

Обследование выявило, что для вовлечения граждан в бюджетный процесс используется широкий диапазон механизмов, в числе которых: технические рабочие группы по бюджетным вопросам; подготовка НПО комментариев к бюджетным документам; подготовка обзоров и комментариев аналитическими центрами и учеными; механизмы инициативного бюджетирования; а также онлайн-симуляторы и игры по бюджетной тематике. В большинстве стран также используется подача обращений в электронном/письменном виде и слушания/консультации по бюджету. Кроме подготовки и исполнения бюджета, НПО, технические эксперты и граждане взаимодействуют с органами исполнительной власти и парламентом по вопросам, связанным с мерами экономической и бюджетной политики, налогообложением, а также с реализацией и эффективностью национальных программ.

Дополнительная подробная информация содержится в Приложении С «Примеры практики стран РЕМПАЛ». Сводные таблицы с описанием механизмов со стороны предложения и со стороны спроса приводятся в следующем разделе вместе с рекомендациями, основанными на мировой практике.

Механизмы со стороны предложения

Как отмечается в разделе 2 «Определения, цели, охват», механизмы со стороны предложения – это те, что вводятся правительством для создания гражданам возможностей участвовать в формировании и реализации бюджетной политики и в бюджетном процессе. Международное сообщество предлагает варианты и рекомендации для рассмотрения странами, в том числе относительно наилучшего использования бюджетов для граждан в качестве консультативного механизма; построения коммуникативной стратегии и стратегии по вовлечению общественности; а также эффективного использования ИКТ для поддержки механизмов общественного участия.

Для некоторых правительств отправной точкой для запуска реформ, направленных на стимулирование или запрос комментариев общественности и вовлечение граждан в дебаты по бюджетным вопросам, могут служить общественные консультации по содержанию бюджета для

⁴⁹ Обследование проводилось Хариной Масуд, специалистом Всемирного банка по социальному развитию. Результаты были представлены на встречах РЕМПАЛ в марте и октябре 2018 года.



граждан. С точки зрения МБП, именно в этом заключается главная причина, по которой правительство должно готовить бюджет для граждан, что соответствует принципам GIFT в отношении открытости и глубины информации.⁵⁰ При этом МБП отмечает, что не все механизмы общественного участия должны быть связаны с бюджетом для граждан, но такие документы представляют собой потенциальные инструменты вовлечения граждан и укрепления реформ в сфере общественного участия.

Все шесть стран, участвовавших в обследовании РГБГП, находятся в процессе разработки бюджетов для граждан или уже публикуют бюджет для граждан ежегодно на официальном сайте министерства финансов. Однако бюджеты для граждан использовались в основном как консультативный механизм на уровне местного правительства при проведении слушаний по проекту бюджета и/или отчетам об исполнении бюджета (Хорватия и Российская Федерация).⁵¹ В настоящее время бюджеты для граждан составляются и публикуются в 18 из 21 страны-участницы БС.⁵²

Принципы программы «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA) тоже содержат рекомендации по надлежащей практике применения бюджета для граждан в целях обеспечения общественного участия. Специалистам, проводящим оценку в рамках этой программы, рекомендуется обращать особое внимание на важность своевременной публикации бюджетов для граждан, особенно в той части, которая влияет на полезность документа для общественного участия. Например, если существуют возможности для участия в бюджетном процессе после представления проекта бюджета в законодательный орган, то полезно вовремя подготовить краткое изложение бюджета, чтобы на его основе граждане могли бы сформулировать свои предложения.⁵³ Согласно принципам PEFA, такие документы должны размещаться в открытом доступе за две недели до представления правительством проекта бюджета в законодательный орган и за один месяц до его утверждения соответственно. Кроме того, применительно ко всем бюджетным документам оценщики PEFA готовят описательную часть оценки с характеристикой того, насколько понятны формулировки и структура документа; уместна ли организация материала; приемлемы ли средства обеспечения публичного доступа (сайты, печатные СМИ, доски объявлений для размещения информации о важных для данной местности событиях).

ОЭСР также советует органам власти рассматривать бюджет для граждан как один из элементов обычной стратегии коммуникации. С этой точки зрения, оптимизация и интеграция процессов информирования о бюджете – будь то полный бюджет, сводное изложение бюджета для официальных целей или бюджет для граждан – позволит сделать этот процесс эффективным и экономичным с минимизацией «дополнительных» издержек. В поддержку этого подхода ОЭСР в «Рекомендациях по управлению бюджетом» подчеркивает, что «помимо получения доступа к бюджетным документам и данным, парламент и граждане должны иметь возможность вести диалог и влиять на дискуссию о выборе

⁵⁰ http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/ Открытость - предоставление полной информации о цели приглашения населения к диалогу со властью, масштабах и ограничениях, ожидаемых результатах, процедуре и сроках; реагирование на запросы граждан и информирование о фактических результатах общественного участия. Глубина – поддержание каждого случая взаимодействия с гражданами посредством предоставления всей относящейся к делу информации, обозначения основных целей политики, информирования о вариантах, альтернативах и компромиссах, определения потенциальных социальных, экономических и экологических последствий, а также учета разнообразных точек зрения; обеспечение своевременного и конкретного ответа на предложения граждан с указанием того, были ли они учтены в официально принятой политике или рекомендациях.

⁵¹ Согласно результатам исследования, проведенного Минфином России в 2017 году, бюджеты для граждан используются для вовлечения общественности в рамках парламентских слушаний по бюджету в 72 из 85 российских регионов.

⁵² Источники: приложение Е к отчету о результатах Обзора открытости бюджетов за 2019 год; результаты опроса PEMPAL; информация, предоставленная странами-участницами. Страны, в которых составляется и публикуется бюджет для граждан: Албания, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Черногория, Северная Македония, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан (публикуется с опозданием или не публикуется в электронной форме), Турция, Украина и Узбекистан. Страны-участницы БС, в которых бюджет для граждан не составляется: Армения, Босния и Герцеговина, Румыния. Министерство финансов и Казначейство Боснии и Герцеговины ожидает реализации проекта «Разработка бюджета для граждан», который будет профинансирован за счет средств GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

⁵³ Согласно пояснениям Секретариата PEFA.



вариантов бюджетной политики⁵⁴, а бюджет для граждан является главным средством содействия этому диалогу.⁵⁵

Результаты мировых исследований также подтверждают важность общественного участия как составляющей общей государственной стратегии коммуникации с обществом, которая должна учитывать технологические предпочтения населения в сфере обмена и использования информации. Первое мировое исследование о будущем государственной стратегии коммуникации, предпринятое в 2017 году, показало, что правительства стараются идти в ногу с техническим прогрессом⁵⁶, а граждане получают информацию и формируют мнение благодаря источникам вне традиционных СМИ, типа телевидения, радио и газет. Интернет тоже изменил роль государства как поставщика информации. Такое развитие событий, вкуче с тенденцией к снижению доверия к правительству,⁵⁷ может мешать диалогу общества и власти, углубляя пассивность и апатию граждан. Согласно позиции WPP, коммуникацию можно отнести к ключевым рычагам правительства, наряду с законодательством, регулированием и налогообложением. Однако, судя по лидерскому докладу WPP, эта мысль редко разделяется политиками и руководителями, и редко применяется во всей полноте; довольно часто коммуникацию воспринимают как сугубо тактическое средство, а не как важнейшую функцию осуществления государственной политики; при этом государственным органам повсеместно не хватает квалификации в таких направлениях, как работа в социальных сетях, анализ данных, сегментация аудитории и вовлечение граждан в диалог.

«Поменялось то, как и почему правительство должно заниматься коммуникацией, но структуры и умения остались прежними». «В функцию коммуникации недостаточно вкладывают, её не всегда воспринимают как жизненно важную часть разработки и осуществления государственной политики»

В ходе мирового исследования вопросов коммуникации государственной политики в 2017 году (при этом были опрошены 300 руководителей отделов коммуникации органов государственной власти 40 стран мира) **были выявлены ключевые характеристики высокоэффективной функции коммуникации правительства.**⁵⁸ Они формулируются так:

- **Стратегия.** Необходимо чётко определить роль и структуру государственной коммуникации; учесть общую социально-экономическую и культурную обстановку. Органам исполнительной власти необходимо осознать, что освещение слишком многих вопросов для населения бесперспективно, если уделять недостаточно внимания важнейшим приоритетам, стратегии и адресной направленности коммуникации.
- **Люди:** создание среды, благоприятной для совместной работы; планомерные инвестиции в развитие талантов, умений и повышение профессиональной квалификации.
- **Процесс:** информационные сообщения разных органов власти и разных каналов СМИ не должны противоречить друг другу; необходимо четко обозначать приоритеты во всех органах власти.
- **Структура:** поддерживать достаточный уровень контактов с главными заинтересованными лицами; постоянно подчеркивать важность гражданина на любом уровне организации.

⁵⁴ OECD, 2015, с. 1.

⁵⁵ OECD, 2015, Принцип 4d, с. 7 и рекомендация Ронни Даунса (Ronnie Downes), заместителя начальника управления бюджетирования и государственных расходов, в апреле 2017 г.; включены в продукт знаний по бюджету для граждан.

⁵⁶ См. Лидерский доклад (WPP's Leaders Report), по материалам опроса 300 должностных лиц, ответственных за вопросы коммуникации в 40 странах.

⁵⁷ Согласно данным исследования «Барометр Эдельмана» за 2017 год, три четверти населения 28 обследованных стран попали в категорию не доверяющих правительству, СМИ и неправительственным организациям (НПО). Это наихудший показатель с момента возникновения финансового кризиса. См. <http://www.edelman.com/executive-summary/>
[Такое недоверие сохраняется несмотря на некоторое улучшение, отмеченное в «Барометре» в 2019 г. Так, недоверие сохраняется в 15 из 26 стран, при этом отмечается некоторое повышение недоверия в нейтральных странах.](#)

⁵⁸ Лидерский доклад, изданный WPP, 2017 г., цитируется по блогу Всемирного банка «Люди, места и размышления»: «Демократия работает только в том случае, если мы ходим на собрания и выборы», представлен Роксаной Бауэр (Roxanne Bauer), 1 июня 2017 г. Краткое изложение документа здесь: <https://www.linkedin.com/pulse/leaders-report-future-government-communication-christopher-ritchie>



- **Инструменты:** применять широкий спектр информационных источников для обоснования принимаемых решений; использовать современные технологии для того, чтобы сосредоточить основное внимание на гражданине.

GIFT, МБП и ОЭСР также отстаивают идею о том, что механизмы общественных консультаций должны сопровождаться четко сформулированными принципами для того, чтобы управлять ожиданиями участников консультаций и помогать правительству понимать и осуществлять консультативный процесс.⁵⁹ При планировании необходимо принимать решения о том, что правительство хочет достичь в ходе консультаций; с кем оно хочет консультироваться; каков будет объём консультаций; как и когда они будут проходить (формат и сроки).⁶⁰

ОЭСР считает желательным, чтобы правовая база предусматривала и поддерживала формирование хорошо организованного и прозрачного подхода к общественному участию.⁶¹ Это обеспечит устойчивость консультативных механизмов во времени и их институциональное закрепление в рамках бюджетного процесса. Кроме того, в случае отсутствия в стране исторической культуры участия общественности в государственном управлении важно формализовать процесс посредством выявления заинтересованных сторон, определения сфер ответственности и разработки четких процедур.

Во всех странах-членах РГБГП, участвовавших в обследовании, созданы основы, устанавливающие принципы прозрачности бюджета и общественного участия. При этом в странах, где рамочные системы имеют более общий характер, используемые механизмы определены менее конкретно (Беларусь и Сербия). Нормативные основы могут быть прописаны в законах и указах о бюджете; конституции; национальных и местных законах, указах и постановлениях. Ниже даются примеры:

- В Российской Федерации федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» требует проведения публичных слушаний по проекту бюджета, годовым отчетам и отчетам о результатах исполнения бюджета. На региональном уровне закреплены правовые подходы, регламентирующие внедрение механизмов инициативного бюджетирования. Российская Федерация предложила поделиться своим опытом регионального уровня, который может использоваться в качестве ориентира странами, стремящимися вводить подобные механизмы.
- В Узбекистане изданным Указом Президента Республики Узбекистан введены *Меры по повышению прозрачности бюджета и активизации участия граждан в бюджетном процессе*. Согласно указу, с 2019 года граждане могут участвовать в распределении, как минимум, 10% дополнительных бюджетных ресурсов, выделенных сверх бюджетных ассигнований районам (городам) на реализацию проектов, инициированных местным населением. С 2020 года государственный бюджет будет проходить общественное обсуждение до представления в законодательный орган и утверждаться в виде *Закона о государственном бюджете* со среднесрочным планом на следующие 3 года.

Важные выводы, сформулированные ОЭСР:

- *Консультативные механизмы требуют принятия решений о целях, целевой аудитории, объеме консультаций, формате и сроках их проведения.*
- *Использование консультативных механизмов в бюджетном процессе может быть законодательно закреплено в правовой базе для обеспечения устойчивости (но при этом следует избегать установления параллельных процессов или систем).*
- *Бюджет для граждан - один из элементов коммуникативной стратегии, и его следует использовать как ключевой инструмент для активизации общественного участия.*

⁵⁹ GIFT, 2015, Lindsey Marchessault, с. 18-19. На этом исследовании основана разработка принципов GIFT 2016 г. Принцип 3 в окончательном варианте в отношении уважения к самовыражению указывает на то, что необходимо разрешать отдельным лицам и группам, в том числе тем, на кого непосредственно влияет принимаемое решение, выражать своё мнение принятым у них способом, выбирая те формы взаимодействия с правительством, которые они сами предпочитают, при этом признавая тот факт, что могут быть группы, выражающие мнение от имени других лиц.

⁶⁰ IBP, 2012, с. 20. Ссылки на пособие ОЭСР, с. 11; источником служит книга Марка Грэмбергера (Marc Gramberger) (2002 г.) *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. (Граждане как партнёры: Пособие ОЭСР по информированию, проведению консультаций и общественному участию в принятии решений)*

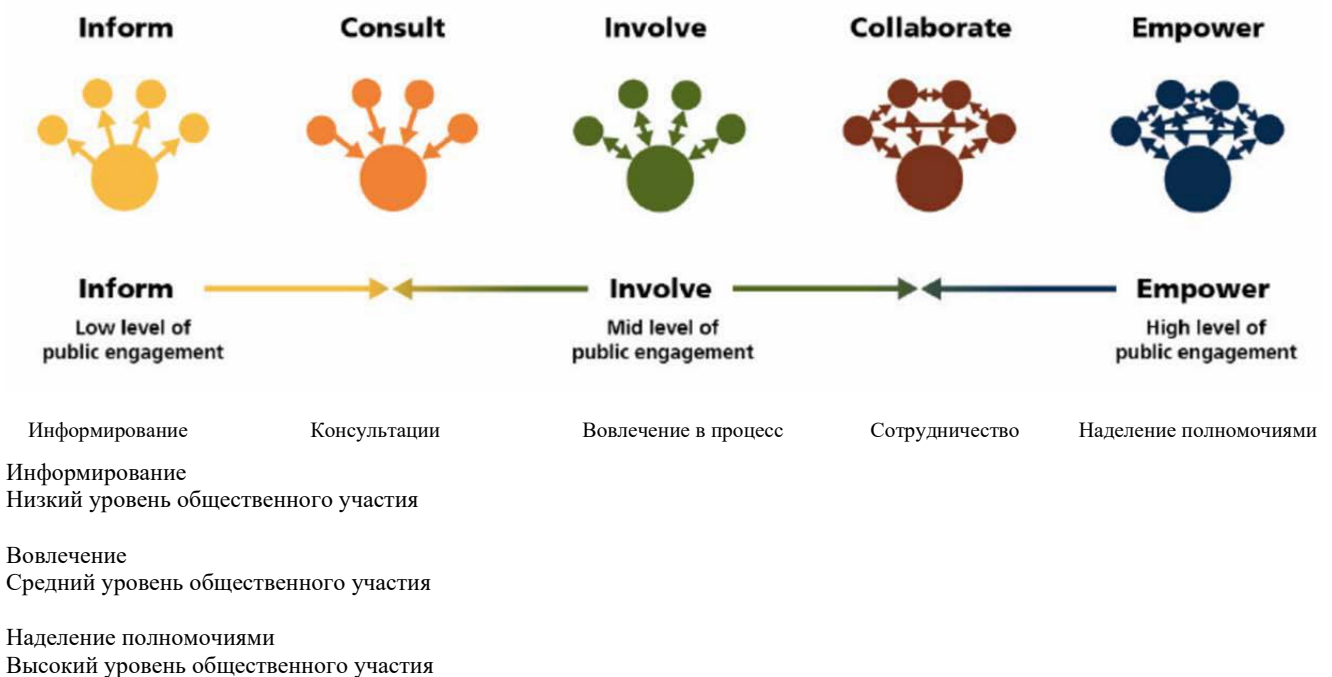
⁶¹ ОЭСР, 2017, *Budget Transparency Toolkit*, page 73. [ОЭСР, Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета, 2017 г., с. 73]



- В Хорватии действует Кодекс проведения консультаций с заинтересованной общественностью относительно принятия законов, нормативных актов и законодательства. Также в стране действует закон «О праве доступа к информации».
- В Республике Беларусь издано постановление Совета министров о создании рабочей группы по упрощению системы налогообложения.
- В Кыргызской Республике издано Постановление Правительства «Об утверждении методики составления гражданского бюджета».

В качестве подспорья в разработке механизмов МБП рекомендует Руководство ОЭСР по информированию населения, проведению консультаций и участию общественности в принятии решений (доступно на русском и БСХ языках). В руководстве определены три формы взаимодействия граждан и правительства: во-первых, предоставление информации; во-вторых, проведение консультаций для установления обратной связи; в-третьих, создание механизмов, позволяющих гражданам активно участвовать в принятии государственных решений.

Международная ассоциация поддержки общественного участия (IAP2) разработала так называемый спектр общественного участия, предназначенный для определения роли граждан и управления их ожиданиями от процесса общественного участия.⁶² Всемирный банк, GIFT и МБП дают ссылки на этот спектр, который уже становится международным стандартом. Спектр охватывает различные цели, преследуемые правительством при проведении общественных консультаций – от информирования до более активных ступеней вовлечения населения в процесс и сотрудничества с ним и в конечном итоге до наделения граждан определенными полномочиями. Каждая из этих целей сопровождается обещанием общественности, которое используется для налаживания взаимодействия, наряду с набором инструментов по каждому варианту.



Источник: Международная ассоциация поддержки общественного участия (IAP2).⁶³

Этот спектр выстроен вокруг принципа прямой связи между уровнем участия граждан и уровнем потенциального влияния общественности на обсуждаемое действие или решение. Крайняя левая часть спектра, т.е. информирование, не подразумевает обратной связи или влияния населения на принимаемое решение, а крайняя правая часть, т.е. наделение полномочиями, предполагает, что граждане будут принимать решения, а потому степень их влияния будет выше. Недостаточное разъяснение роли населения сопряжено с большим риском – ведь если у граждан создастся впечатление, что их мнение будет учитываться, и на их предложения будут реагировать, а на самом деле этого не произойдет, то в

⁶² Ссылка на сайт Международной ассоциации поддержки общественного участия: www.iap2.org

⁶³ Источник: презентация, в которой использованы материалы IAP2:

http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/medicalschool/programs/ACCORDS/sharedresources/education/Documents/COCONet%20link%201_4.18.18.pdf



конечном итоге они могут сильно разочароваться. Данный спектр помогает правительствам разработать дизайн любого механизма общественного участия и минимизировать риски ложных ожиданий. Иллюстрация спектра приводится в **Приложении В «Спектр общественного участия IAP2»**.

Необходимо также понять, какие инициативы по информированию населения эффективны, а для этого правительству может потребоваться установление партнерских отношений с общественными организациями и /или упрощение возможности для государства формировать информацию о предпочтениях граждан. Согласно Докладу Всемирного банка о мировом развитии за 2017 год, существуют три основных условия обеспечения эффективности информирования: прозрачность (предоставление информации), публичность (доступность информации) и подотчетность (действенность информации). В результате исследования обнаружилось, что гражданам необходимо организовываться в коллективы в виде общественных объединений для того, чтобы эффективно требовать большей прозрачности или изменения действий, а также им нужен процесс поддержки своих требований. Таким образом, поддержка координации предпочтений граждан крайне важна для того, чтобы стать катализатором изменений по мере того, как гражданам нужно будет все больше сплачиваться для усиления своей позиции переговорщиков с органами власти.⁶⁴ Такие общественные группы могут также привлекаться в качестве партнеров государства в целях обеспечения подотчетности других субъектов. Например, их может задействовать центральное правительство в стремлении контролировать местные органы власти и ведомства; или же, согласно GIFT, министерство финансов, желающее, чтобы отраслевые министерства повысили эффективность своей работы по оказанию государственных услуг и реализации государственных инвестиционных проектов (примерами служат ЮАР и Мексика).⁶⁵

В регионе ЕЦА требуются более масштабные реформы в области цифровых технологий, как обнаружилось в ходе исследования Всемирного банка за 2017 год «Получение цифровых дивидендов» (Reaping Digital Dividends).⁶⁶ Установлено, что жители Центральной Азии и Южного Кавказа платят одни из самых высоких тарифов в мире за подключение к интернету, при этом скорость и устойчивость таких подключений оставляет желать лучшего. В это же время в Европе одни из самых доступных тарифов при высокой скорости интернета. В исследовании отмечается, что улучшение подключаемости к интернету в регионе ЕЦА является непростой задачей из-за раздробленности региона по языку, культуре и регулированию. Однако страны-члены ЕС уже выразили намерение создать единый цифровой рынок, нацеленный на обеспечение дополнительного экономического роста. Пять стран Евразийского союза (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия) также настроены на создание единого цифрового пространства, Цифровой Евразии, к 2025 году. В исследовании сделан вывод, что получение цифровых дивидендов требует лучшего развития подключений к интернету, а также сопутствующих факторов, позволяющих правительствам, фирмам и гражданам воспользоваться максимальными преимуществами в этой связи.

Согласно GIFT и МБП, внедрение и развитие инструментов на основе ИКТ, в частности, может способствовать повышению доступности и расширению использования консультативных механизмов. GIFT считает, что технологии ИКТ кардинально меняют «правила игры»,⁶⁷ и что такие инструменты оказались особенно полезными для повышения прозрачности бюджета и активизации общественного участия.

Использование технологий ради технологий не несет в себе пользы с точки зрения обеспечения общественного участия, а при правильном использовании технологии становятся мощнейшим инструментом повышения открытости бюджета, под которой понимается как прозрачность, так и участие граждан (Лорена Рибера дель Пасо (Lorena Rivero del Paso), встреча ведущих кураторов GIFT, Португалия, 2018 год).

Правительствам также доступны международные платформы, специализирующиеся на поддержке виртуального общественного участия и онлайн-ресурсов. Некоторые примеры таких платформ

⁶⁴ World Bank Development Report, 2017, с. 248

⁶⁵ GIFT, 2017, Murray Petrie, с. 6

⁶⁶ World Bank, 2017, Reaping Digital Dividends, текст доклада на английском и русском языках доступен здесь: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26151>

⁶⁷ См. ссылки в списке литературы к материалам семинара GIFT «Цифровые инструменты, информационные технологии, участие граждан», состоявшегося 23-25 мая 2018 г.; презентация Мюррея Петри (Murray Petrie) на встрече РГБГП БС РЕМПАЛ 18 марта 2019 года в Ташкенте.



приводятся в **Приложении А «Дополнительные мировые ресурсы»**. Ниже даны конкретные примеры из документов GIFT (2018, 2019), а также из практики стран РЕМПАЛ.

- **По всему спектру общественного участия используются социальные сети, в частности Facebook, twitter и другие.** Подобные средства могут использоваться правительствами и НПО для информационного взаимодействия. Они могут также служить способом для подачи обращений со стороны более широкого сегмента общества.
- **Такие инструменты, как искусственный интеллект помогают пользователям информации глубже понимать ее, а также помогают налаживать связь пользователям с собственными условиями поиска информации.** Например, во многих организациях используются «электронные помощники» и «чат-боты». Существуют инструменты, которыми правительства могут воспользоваться для поддержки самых разнообразных функций, в частности для совершенствования анализа информации; повышения эффективности существующих аналитических технологий, например, машинного зрения и анализа временных рядов; а также для снятия барьеров, в том числе языковых. Примеры таких инструментов: RapidPro (ЮНИСЕФ); Core NLP (Stanford); Dialogflow (Google); естественно-языковой интерфейс (Natural Language API) (Google Cloud); Watson (IBM).
- **Открытые данные – наиважнейший инструмент предоставления бюджетной информации, обеспечивающий доступ в режиме онлайн к цифровым данным с возможностью их использования, в т.ч. многократного, и распространения любым лицом.** Открытые данные можно использовать для любых тем, интересов и форм анализа (например, для таких тем, как бюджет, доходы, строительство, доходы от добывающих отраслей, эффективность). Пакет открытых бюджетных данных (The Open Fiscal Data Package - OFDP)⁶⁸ представляет собой простую открытую техническую спецификацию для публикации данных о государственном бюджете и расходах. Он легок в применении как для тех, кто публикует данные (т.е. правительств), так и для тех, кто пользуется данными, в частности, для исследователей, журналистов и других аудиторий. Пакет обеспечивает стандартизацию структуры и содержания бюджетных данных таким образом, чтобы на его основе можно было формировать инструменты и сервисы для визуализации, анализа и сравнения данных. На настоящий момент инструмент OFDP действует в федеральном правительстве Мексики, со времени подготовки федерального бюджета на 2017 год; при этом на платформу с открытым исходным кодом OpenSpending загружают данные о бюджетах за предыдущие 10 лет. Правительства других стран (Хорватии, Парагвая, Гватемалы и Уругвая) в настоящее время проводят пилотную апробацию OFDP, планируя публиковать свои бюджеты с помощью этого инструмента. Наборы бюджетных данных этих стран тоже размещаются в открытом доступе на платформе OpenSpending.

Во многих странах РЕМПАЛ созданы порталы открытых бюджетных данных «Открытый бюджет» (как на центральном, так и на местном уровне). Некоторые из них предусматривают интерактивное участие граждан, например, в форме голосования по проектам, намеченным к финансированию. Характеристики порталов обсуждались членами РГБГП (например, порталы Российской Федерации и Грузии детально анализировались как примеры передовой практики), а их технические спецификации распространялись среди сообщества в целях дальнейшего развития впечатляющих реформ, осуществляемых в странах региона. Другие примеры хорошей практики отмечаются в Хорватии, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Беларуси, Словении, Украине и Кыргызской Республике. Представители GIFT и члены РГБГП также обсудили, как нужно формировать и целенаправленно охватывать аудиторию на основе картографирования потребностей конечных пользователей информации на порталах с тем, чтобы определить приоритетность публикуемой информации, а также найти наилучший формат и способы визуализации для ее использования.

Интернет-платформа Грузии получила приз GIFT за эффективное использование ИКТ для поддержки общественного участия. Государственное управление аудита Грузии (ГУАГ) разработало инновационную интерактивную веб-платформу «Мониторинг бюджета» (budgetmonitor.ge). Интернет-страница предназначена для граждан, НПО и СМИ. Пользователи могут сравнивать различные данные, обрабатывать их и делать прогнозы. Платформа обеспечивает канал двусторонней коммуникации и включает интерфейс, позволяющий вводить данные способом, визуально привлекательным для пользователя. На платформе доступна как финансовая информация, так и данные о показателях эффективности. Платформа имеет четыре уровня: государственный бюджет; муниципальные бюджеты;

⁶⁸ OFDP – совместная разработка с участием всемирной сети Open Knowledge International, GIFT, инициативы Всемирного банка BOOST и сообщества экспертов по открытым данным, основанная на предыдущей платформе ‘OpenSpending’. Технические спецификации приводятся здесь: <http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/>.



аудит; страница для граждан. На странице для граждан более 8 500 уникальных пользователей. Она состоит из трех модулей: «Планируем вместе» (вовлечение граждан в работу по планированию аудита с помощью обращений граждан); «Боремся с коррупцией» и «Голосуем за приоритеты» (учет интересов граждан при определении приоритетов для проведения аудита). Также усовершенствованы процессы взаимодействия и коммуникации посредством, например, трансляций публичных слушаний в прямом эфире, а также составления бюджетов для граждан на этапах подготовки и утверждения бюджета. Бюджеты для граждан распространяются с помощью электронных средств и обсуждаются в телевизионных программах. Кроме того, создан координационный совет по УГФ, в состав которого входят представители гражданского общества. Совет проводит заседания с участием должностных лиц национального и местных правительств.⁶⁹

Хорошим примером служит также практика Грузии по проведению электронных опросов для определения приоритетов бюджета. «Открытое бюджетирование» в электронном виде включает в себя заполнение гражданами анкеты по бюджетному планированию и опрос основных заинтересованных сторон. Функционирует механизм обратной связи, предоставляющий гражданам возможность выдвигать аргументы в пользу увеличения финансирования на ту или иную приоритетную статью. Результаты опроса рассматриваются, а финансовая информация и результаты публикуются в открытом формате и с помощью визуализации данных. Аналогичный подход действует в Хорватии, где проводятся электронные референдумы для получения мнений граждан.

В Узбекистане тоже недавно был создан информационный портал «Открытый бюджет» (<https://openbudget.uz>), который находится в ведении Министерства финансов и Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций. Портал создан в рамках обширных мер по повышению прозрачности бюджета и активизации участия граждан в бюджетном процессе (на этапах подготовки, исполнения бюджета, а также отчетности о результатах исполнения бюджета).⁷⁰ Портал позволяет поддерживать обратную связь с гражданами, в том числе получать сообщения о любых нарушениях бюджетного законодательства, а также предложения по совершенствованию бюджетного процесса. На портале также доступны бюджеты для граждан и аналитические отчеты. Кроме того, Узбекистан использует средства ИКТ для продвижения налоговых реформ (например, для введения электронных счетов-фактур).

Страны, входящие в РГБГП, также представили обновленную информацию о ходе своих реформ на совещании РГБГП, проведенном в формате видеоконференции в мае 2020 года. Отчет о мероприятии содержит краткое описание достигнутого, а также обзор данного продукта знаний и последние рекомендации GIFT и МБП. С презентациями и отчетом о мероприятии можно ознакомиться здесь: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>.

Страны-члены РГБГП, участвовавшие в обследовании, предоставили примеры механизмов обеспечения прозрачности и общественного участия со стороны предложения. Подборка этих механизмов приводится в таблице 1 ниже.⁷¹ Большинство механизмов общественного участия действуют на этапе подготовки бюджета. Пять стран используют механизмы вовлечения граждан на этапе подготовки бюджета и две страны – на этапе исполнения бюджета (Кыргызская Республика и Российская Федерация). Только в одной стране из тех, что приняли участие в обследовании, установлен механизм для вовлечения общественности на этапе аудита (Российская Федерация).

Таблица 1. Механизмы со стороны предложения, действующие в странах РЕМПАЛ

Республика Беларусь	
Подготовка бюджета	Исполнение бюджета

⁶⁹ Презентация Инги Гургенидзе, начальника отдела по формированию государственного и консолидированного бюджета департамента бюджета Минфина Грузии на пленарном заседании БС РЕМПАЛ 2018 года в Вене.

⁷⁰ См. ссылку в разделе использованной литературы к материалам заседания БС РЕМПАЛ в 2019 году в Ташкенте (Узбекистан).

⁷¹ Таблица составлена на основе результатов обследования, проведенного Всемирным банком в 2018 году. Используемые механизмы представлены по учреждениям и могут дублироваться в случаях, когда задействовано более одного учреждения.



<ul style="list-style-type: none"> • Используются различные средства для разъяснения гражданам текстов законопроектов простым и ясным языком. • По субботам министр финансов или его заместители проводят «прямую телефонную линию» с гражданами. • Проводятся консультации в местных исполнительных и административных органах. • Минфин проводит выездные заседания во всех регионах для рассмотрения обращений и предложений граждан. • НПО представляют в парламент свои предложения о внесении изменений в правовые акты, в т.ч. в налоговое и бюджетное законодательство. • Создана рабочая группа для подготовки предложений по упрощению налоговой системы. • Консультативный совет при Министерстве налогов и сборов участвует в общественных обсуждениях проектов нормативно-правовых актов, относящихся к налоговому законодательству. 	<ul style="list-style-type: none"> • На официальном сайте Министерства финансов ежеквартально размещаются бюллетени об исполнении консолидированного, республиканского и местных бюджетов, а также интерактивные информационные карты об исполнении местных бюджетов и интерактивный универсальный отчет с целью представления гражданам сведений об исполнении бюджета в интерактивном режиме. • Сводный отчет о реализации государственных программ доступен на интернет-сайте Министерства экономики. • Линейные министерства размещают информацию о своей деятельности на своих сайтах.
<p>Хорватия</p>	<p>Аудит бюджета</p> <p>Комитет государственного контроля размещает на своем сайте информацию для ознакомления общественности с заключением о результатах исполнения бюджета за отчетный финансовый год.</p>
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Исполнение бюджета</p>
<ul style="list-style-type: none"> • До представления в парламент проект государственного бюджета публикуется на сайте Правительства Республики Хорватии и Минфина. • Минфин разрабатывает и публикует путеводитель по бюджету для граждан в виде брошюры, освещающей следующие вопросы: <ul style="list-style-type: none"> • Основные положения экономической и бюджетной политики • Государственный бюджет и бюджетные проектировки, утвержденные Парламентом Хорватии • Поправки, внесенные в государственный бюджет в течение года • Полугодовой и годовой отчеты об исполнении государственного бюджета. • Минфин дал указания органам местного и регионального самоуправления разработать руководство для граждан по местным и региональным бюджетам и опубликовал на своем сайте предложения по содержанию путеводителя по бюджету для граждан, который должен составляться параллельно с проектами бюджетов органов местного и регионального самоуправления. • В ходе общественных консультаций, вопросы, поставленные гражданами, организациями гражданского общества и средствами массовой информации, рассматриваются соответствующими организациями с помощью интернет-приложения. В пояснении к законопроекту о бюджете, представленному для прохождения парламентской 	<ul style="list-style-type: none"> • Отраслевые министерства обязаны публиковать финансовые отчеты на своих сайтах. • Парламент публикует акт об исполнении государственного бюджета, полугодовой и годовой отчеты об исполнении государственного бюджета.
	<p>Аудит бюджета</p> <p>Национальное управление аудита (высший орган аудита) публикует на своем сайте заключение о результатах аудита годового отчета об исполнении государственного бюджета.</p>



<p>процедуры, указывается, почему конкретные предложения были приняты или отклонены.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Правительство публикует в открытом доступе все законопроекты, представленные в парламент, а также предложенный проект бюджета вместе со всеми обязательными приложениями. • Отраслевые министерства обязаны публиковать свои стратегические планы на своих сайтах. • Парламент публикует повестку дебатов в комитете по законопроектам о бюджетной политике (государственный бюджет и поправки к государственному бюджету). • Общественные консультации проводятся министерством финансов на официальном сайте ведомства. • Отчет о результатах консультаций обязательно прилагается к проектам нормативно-правовых актов, представленных в парламент. 	
<p>Кыргызская Республика</p>	
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Исполнение бюджета</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Минфин проводит слушания по проекту бюджета, подготовленному центральным правительством КР. • Минфин размещает протокол публичных слушаний на своем сайте. • Отраслевые министерства готовят проекты среднесрочных стратегий осуществления бюджетных расходов и проводят публичные слушания до представления проектов в Минфин КР. • Протоколы слушаний по бюджету, проведенных отраслевыми министерствами, публикуются на сайтах соответствующих министерств. • Парламент КР проводит публичные слушания по проекту бюджета центрального правительства до принятия проекта бюджета в первом чтении. 	<ul style="list-style-type: none"> • Минфин проводит слушания по полугодовому отчету об исполнении бюджета центрального правительства, а также по проекту годового отчета о результатах исполнения бюджета.
<p>Российская Федерация</p>	
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Исполнение бюджета</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Трехсторонняя комиссия, в которую входят представители профсоюзов, объединений работодателей и правительства, рассматривает и вносит предложения по всем бюджетным документам, включая сценарные условия, социальные параметры прогнозов социально-экономического развития, а также основные направления бюджетно-налоговой и тарифной политики, в течение бюджетного процесса. • Общественные советы, представляющие интересы российских граждан и общественных организаций, рассматривают проекты государственных программ, которые являются частью федерального бюджета, и вносят свои предложения. • Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам проводит парламентские слушания на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий финансовый год». • Общественная палата, состоящая из представителей граждан, общественных объединений и НПО, ежегодно проводит так называемые «нулевые чтения» по проекту федерального закона о федеральном бюджете. 	<ul style="list-style-type: none"> • Трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений рассматривает сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ ежегодно размещается на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации. • Общественные советы участвуют в подготовке отчетов об осуществлении контроля и расходах на содержание федеральных органов исполнительной власти и их региональных отделений.
	<p>Аудит</p> <ul style="list-style-type: none"> • Счетная палата Российской Федерации размещает Отчеты о результатах проверок на Портале государственного и муниципального финансового аудита https://portal.audit.gov.ru/#/main-page • Граждане могут присылать предложения по проведению контрольных мероприятий через общественную приемную Счетной палаты



	<p>Российской Федерации http://audit.gov.ru/public_reception</p> <ul style="list-style-type: none"> Счетная палата Российской Федерации также использует механизм опросов граждан по тематике контрольных мероприятий <p>Другие механизмы: Инициативное бюджетирование на региональном уровне</p>
Сербия	
Подготовка бюджета	Исполнение бюджета
<ul style="list-style-type: none"> Консультативный совет по бюджету – независимый орган, созданный для повышения культуры бюджетной ответственности в Республике Сербия. На него возложены функции по проверке макроэкономических и бюджетно-налоговых предположений, положенных в основу бюджетной стратегии, проведению независимой авторитетной оценки мер экономической политики, предложенных правительством, а также по оценке основных бюджетных рисков и вероятности достижения правительством целей бюджета в будущем. <p>Все документы публикуются на вебсайте Министерства, т.е. документы Правительства и Национальной ассамблеи на этапе подготовки бюджета (распоряжения о подготовке бюджета с указанием лимитов расходования средств и с разбивкой по бюджетополучателям, законопроект о бюджете, закон о бюджете с информацией о программах, а также руководство по бюджету для граждан)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Консультативный совет по бюджету проверяет классификацию расходов, чтобы удостовериться в эффективности измерения количественных показателей, отражающих достижение целей бюджета; оценивает соблюдение правительством установленных бюджетных правил и наличие или отсутствие причин для введения в действие какой либо оговорки на случай исключительных обстоятельств; а также оценивает вероятность того, что принятый правительством план по адаптации позволит соблюдать бюджетные правила. Управление парламента по бюджету предоставляет техническую экспертную поддержку рабочим органам Национальной Ассамблеи для облегчения контроля над государственными финансами.
Узбекистан	
Подготовка бюджета	Исполнение бюджета
<ul style="list-style-type: none"> Проекты нормативно-правовых актов размещаются на сайте Министерства финансов, граждане имеют возможность в онлайн режиме направлять свои предложения и рекомендации. Проводятся консультации в местных исполнительных и административных органах. Минфин проводит выездные заседания во всех регионах для рассмотрения обращений и предложений граждан. С 2017 года Министерство финансов предложило профильным министерствам, департаментам, государственным и негосударственным научным учреждениям, экономическим организациям и гражданам представить свои предложения по Концепции налогово-бюджетной политики. Проводятся парламентские слушания по основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий финансовый год. 	<ul style="list-style-type: none"> Информация об исполнении бюджета размещается на сайте Минфина. Отдельная информация о реализации специальных государственных программ доступна на сайте Министерства экономики (нормативно-правовые акты об утверждении годовых государственных программ, отраслевых и территориальных программ). Минфин проводит слушания по полугодовому и годовому отчету об исполнении бюджета центрального правительства о результатах исполнения бюджета. Данные об исполнении государственного бюджета доступны на портале государственных услуг.
Сводное изложение по учреждениям	
Правительство	
Подготовка бюджета	Исполнение бюджета
<ul style="list-style-type: none"> По субботам министр финансов или его заместители проводят «прямую телефонную линию» с гражданами (Беларусь). Консультативный совет по бюджету проводит оценку мер экономической политики, предложенных правительством (Сербия). Проекты нормативно-правовых актов размещаются на сайте Министерства финансов, граждане имеют 	<ul style="list-style-type: none"> Информация об исполнении бюджета размещается на сайте Минфина (Узбекистан). Минфин проводит слушания по полугодовому отчету об исполнении бюджета центрального правительства, а также по проекту годового отчета о результатах исполнения бюджета (Кыргызская Республика, Узбекистан).



<p>возможность в онлайн режиме направлять свои предложения и рекомендации (Узбекистан)</p>	
<p>Отраслевые министерства</p>	
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Исполнение бюджета</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Консультативный совет при Министерстве налогов и сборов участвует в общественных обсуждениях проектов нормативно-правовых актов, относящихся к налоговому законодательству (Беларусь). • Протоколы слушаний по бюджету, проведенных отраслевыми министерствами, публикуются на сайтах соответствующих министерств (Кыргызская Республика). • С 2017 года Министерство финансов предложило профильным министерствам, департаментам, государственным и негосударственным научным учреждениям, экономическим организациям и гражданам представить свои предложения по Концепции налогово-бюджетной политики. (Узбекистан) 	<ul style="list-style-type: none"> • Сводный отчет о реализации государственных программ доступен на интернет-сайте Министерства экономики (Беларусь). • Общественные советы участвуют в подготовке отчетов об осуществлении контроля и расходах на содержание федеральных органов исполнительной власти и их региональных отделений (Российская Федерация). <p>Аудит бюджета</p> <ul style="list-style-type: none"> • Общественные советы участвуют в формировании отчетов о проведении аудиторских проверок (Российская Федерация).
<p>Парламент</p>	
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Исполнение бюджета</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам проводит парламентские слушания на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий финансовый год» (Российская Федерация). • Парламент КР проводит публичные слушания по проекту бюджета центрального правительства до принятия проекта бюджета в первом чтении (Кыргызская Республика). • Проводятся парламентские слушания по основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий финансовый год. (Узбекистан) 	<ul style="list-style-type: none"> • Парламент публикует акт об исполнении государственного бюджета, полугодовой и годовой отчеты об исполнении государственного бюджета (Хорватия). • Управление парламента по бюджету предоставляет техническую экспертную поддержку рабочим органам Национальной Ассамблеи для облегчения контроля над государственными финансами (Сербия).
<p>Высший орган аудита</p>	
<p>Подготовка бюджета</p>	<p>Аудит бюджета</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Национальное управление аудита (ВОА) публикует на своем сайте заключение о результатах аудита годового отчета об исполнении государственного бюджета (Хорватия). • Комитет государственного контроля размещает на своем сайте информацию для ознакомления общественности с заключением о результатах исполнения бюджета за отчетный финансовый год (Беларусь). • Общественные советы участвуют в формировании отчетов о проведении аудиторских проверок (Российская Федерация). • Счетная палата публикует на своем сайте информацию для общественности с заключением о результатах исполнения бюджета за отчетный финансовый год и результатах проверки, также данная информация доступна на сайте Минфина (Узбекистан)



Источник: адаптированный материал из отчета Харики Масуд, Всемирный банк, 2018 г.

Что касается дизайна механизмов со стороны предложения, крайне важно обязательно отчитываться перед гражданами о том, как поступили с их предложениями, и таким образом «закрывать контур обратной связи». Это укрепляет доверие и стимулирует людей к направлению новых предложений в будущем. Этот аспект должен быть одной из ключевых составляющих коммуникативной стратегии, обеспечивая знание и понимание процесса всеми заинтересованными сторонами.⁷²

Далее в таблице 2 дается общий обзор механизмов, используемых в странах РЕМРАЛ для «закрывания контура обратной связи». В двух из четырех стран, где организуются слушания или консультации по бюджету, предпринимаются действия по направлению представителям общественности ответов о том, учтены ли их комментарии, и как именно (Хорватия и Кыргызская Республика). Две страны сообщили, что у них установлен срок в 15 дней, в течение которого граждане получают ответ на свои обращения (Беларусь и Кыргызская Республика). Узбекистан – единственная страна, которая смогла предоставить информацию о количестве обращений, поступивших за определенный период. Однако подробной информации о количестве обращений, которые были учтены или на которые был направлен ответ, предоставлено не было.

Таблица 2. Меры по обеспечению замкнутого «контура обратной связи» в странах РЕМРАЛ

Беларусь	<ul style="list-style-type: none">• Темы и график «прямых линий» с министерством финансов публикуются заблаговременно. Граждане, СМИ, представители НПО и объединения (например, профсоюзы) могут поднимать любые вопросы, относящиеся к компетенции Минфина.• Если ответ на какой-либо вопрос или комментарий не может быть дан в ходе прямой линии и требует дополнительного изучения, гражданину направляется письменный ответ в течение 15 календарных дней.• Если время ответа на обращение превышает один месяц, автору обращения направляется письмо с объяснением причин задержки и указанием срока, в течение которого можно ожидать ответа или действия.• Информация об обращениях, поступивших от граждан, ведется государственными организациями, которым они адресованы, и организуется по темам обращений.• В настоящее время находится в стадии разработки централизованный интернет-портал для обращений граждан с функционалом обратной связи.
Хорватия	<ul style="list-style-type: none">• Органы государственной власти обязаны после завершения общественных консультаций через свои интернет-сайты информировать заинтересованную общественность о принятых и отклоненных предложениях и комментариях.• Национальные, региональные и местные органы власти должны публиковать отчеты о проведенных общественных консультациях.• В пояснении к законопроекту, представляемому в парламент, указываются основания принятия или отклонения определенных предложений.
Кыргызская Республика	<ul style="list-style-type: none">• За 10 дней до начала публичных слушаний на официальном сайте Минфина публикуются справочные материалы. Они включают в себя объявление о публичных слушаниях и их повестку, проект бюджетного документа, который выносится на публичные слушания, а также доклады органов власти.• Раздел «Обращения граждан» на сайте Минфина – еще один способ для граждан дать свои комментарии и предложения к проекту республиканского бюджета и отчетам об исполнении бюджета. Согласно законодательству КР, ответы на обращения граждан должны направляться в течение двух недель.• После проведения публичных слушаний по бюджету Минфин КР публикует протокол слушаний, где обобщаются поступившие замечания и предложения.

⁷² Согласно результатам исследования GIFT, проведенного на основе примеров практики стран, включенных в доклад Линдси Маркессолт (Lindsey Marchessault), 16 ноября, 2015, с.2-3.



Сербия	Оценка проекта бюджета, проведенная консультативным советом по бюджету, публикуется на сайте совета и представляется в Национальную Ассамблею.
Российская Федерация	<ul style="list-style-type: none">• Федеральный закон № 212-ФЗ от 21 июля 2014 года требует, чтобы информация о парламентских слушаниях публиковалась не позднее, чем за 10 дней до начала слушаний и включала следующее: тему обсуждения; дату, время, место и порядок проведения; цели слушаний.• Решения, принятые на заседаниях общественных советов, а также другая документация обязательно размещаются в сети интернет (в т.ч. заключения экспертов о проектах нормативно-правовых актов и других документов, годовые планы мероприятий, а также годовые отчеты о результатах деятельности общественного совета).• Открытые парламентские слушания освещаются в средствах массовой информации, а соответствующие материалы и стенограммы слушаний загружаются в базу данных библиотеки Государственной Думы в течение 10 дней.• Рекомендации, вынесенные по итогам открытых парламентских слушаний, публикуются в печатных изданиях и помещаются в Фонд электронных информационных ресурсов Государственной Думы.
Узбекистан	<ul style="list-style-type: none">• За последние 4 года через единый портал интерактивных государственных услуг в государственные органы поступило 1,3 млн. обращений, благодаря которым были приняты меры по ряду вопросов.• Виртуальная приемная Президента Республики Узбекистан и Виртуальная приемная премьер-министра – еще один способ работы с обращениями физических и юридических лиц. Такой способ помогает обеспечить эффективность работы на местах, т.к. по каждому обращению местные органы власти письменно отчитываются.• Большинство обращений, поступающих в Минфин и его департаменты, касаются пенсионного обеспечения, ставок налогов и таможенных сборов.• Раздел сайта «Налоговая и таможенная политика» представляет собой еще один форум, где граждан могут оставлять свои комментарии, в частности при принятии новой редакции Налогового кодекса и проведении налоговой реформы в 2019г.• Парламентские слушания освещаются в средствах массовой информации с дальнейшей публикацией соответствующих материалов.• Внедрена постоянно действующая рабочая группа, которая выезжает в регионы для изучения проблем и спорных вопросов.

Источник: адаптированный материал из отчета Харики Масуд, Всемирный банк, 2018 г.

Механизмы со стороны спроса

Как упоминалось в разделе 2 «Определения, цели, охват», к механизмам со стороны спроса относятся те, что повышают востребованность бюджетной информации. Как правило, реализация подобных механизмов занимает больше времени, особенно в тех странах, где отсутствует активное и динамичное гражданское общество.

В целях повышения спроса на бюджетную информацию и расширения ее использования требуется тщательное планирование и понимание того, кто использует эту информацию и почему, а также понимание того, что мешает использованию информации о бюджете. В 2016 году Всемирный банк и МБП (с помощью GIFT), провели международный опрос организаций гражданского общества (ОГО), пользующихся бюджетной информацией в целях анализа и действий в защиту общественных интересов. При проведении опроса ставилась цель лучше понять, как ОГО применяют бюджетную информацию, с какими сложностями сталкиваются при её поиске, и какие улучшения, по их мнению, требуются в способах распространения этой информации со стороны государства.⁷³ В итоге авторы исследования пришли к выводу, что информацию необходимо совершенствовать и лучше организовывать ввиду серьезного дефицита «эффективности бюджетной прозрачности». Этот дефицит определяется как разрыв

⁷³ Результаты опроса основаны на 176 ответах, полученных в 70 странах, по всем тематическим направлениям и фазам бюджетного цикла. См. GIFT, исследование 2016 года, авторы Паоло де Ренцио и Массимо Маструцци (Paolo de Renzio and Massimo Mastruzzi).



между характеристиками предоставляемой государством бюджетной информации и потребностями ОГО в такой информации. Недостаточная полнота публикуемой информации, особенно по сферам предоставления государственных услуг, была указана в качестве основной проблемы, наряду со слабой увязкой между финансовой и нефинансовой информацией.

Международное исследование практики использования бюджетной информации общественными организациями также обнаружило существенные возможности для правительств по стимулированию более значимого использования такой информации, для чего необходимо:

- повысить уровень детализации публикуемой бюджетной информации, сообщая больше информации местного уровня, в разбивке по отраслям, с указанием КПЭ отраслей;
- публиковать данные в машиночитаемом формате;
- сообщать информацию об отдельных объектах, информацию об инвестиционных проектах и расходовании внебюджетных средств (например, более полную информацию по оказанию наиболее значимых для населения государственных услуг – в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения и т.п.);
- сообщать информацию о фактических доходах и расходах (например, в виде полных годовых отчетов об исполнении бюджета и годовых аудиторских отчетов), чтобы облегчить контроль над исполнением госбюджета;
- предусматривать перекрестные ссылки на различные виды данных; предоставлять единый удобный портал, где размещаются данные о бюджете в режиме реального времени, а также обеспечивать форматы бюджетов, облегчающие сбор и анализ данных.
- наращивать усилия по распространению информации, например, создавая специальные порталы, посвященные бюджетной прозрачности, повышая охват населения и информирование его о наличии бюджетной информации в свободном доступе.

Институт государственных финансов Хорватии (ИГФ) проводил опросы об участии населения в бюджетной политике и процессах с целью выяснения, что интересует граждан, и что их мотивирует к такому участию. Анкеты этих опросов тоже можно использовать в качестве ориентира при разработке дизайна нового опроса.⁷⁴ МБП также предоставляет анкету, разработанную одним аналитическим центром в Мексике в качестве простого инструмента очного опроса:

- Насколько вам интересен государственный бюджет?
- Кто, по вашему мнению, должен решать, как тратить государственные деньги?
- Кто больше всего готов к принятию таких решений?
- Каков должен быть приоритет государственных расходов?
- Вас устраивает информация, предоставляемая всеми тремя уровнями государственного управления в отношении государственных расходов?
- Вам требуется больше информации о бюджете?
- Как вы будете использовать эту информацию?
- От кого вы бы хотели получать больше информации?⁷⁵

Ниже указаны другие инициативы, которые могут стимулировать спрос на бюджетную информацию.

- Кампании в СМИ, поощряющие граждан к тому, чтобы задавать вопросы о том, куда идут уплаченные ими налоги, что может подстегнуть интерес со стороны граждан, а также усилить подотчетность власти перед обществом. Можно проводить кампании по просвещению общественных

⁷⁴ См. <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/96.pdf>. ИГФ провел опрос о взглядах сотрудников местной администрации на бюджетную прозрачность (по поводу мотивации местных органов власти стать более прозрачными) <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf> и помог проведению тематического исследования об участии общественности в Пагине http://www.fiscaltransparency.net/wp-content/themes/enfold/includes/gift_embedded/en/resource_open.php?IdToOpen=20150706114

⁷⁵ Согласно CIDAC, независимому аналитическому центру Мексики, разработавшему эту анкету для очного собеседования, оно охватило 1200 случайно выбранных домохозяйств и проводилось два месяца в течение двух лет подряд. Согласно МБП, правительства могут пользоваться той же методикой, IBP, 2012, с. 22.



организаций, СМИ и школ о важности бюджета. Хорошими примерами служат подходы канадских общественных организаций и британского правительства, озвученные перед РГБГП в 2015 году.⁷⁶

- **Можно внести изменения в информационные порталы с внедрением инновационных способов вовлечения граждан** в целях увеличения степени использования информации. Например, можно использовать онлайн-игры (подобные тем, что используются в Хорватии и США), онлайн-викторины, конкурсы, брошюры и буклеты в удобном для граждан формате.
- **Можно проводить тренинги для общественных организаций и журналистов, чтобы повысить их умение анализировать информацию и выступать в защиту интересов населения, а также лучше выявлять собственные потребности в информации.** Сюда относится ознакомление с имеющимися в свободном доступе бюджетными документами, информирование о сроках возможного участия в бюджетном процессе; определение министерств, занимающихся важнейшими вопросами, которые могут заинтересовать эту аудиторию; получение знаний о том, какие органы занимаются контролем (соответствующие комитеты законодательных собраний, ВОА и т.п.). Необходимо рассказывать и об имеющихся механизмах (бюджетных слушаниях, форумах, механизмах обратной связи по бюджету для граждан).
 - **Такие тренинги не имеют широкого распространения в странах РЕМПАЛ, хотя определенные усилия предпринимались** партнерами по развитию в таких странах, как Кыргызская Республика и Узбекистан. Узбекистан планирует в будущем проводить тренинги для СМИ и журналистов по ключевым вопросам, отраженным в бюджете для граждан. В Российской Федерации государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (программу курирует Минфин России) также включает мероприятия по повышению бюджетной грамотности населения и организаций, вовлеченных в процессы инициативного бюджетирования (Musad, 2018).
- **Можно по примеру России и Хорватии порекомендовать министерству финансов или другому органу присваивать рейтинги центральным или местным органам власти за работу в этом направлении, чтобы стимулировать интерес к вопросам эффективности бюджета.** Показатели прозрачности местных бюджетов, отслеживаемые Институтом государственных финансов Хорватии, демонстрируют, что подобная конкуренция с каждым годом все больше повышает интерес к бюджетной информации: (<http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/107.pdf>). Сообщения в прессе после объявления результатов обычно полны фото глав местных администраций, рассказывающих о полученных баллах, а СМИ любят сравнивать регионы друг с другом.
- **Можно разработать стратегию по повышению бюджетной грамотности, чтобы школьники** выросли информированными и активными гражданами благодаря освоению материалов в рамках школьной программы. Бюджетная грамотность обеспечивает тот мостик, что необходим гражданам в понимании, использовании и появлении желания использовать прозрачные и доступные бюджетные данные, предоставленные властями. Инновационные подходы к развитию бюджетной

Точка зрения сети Всемирного банка по вопросам прозрачности

Вовлечение граждан в налогово-бюджетную политику и бюджетный цикл остаются областью, требующей дальнейшего изучения, этот процесс часто рассматривается как вспомогательный системный компонент, невидимый для широкой общественности и практически не связанный с гражданами. Вовлечение граждан в эти процессы связано с множеством способов, с помощью которых граждане напрямую взаимодействуют с государственными органами на протяжении ключевых этапов цикла. Определение подходов и инструментов вовлечения граждан зависит от (i) цели вовлечения (т.е. информирование, консультирование, сотрудничество или предоставление полномочий); (ii) контекстуальных факторов, связанных с подходами и инструментами вовлечения граждан (например, уровень участия правительства, уровень участия граждан, техническая сложность, время, необходимое для этого, и затраты, связанные с выбранным подходом и инструментарием).

⁷⁶ См. презентации представителей Великобритании и Канады на семинаре в Польше в 2015 году: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>



грамотности могут способствовать созданию механизмов со стороны спроса, которые позволят подготовить граждан к ответственному участию в бюджетном процессе за счет осознания ими своей роли, а также роли гражданского общества.

- **В пилотном проекте Российской Федерации по развитию бюджетной грамотности разработаны полезные материалы**, которые можно использовать в качестве методического ориентира. В рамках проекта разработана образовательная программа учебного курса «Бюджетная грамотность для старшеклассников» и проведена апробация этого курса в трёх пилотных регионах. Издана методика освоения разработанного материала с видами возможных учебных модулей. РГБГП провела несколько встреч для более детального изучения этого передового подхода.⁷⁷
- **Учебники по бюджетной грамотности для школьников размещены на следующих сайтах:**
 - [https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/290/original/Методическое_пособие_для_учителей_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._\(2\).pdf](https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/290/original/Методическое_пособие_для_учителей_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._(2).pdf)
 - [https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/255/original/Пособие_для_родителей._21.08.2019_01-08-379_19_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._\(4\).pdf](https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/255/original/Пособие_для_родителей._21.08.2019_01-08-379_19_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._(4).pdf)
 - https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/321/original/Учебное_пособие_для_школьников_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б..pdf
- https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/304/original/Рабочая_тетрадь_для_школьников_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б..pdf
- Учебный центр при Минфине Республики Узбекистан тоже инициировал проект по подготовке учебного курса «Бюджетная грамотность для школьников»

По итогам исследования 2017 года⁷⁸ Всемирный банк определил бюджетную грамотность как *способность граждан читать, разбирать и понимать государственный бюджет и углублять свое содержательное участие в бюджетном процессе*. Исходя из результатов пилотного проекта Российской Федерации, который был включен в исследование, это определение предполагает понимание взаимоотношений между гражданином и бюджетом (что я плачу в бюджет, что я получаю / могу получить из бюджета; как я могу повлиять на бюджетный процесс).

- **Результаты упомянутого исследования указывают на необходимость повышения знаний о государственном бюджете, особенно в связи с тем, что таким знаниям уделяется все меньше внимания** по сравнению с темой личных финансов и знакомства с функциями финансовых организаций. По мнению Всемирного банка, открытое и эффективное государственное управление невозможно в условиях явного перекоса при чрезмерном внимании к стороне предложения в отношении информации о государственном бюджете (ее доступности, своевременности и полноте), но слабой работе по воспитанию у граждан умений анализировать бюджетные данные и вносить свой вклад в бюджетный процесс.⁷⁹
- **По мнению Всемирного банка, проект по повышению бюджетной грамотности, инициированный Минфином России, помог в восполнении мирового дефицита инициатив со стороны спроса** и поэтому привлекает большое внимание к этой важной повестке в области развития в региональном и мировом масштабе.⁸⁰ Результаты проекта важны не только для социально-экономического развития России, но и для дальнейшего развития мировой повестки в области бюджетной грамотности. Есть надежда, что результаты этой работы найдут отражение в будущем обновлении международных стандартов, таких, как Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета 2017 года.

⁷⁷ Совместный пилотный проект, реализованный Всемирным банком и Минфином России в сотрудничестве с Минобрнауки России.

⁷⁸ В совместном проекте Всемирного банка и Минфина России проведена пилотная апробация инициатив по повышению бюджетной грамотности в России на основе изучения 35 примеров практики из 34 стран, включенных в исследование Всемирного банка «Мировая практика развития бюджетной грамотности» (*International Practices to Promote Budget Literacy*). См. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁷⁹ World Bank, 2017, *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learnt*, с. 8.

⁸⁰ World Bank, 2017, там же, с. 1; о пилотном проекте в Российской Федерации см. здесь: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>



Несмотря на наблюдаемый в мире дефицит инициатив со стороны спроса, уровень бюджетной грамотности организаций гражданского общества во многих странах РГБГП повысился благодаря их активному участию в процессах бюджетно-налоговой политики. Самый яркий пример активизма демонстрирует Хорватия, где большую роль играет Институт государственных финансов Хорватии (Musad, 2018). Ниже приводится подборка примеров из обследования видов деятельности, осуществляемых организациями гражданского общества.:

- проведение **анализа бюджета** (Беларусь, Хорватия, Кыргызская Республика, Сербия, Российская Федерация);
- участие в национальном обзоре открытости бюджета, проводимом МБП раз в два года (Хорватия, Кыргызская Республика, Сербия, Российская Федерация);⁸¹
- проведение **обзоров открытости бюджетов** на уровне местного и регионального самоуправления (Хорватия);
- публикация заключений и разъяснений по вопросам УГФ: в бюллетенях и пресс-релизах (Хорватия); на сайте Государственной Думы (Российская Федерация), Минфин публикует свои разъяснения по актуальным вопросам государственных финансов и налогово-бюджетной реформе в Бюллетене «Справочник финансового работника» (Узбекистан);
- Созданы и функционируют интернет-порталы финансовой грамотности населения по эл.адресам: www.fingramota.by (Беларусь), <https://vashifinancy.ru/> (Российская Федерация)
- разработка **электронного инструмента для геовизуализации бюджета**, который отображает бюджетные данные в разрезе городов и муниципалитетов и может использоваться для построения различных бюджетных сценариев и нахождения решений (Хорватия);
- **участие в рабочих группах и консультативных советах** по налогово-бюджетным вопросам (Беларусь, Российская Федерация, Узбекистан).

В таблице 3 ниже приводится более подробное описание примеров мероприятий со стороны спроса, в рамках которых граждане и внешние организации изучают и анализируют бюджет и налогово-бюджетную информацию.

Таблица 3. Мероприятия со стороны спроса в странах РЕМПАЛ

Беларусь	<p>Организации гражданского общества – Школа молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр и Центр социальных и экономических исследований – проводят анализ бюджета.</p> <p>ОГО взаимодействуют с правительством по вопросам бюджетного процесса через «прямые линии», которые открыты для всех желающих, а также входят в состав рабочих групп и консультативных советов по налогово-бюджетным вопросам.</p> <p>Граждане и общественные организации могут подавать письменные и устные предложения и обращения.</p>
Хорватия	<p>Научное сообщество и организации гражданского общества организуют «круглые столы» и консультации.</p> <p>Хорватский институт государственных финансов (общественная организация) играет очень активную роль в рассмотрении налогово-бюджетных вопросов, и осуществляет следующие мероприятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ведет активный мониторинг и анализирует бюджетную информацию и предоставляет консультации по вопросам прозрачности бюджета; • проводит обзоры открытости бюджетов на уровне местного и регионального самоуправления (жупании, города, муниципалитеты); • публикует свои заключения и разъяснения по актуальным вопросам государственных финансов в бюллетенях и пресс-релизах; • разработал электронный инструмент для геовизуализации бюджета, который отображает бюджетные данные в разрезе городов и муниципалитетов и может использоваться для построения различных бюджетных сценариев и поиска решений; • участвует в Обзоре открытости бюджета, проводимом МБП раз в два года.

⁸¹ В ООБ участвуют почти все страны-участницы БС РЕМПАЛ. В 2019 году в ООБ участвовали 18 стран РЕМПАЛ.



<p>Кыргызская Республика</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ряд организаций гражданского общества активно участвуют в анализе бюджетной информации и в бюджетном процессе. Общественные организации участвуют в Обзоре открытости бюджета, проводимом МБП раз в два года. С 2013 года публичные слушания по центральному бюджету открыты для всех, и в них участвуют общественные советы, ОГО и технические эксперты.
<p>Российская Федерация</p>	<ul style="list-style-type: none"> Различные исследовательские институты и аналитические центры рассматривают проект федерального бюджета на предстоящий финансовый год и плановый период, а также отчеты о результатах исполнения бюджета. Их заключения публикуются на общедоступном сайте Государственной Думы. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации использует бюджетные данные для подготовки заключений по бюджетным вопросам. Общественные организации участвуют в Обзоре открытости бюджета, проводимом МБП раз в два года. НПО и ОГО представлены в общественных советах, а там, где они не входят в состав советов, запрашиваются их мнения, предложения и комментарии по вопросам бюджета. Парламентские слушания по бюджету открыты для СМИ, общественных организаций и широкой общественности. <ul style="list-style-type: none"> Реализованы инициативы по развитию бюджетной грамотности в целях повышения востребованности бюджетной информации и интереса к ней (например, инициативы правительства, ориентированные на школьников, а также на взрослых граждан и организации, участвующие в проектах инициативного бюджетирования).
<p>Сербия</p>	<p>Общественные организации участвуют в Обзоре открытости бюджета, проводимом МБП раз в два года.</p>
<p>Узбекистан</p>	<ul style="list-style-type: none"> Организации гражданского общества используют бюджетную информацию в ходе своей разъяснительной и консультативной деятельности с населением. Граждане и НПО активно участвуют в подаче обращений в виртуальном режиме. Большинство из них касаются пенсионного обеспечения, интерес к бюджетным вопросам невелик, за исключением определенного интереса к налоговым вопросам. Всемирный банк, ПРООН и другие эксперты провели ряд исследований по различным аспектам прозрачности бюджета в Узбекистане. Всемирный банк в 2018 г. завершил оценку по программе PEFA, а МВФ - оценку прозрачности в бюджетно-налоговой сфере по методологии FTE. Минфин публикует свои разъяснения по актуальным вопросам государственных финансов и налогово-бюджетной реформе в Бюллетене «Справочник финансового работника» Учебный центр при Минфине Республики Узбекистан подготовил учебные курсы по реформам в сфере бюджета, государственных закупок, бюджетного учета и бюджетной грамотности в целях повышения информированности и знаний.

Источник: адаптированный материал из отчета Харики Масуд, Всемирный банк, 2018 г.

Как отмечается выше, странам доступно множество механизмов и со стороны предложения, и со стороны спроса, и в странах РЕМРАЛ они разнообразно представлены. Вместе с тем в странах РЕМРАЛ, принявших участие в обследовании, основное внимание сосредоточено на механизмах со стороны предложения, поскольку их относительно проще реализовать, хотя в некоторых странах отмечается заметная активность и в секторе организаций гражданского общества. С учетом того что правительства могут воспользоваться широким спектром механизмов, важно при их разработке выявлять факторы риска и формулировать стратегии по снижению риска. Этим вопросам посвящен следующий раздел.

Факторы риска и их снижение

Международная и региональная практика свидетельствует, что существует несколько факторов риска, которые требуют пристального мониторинга и управления в процессе разработки и реализации механизмов общественного участия. К ним относятся непредвиденные негативные эффекты; проблемы, связанные с защитой персональных данных и потенциальным конфликтом интересов; а также недостаточно развитая культура обмена информацией и взаимного обучения в правительстве.



Неудовлетворительно разработанные или реализованные механизмы могут иметь существенные негативные последствия для правительств. Речь идет, например, о механизмах, внедренных в неполном объеме, а также тех, что создают непредвиденные неблагоприятные эффекты или создают ожидания перемен, которые в реальной жизни не происходят. В глобальном исследовании, проведенном Институтом исследования проблем развития (IDS), было выявлено, что при использовании механизмов общественного участия в 25% случаев результаты оказались отрицательными.⁸² Причиной отрицательных результатов было то, что, по восприятию участников опроса, имело место манипулирование механизмами гражданского участия, они носили формальный характер или использовались для создания новых, коррупционных альянсов. Еще одной причиной негативных результатов было то, что общественное участие не приводило к достижению устойчивых результатов государственной политики или оборачивалось ответными мерами со стороны государства, в том числе насилием по отношению к тем, кто выступал против сложившихся устоев. В некоторых случаях вовлечение граждан также способствовало усилению чувства отчужденности, когда появление новых возможностей для диалога приводило к укреплению старых иерархических связей, основанных на гендерных, расовых или кастовых принципах, или же к обострению конкуренции между группами, соперничающими за новые формы признания или за ресурсы.

Поэтому крайне важно обеспечить, чтобы механизмы общественного участия разрабатывались в контексте стратегии, определяющей цели каждой консультации и ее ожидаемые результаты, и чтобы эта информация была в ясном виде доведена до всех заинтересованных сторон. Процесс реализации тоже требует тщательного управления с выявлением и устранением любых незапланированных воздействий. Например, на Филиппинах создан механизм рассмотрения жалоб, с помощью которого граждане и другие заинтересованные стороны могут поднимать проблемные вопросы. В России в одном из регионов в качестве важнейшего фактора была обозначена политическая воля, поскольку завоеванное доверие граждан может быть утрачено при внесении изменений в существующие механизмы или внесении изменений на этапе реализации. Уроки, извлеченные из процесса реализации, следует фиксировать и обращаться к ним для совершенствования дизайна механизмов и процесса реализации в будущем.

При введении механизмов обеспечения прозрачности и общественного участия могут также возникать **проблемы, связанные с защитой персональной информации и конфликтом интересов**. В мире используется ряд механизмов для урегулирования подобных вопросов. Во всех правительствах должна быть установлена соответствующая политика и правовая база, регламентирующая обработку и использование информации, находящейся в распоряжении правительства. Такая правовая база должна отражать принципы прозрачности и право доступа к информации и при этом определять ситуации, в которых информация требует эффективного управления или защиты. В некоторых странах также приняты законы о защите персональных данных.⁸³

- **В законах и правилах о свободе информации четко определяются виды информации, которую правительство не обязано предоставлять общественности** (например, информация по вопросам национальной безопасности, персональные данные граждан конфиденциального характера, конфиденциальная коммерческая информация, информация о правах интеллектуальной собственности или патентных правах, информация о незавершенной деятельности). Например, в Новой Зеландии во время проверки работы комиссии по землетрясениям часть заявок о выплате страхового возмещения не раскрывалась общественности в соответствии с Актом об официальной информации, поскольку вопрос находился в процессе активного обсуждения. После завершения рассмотрения заявок требовалось получение разрешения на опубликование заявок от их заявителей. В некоторые заявки были включены защитительные оговорки, поскольку страховые аспекты могли быть неправильно истолкованы как финансовые рекомендации.

⁸² IDS (2010), стр. 3. В рамках анализа, проводившегося в течение 10 лет, было изучено 100 примеров четырех видов гражданского участия в 20 странах. Из почти 830 результатов, полученных на основе изучения 100 практических примеров, около 25% оказались отрицательными. Подробная информация о положительных результатах приводится в разделе 3 «Преимущества общественного участия».

⁸³ Например, в Управлении комиссара Австралии по защите персональных данных установлена обширная нормативно-правовая база, охватывающая аспекты обращения с персональными данными, вопросы свободы информации, открытых данных и прозрачности. Она помогает государственным ведомствам управлять своими информационными активами в установленном контексте. <https://www.oaic.gov.au/information-policy/>



- В тех случаях когда информация не должна публиковаться в открытом доступе, можно использовать инструменты на основе ИКТ, например, для обеспечения конфиденциального доступа в режиме «онлайн» для определенных групп (с введением пароля для входа в систему). Вместе с тем исключение доступа к любой информации должно осуществляться в соответствии с нормативно-правовой базой и исходя из оценки рисков с учетом принципов прозрачности и открытости данных.
- В законах, нормативных актах и правилах должны быть четко установлены случаи, когда участие граждан может исключаться вследствие конфликта интересов. Например, в Новой Зеландии участники совета по капитальным инвестициям (отвечает за проведение оценки новых инициатив капиталовложений с точки зрения «всего правительства») были обязаны подписывать соглашение о конфиденциальности и придерживаться правил о предотвращении конфликта интересов (т.е. должны были заявить, имеют ли они прямое или косвенное отношение к любой из инициатив, что могло исключить для них возможность находиться в составе совета).
- Вопросы конфликта интересов могут также влиять на взаимодействие с заинтересованными участниками, и требуют пристального рассмотрения. Уроки, извлеченные казначейством Новой Зеландии во время проведенной им проверки работы комиссии по землетрясениям, показывают, что в данном случае требовалось обеспечить многочисленные точки взаимодействия с группами, преследующими разные интересы. Это было необходимо для регулирования возможных ограничений, нарушающих конкурентную политику, в комментариях отдельных участников в ходе групповых обсуждений с участием конкурирующих компаний. При этом во избежание искаженного толкования всем участникам групповых обсуждений давались официальные комментарии.
- Для урегулирования вопросов, связанных с потенциальным конфликтом интересов, правительства могут воспользоваться разработанными руководящими принципами. Вопросы, связанные с урегулированием и предотвращением подобных конфликтов, освещаются, например, в Руководстве ОЭСР по урегулированию конфликта интересов в системе государственной службы (2003) и Рекомендациях Совета Европы относительно кодекса поведения государственных служащих (2000) (ссылки на эти документы приводятся в разделе «Список использованных источников и литературы»).

Отсутствие культуры обмена информацией внутри министерства финансов и слабая координация действий внутри правительства тоже могут стать фактором риска, препятствующим успеху реформ и требующим применения ряда стратегий для управления этим риском. Виды, формат, а также периодичность сбора и распространения информации внутри правительства, включая цели по каждому виду информации, могут быть определены в нормативных актах, методических руководствах и/или правилах. Это может стать составляющей более широкой информационной стратегии правительства в соответствии с принципами, отстаиваемыми международным сообществом.

- С учетом многообразия доступных механизмов и способов общественного участия, может быть целесообразным возложить ответственность за координацию распространения информации о способах и результатах общественного участия на тот или иной конкретный орган (как это принято, например, в Российской Федерации и Узбекистане). Задачи такого органа могут включать направление периодических запросов информации в другие департаменты/ министерства, а также обновление перечня с включением новой информации. Такое подразделение может базироваться в министерстве, отвечающем за информационные технологии, администрирование или связь, или же в центральном министерстве, например, в министерстве финансов. На него может быть возложена ответственность за координацию, формирование и распространение, например, следующей информации:
 - реестры контактной информации заинтересованных сторон, включая централизованный перечень организаций гражданского общества с указанием наименования и сферы деятельности (в МБП, например, имеется перечень общественных организаций, занимающихся налогово-бюджетными вопросами);
 - список возможных помещений для проведения собраний (включая доступные здания, принадлежащие государству);
 - виды используемых механизмов общественного участия, количество заинтересованных участников, достигнутые результаты;
 - централизованное расписание текущих консультаций с указанием дат и времени мероприятий, включая список полученных заявок/обращений и направленных ответов; а также



- периодические бюллетени, освещающие примеры хорошей практики, с присуждением призов за самые инновационные механизмы и виды практики, издаваемые в целях распространения информации.

Обозначенные выше факторы риска необходимо выявлять в ходе разработки и реализации механизмов гражданского участия. Также необходимо составить реестр рисков, содержащий подробную информацию о выявленных и новых факторах риска, способах менеджмента риска, а также выводы из анализа полученного опыта для учета при разработке и внедрении будущих механизмов. При формировании механизмов можно также воспользоваться уроками опыта мирового и регионального уровня. Примеры такой практики представлены в следующем разделе.

6. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ

РГБГП подготовила подборку примеров международной практики, представляющих особый интерес для национальных министерств финансов. Эти примеры практики, включенные GIFT в качестве образцов в Руководство по применению принципов общественного участия, были презентованы на годовом пленарном заседании бюджетного сообщества PEMPAL 2019 года.⁸⁴

В частности, с учетом того, что Новая Зеландия получила наивысший балл в ООБ-2017 по компоненту «общественное участие» (а по итогам недавно проведенного ООБ-2019 заняла третье место, набрав 54 балла из возможных 100), РГБГП подробно изучила механизмы, действующие в этой стране. GIFT подготовила общий обзор механизмов и способов их использования в рамках цикла формирования и реализации бюджетной политики в Новой Зеландии (таблица 4).

Таблица 4. Механизмы общественного участия, созданные казначейством Новой Зеландии

Название механизма	Этап цикла государственной политики	Вид механизма
A. Совет по социальным инвестициям	Подготовка бюджета	Регулярные консультации в течение года
B. Совет по капитальным инвестициям	Подготовка бюджета	Регулярные консультации в течение года
C. Новое инфраструктурное ведомство	Разработка государственной политики	Однократная консультация
D. Открытый бюджет	Подготовка бюджета	Однократная консультация
E. Проверка работы Комиссии по землетрясениям	Разработка и внедрение государственной политики	Многолетние консультации
F. Налоговая реформа	Разработка государственной политики	Чрезвычайная рабочая группа
G. Независимые бюджетные учреждения	Разработка государственной политики	Однократная консультация
H. Прочее	Разные	Разные

Источник: Мюррей Петри (Murray Petrie), «Общественное участие в бюджетной политике на национальном уровне: примеры практики отдельных стран», презентация на мероприятии PEMPAL в Ташкенте 18 марта 2019 года.

РГБГП решила, что примеры практики Новой Зеландии в области оценки инвестиций, налоговой политики, а также оценки макрофискальных параметров могут использоваться министерствами

⁸⁴ Источник: Мюррей Петри (Murray Petrie). Презентация на мероприятии PEMPAL в марте 2019 года в Ташкенте.



финансов в качестве ориентира при разработке механизмов. Также был проявлен интерес к привлечению исследовательских компаний для выяснения мнений заинтересованных сторон по основным направлениям государственной политики.

- **Независимая оценка инвестиций.** – Казначейство Новой Зеландии создало Совет по капитальным инвестициям для оценки предложений по отдельным направлениям (ИКТ, восстановление объектов после землетрясений). Хотя совет не принимает решений, он формирует ценную независимую точку зрения о намеченных государственных капиталовложениях. Рекомендации объединяются в доклад, направляемый в адрес министров и Кабинета правительства отдельно от оценок и рекомендаций, подготовленных казначейством. Совет играет ключевую роль в повышении качества и последовательности инвестиционного анализа и рекомендаций в масштабах всего государственного сектора.
 - Каждые четыре года казначейство Новой Зеландии в дополнение к долгосрочной бюджетной стратегии разрабатывает инвестиционную стратегию. В соответствии с законодательными требованиями, при подготовке этих документов проводятся консультации с общественностью.
- **Реформа налоговой политики.** – В Новой Зеландии ежегодно составляется программа работы в области налоговой политики, предусматривающая рассмотрение двух налоговых законопроектов в год. График рассмотрения этих законопроектов выходит за рамки годового бюджетного процесса во избежание положений о секретности бюджетных данных и временных ограничений. Эта программа публикуется, и процесс ее рассмотрения включает консультации с общественностью. В стране также периодически проводятся независимые обзоры основных направлений налоговой политики. Например, в ноябре 2017 года была образована Рабочая группа по налогам под председательством бывшего заместителя премьер-министра. Остальные 10 членов РГ – практикующие эксперты в области налогового права, ученые, представители бизнеса и местных сообществ. Деятельность рабочей группы обеспечивает секретариат в составе сотрудников казначейства и департамента налогов, действующих независимо. Общественные консультации проводились в течение двух месяцев: с 1 марта по 30 апреля 2018 года; 20 сентября 2018 года был опубликован промежуточный отчет, а 21 февраля 2019 года - итоговый отчет.
- **Независимая оценка макрофискальных основ.** – В Новой Зеландии функционирует независимый институт бюджетной политики. Его предназначение – предоставлять правительству независимые консультации по макрофискальным вопросам. По мнению МБП (2017, с. 46), органы законодательной и исполнительной власти должны рассматривать возможность укрепления или создания независимых бюджетных институтов, способных обеспечивать подготовку независимых высококачественных и убедительных прогнозов и оценок затрат на реализацию политики. Эти прогнозы и оценки могут приниматься во внимание при принятии решений. При отсутствии таких независимых институтов правительства могут консультироваться с учеными и экспертами в целях апробации методологий и предположений, а также сценариев, выбранных в рамках существующих условий.
- **Привлечение исследовательских компаний, специализирующихся на проведении опросов, для выявления мнений заинтересованных сторон относительно обзоров основных направлений политики.** – Такой подход может быть полезен министерствам финансов, особенно в тех случаях, когда в министерстве нет специалистов для проведения подобных опросов, или нет времени для проведения опросов своими силами. Правительство Новой Зеландии прибегло к такому консультативному способу, когда хотело получить идеи относительно того, как сделать бюджет более доступным для понимания и открытым. Методология опроса предусматривала подготовку казначейством списка заинтересованных сторон, в который после неформальных обсуждений вошли как привычные, так и новые участники. Список был доработан организацией-исполнителем. После этого исполнитель провел 35 качественных глубинных интервью с журналистами, представителями различных отраслей, аналитиками, финансовыми и международными организациями, учеными, представителями коренных народов, группами по предоставлению социальных и общественных услуг, а также профессиональными сетевыми группами. Исполнитель подготовил вопросы для интервью, которые были доработаны по согласованию с казначейством Новой Зеландии. Каждое интервью длилось до одного часа. Интервью проводились в течение двух месяцев. Половина интервью проводилась в очной форме, а остальные - по телефону.



При рассмотрении передовой практики Новой Зеландии GIFT сформулировала следующие наблюдения:

- **Диапазон возможных механизмов общественного участия очень широк.** Они могут быть разовыми или регулярными, институционально закрепленными мероприятиями; могут быть одноэтапными или многоэтапными; неформальными или законодательно установленными процессами; могут предусматривать привлечение экспертов или представлять собой консультации с широкой общественностью. Для проведения масштабных консультаций эти разнообразные подходы могут быть объединены в рамках мероприятий с использованием нескольких механизмов. Подходы, принятые в Новой Зеландии, охватывают макробюджетные, налоговые вопросы, вопросы, относящиеся к бюджетным расходам и капиталовложениям, которые выходят за рамки годового бюджета.
- **В Новой Зеландии развита культура обмена информацией.** Соответственно централизованные методические рекомендации для персонала предоставляются в ограниченном объеме, поскольку советы всегда можно получить от опытных сотрудников, и сформирована культура проведения обсуждений и обмена опытом в масштабах всего казначейства. Там, где такая культура не развита, могут потребоваться механизмы и процессы для обеспечения запроса и распространения информации.
- **Существуют сложившиеся негосударственные субъекты и структуры взаимодействия;** при этом прилагаются специальные усилия к созданию механизмов для вовлечения национальных меньшинств/социально уязвимых и недостаточно представленных групп (например, коренных народов).
- **Основная часть работы ведется сотрудниками казначейства в рамках имеющихся бюджетных ассигнований,** хотя иногда привлекаются сторонние организации для выполнения срочной работы или работы, требующей специальной квалификации.
- **Установлены четкие процедуры для урегулирования вопросов, связанных с защитой персональной информации, и предотвращения потенциальных конфликтов интересов.**
- **Крайне важна политическая поддержка.**
- Важным рычагом служат **ключевые показатели эффективности (КПЭ),** измеряемые на основе результатов регулярных независимых опросов общественного мнения и изучения уровня удовлетворенности потребителей качеством государственных услуг.⁸⁵

GIFT также выявила примеры хорошей практики предварительных консультаций по бюджету в ЮАР и Канаде, которые могут быть особенно актуальными для министерств финансов стран-участниц PEMPAL:

- **Южная Африка.** «Идеи для министра» - общественности предлагается вносить предложения для включения в бюджет следующего года через интернет-страницу казначейства или лично. В год подается более 500 предложений. Сотрудники отдела связей с общественностью казначейства проверяют их, формируют короткий список из 10 предложений и направляют руководству казначейства. Министр рассматривает предложения, которые в наибольшей степени соответствуют приоритетам правительства, и упоминает их в бюджетном послании.
- **Канада.** С 1990-х годов министерство финансов проводит предварительные бюджетные консультации с общественностью, которые организуются департаментом финансов (аналог министерства финансов в контексте PEMPAL) для сбора информации о потенциальных приоритетах бюджета на предстоящий год. Для консультаций используются социальные сети (Google Hangouts,

⁸⁵ См. Руководство МСФО ОС по рекомендуемой практике отчетности о результатах предоставления государственных услуг (IPSAS Recommended Practice Guideline (RPG3) on Reporting Service Performance Information): <https://www.ifac.org/publications-resources/recommended-practice-guideline-3> (требуется бесплатная регистрация на сайте Международной федерации бухгалтеров). Рабочая группа БС по программно-целевому бюджетному планированию (РГПЦБ) разработала продукт знаний по теме показателей эффективности. Это документ был распространен на пленарном заседании БС 2019 года в Узбекистане в составе справочных материалов, в дополнение к информации о документе ОЭСР (2018) «Лучшая практика бюджетирования, ориентированного на результат»: <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting> Обе рабочие группы провели совместную встречу в ноябре 2019 года для детального обсуждения того, как можно отразить в показателях эффективности отзывы граждан о качестве обслуживания и использовать эти показатели в процессе консультаций. Материалы семинара, в т.ч. отчет о мероприятии, доступны здесь: <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-ppbwg-and-budget-literacy-and>.



Facebook) и специальный интернет-сайт. Цель, охват и процедура сообщаются в пресс-релизе накануне консультаций.

Несмотря на то что Южная Африка получила всего 24 балла из 100 по компоненту «общественное участие» в ООБ-2017 и ООБ-2019, GIFТ выделила проведение казначейством ЮАР ежегодного семинара по бюджету с участием организаций гражданского общества как пример хорошей практики, который может представлять интерес для других министерств финансов. Основные характеристики практики таковы:

- Казначейство согласует программу семинара с отраслевыми экспертами и организациями гражданского общества (ОГО).
- Программы становятся более подробными, вопросы заранее согласуются для адресного охвата участников.
- Национальное казначейство финансирует (в рамках базовых ассигнований) следующие расходы: аренду помещения (если мероприятие проводится не в государственном учреждении); организацию питания; командировочные расходы сотрудников и представителей общественных организаций; печать документов.
- Ранее казначейству требовалось 6 месяцев для организации мероприятия, сейчас сроки сократились в среднем до 3 месяцев.
- Появились новые общественные структуры, позволившие вновь проводить содержательные консультации. Например, IMALI YETHU, - коалиция гражданского общества – была создана в целях прямого взаимодействия с казначейством в целях разработки интернет-портала бюджетной информации: www.vulekamali.gov.za.

Благодаря этим ежегодным семинарам по бюджету с участием общественных организаций, улучшилось их понимание роли казначейства в процессе формулирования национального бюджета, а также понимание необходимости компромиссов в процессе бюджетирования. Эта практика также способствовала углублению сотрудничества казначейства с организациями гражданского общества. GIFТ рекомендовала ЮАР в будущем развивать достигнутый успех за счет использования дополнительных инструментов на основе ИКТ; расширения практики общественного аудита; а также обеспечения подготовки заявок общественных организаций на основе фактических данных.

Международное бюджетное партнерство также выявило несколько примеров хорошей практики внедрения механизмов общественного участия, изучив информацию, собранную для ООБ-2017. В их числе:

- В Южной Корее и Португалии на уровне национальных правительств начали реализацию программы инициативного бюджетирования.
- В Сьерра-Леоне правительство расширило консультации с общественностью в ходе подготовки предложения по бюджету за счет проведения слушаний по вопросам бюджетной политики и двусторонних обсуждений бюджета.
- В Кыргызской Республике Министерство финансов публикует материалы заблаговременно до открытых общественных слушаний.
- На Украине механизм "общественной экспертизы", действующий в Министерстве экономики и торговли, позволяет членам гражданского общества излагать свои предложения и замечания и обмениваться мнениями с должностными лицами министерства.
- В Мексике правительство создало механизм под названием "Социальные контролеры", который позволяет комитетам бенефициаров осуществлять мониторинг социальных программ.
- В парламенте Новой Зеландии проводятся предварительные слушания по бюджету, в ходе которых рассматриваются письменные представления и устные заявления представителей общественности. Правительство также использует участие общественности для получения информации, необходимой для разработки их первого "Бюджета благосостояния", стремясь на основании мнения общественности сформировать понимание того, как граждане определяют и приоритизируют различные аспекты благосостояния, при этом правительство информирует общественность об использовании высказанных мнений в качестве информационной основы для этого нового подхода.



Приведенные выше примеры мировой и региональной практики могут служить для стран РЕМПАЛ подспорьем при разработке и реализации механизмов гражданского участия. Далее представлены выводы и рекомендации, сформулированные странами-участницами РГБГП по итогам проведенной ими работы. Также предложены другие действия, которые можно использовать в качестве «дорожной карты» в процессе будущих реформ.

7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Для обобщения знаний, которыми участники РГБГП делились в течение двух последних лет, участники группы обсудили дизайн моделей общественного участия, применимых к условиям их стран. В 2019 году участники обсудили следующие аспекты: дизайн моделей, включая их цели; охват (инициативы общенационального или местного уровня); целевые группы населения; тематический/отраслевой фокус; учреждения/органы, ответственные за реализацию механизмов; другие заинтересованные органы; источники финансирования; требования в отношении совместного финансирования; регуляторная/законодательная база; а также способ голосования. Кроме того, участники группы определили воспринимаемые риски и способы их снижения; некоторые из них затронуты в настоящем документе. Были выстроены различные модели – от молодежных инициатив в конкретных секторах до широких мероприятий, охватывающих все сектора и направленных на повышение осведомленности граждан о возможностях общественного участия.⁸⁶

На основе результатов опроса и обсуждений между участниками РГБГП были сформулированы рекомендации, которым страны РЕМПАЛ намереваются следовать в будущем. Далее обозначены основные положения рекомендаций:

- Стимулирование установления контактов и вовлечения социально уязвимых и недостаточно представленных групп населения, например, через сети организаций гражданского общества.
- Изучение механизмов, с помощью которых государственные организации могут организовывать регулярные тренинги по теме бюджетной грамотности для общественных организаций, журналистов и СМИ в сотрудничестве с партнерами по развитию, и исследование возможностей для того, чтобы ведущую роль в этой сфере взяли на себя аналитические центры или научные организации в сотрудничестве с министерством финансов, отраслевыми ведомствами и местными органами управления. Изучение возможности пилотной апробации учебных курсов по бюджетной грамотности для взрослых и/или молодежи – либо в виде отдельного модуля, либо в рамках курса по финансовой грамотности или гражданскому воспитанию.
- Заблаговременное распространение простых для понимания версий проектов бюджетных документов перед публичными слушаниями, например, бюджета для граждан и коротких презентаций в дополнение к уже существующей информации о графике, содержании слушаний и т.д.
- Продолжение использования различных механизмов общественного участия на этапе подготовки бюджета и активизация усилий по вовлечению граждан на этапах исполнения и аудита бюджета.
- Стимулирование отраслевых министерств и высших органов аудита к использованию интерактивных механизмов общественного участия, особенно на этапах исполнения и аудита бюджета.
- Издание методических рекомендаций с определением роли граждан в бюджетном процессе, а также шагов, требующихся для своевременного реагирования на обращения граждан, особенно в тех случаях, когда общая законодательная база не содержит подробных рекомендаций.

«Дорожная карта», которой страны РЕМПАЛ могут воспользоваться для внедрения или совершенствования практики общественного участия, может также включать следующие действия (сформулированные на основе рекомендаций международных организаций и мировой практики):

- Документирование уже действующей практики путем заполнения анкеты РЕМПАЛ (для стран, не участвовавших в опросе);

⁸⁶ См. материалы пленарного заседания БС 2019 года в Узбекистане: <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>



- сравнение своей практики с той, что считается хорошей и лучшей практикой в международных методиках оценки, таких как Обзор открытости бюджетов, PEFA и других, представленных в разделе 4 выше;
- выявление недостатков и направлений для потенциальных улучшений.
- **Определение целей, которые ставит перед собой правительство, намереваясь проводить консультации по бюджету и бюджетной политике, и категоризация видов желаемого воздействия (с помощью спектра воздействий IAP2 от «информирования граждан» до «наделения полномочиями», как это иллюстрируется в приложении В).**
- **Обеспечение четкой документальной фиксации годового графика бюджетного процесса, обозначение основных этапов, на которых можно вовлекать граждан (например, на этапах формирования, утверждения, исполнения и аудита бюджета). Эти действия должны стать частью коммуникативной стратегии по бюджету, закреплённой в нормативно-правовой базе, которая должна предусматривать и поддерживать систематическое и прозрачное участие граждан в бюджетной политике и бюджетном процессе.**
- **Что касается последовательности действий, обеспечение (в качестве основного механизма со стороны предложения) размещения в открытом доступе всех восьми ключевых бюджетных документов на интернет-сайте или портале бюджетной информации.⁸⁷ Подготовка упрощённых вариантов этих документов, доступных для понимания всем гражданам, включая бюджет для граждан.**
- **Обеспечение подготовки бюджетной информации в машиночитаемом формате с возможностью неоднократного использования (например, в формате EXCEL и Word, а не только в формате PDF).**
- **Рассмотрение возможности размещения проекта бюджета для граждан на сайте министерства финансов или на странице в сети Facebook с запросом предложений граждан относительно содержания и объёма бюджета для граждан. Обеспечение своевременного направления гражданам ответов на их предложения с указанием того, как они были использованы. Рассмотрение возможности проведения конкурсов с участием школ и/или вузов на разработку лучшего дизайна и объёма бюджета для граждан.**
- **Максимальное использование инструментов ИКТ, таких как, например, электронные платформы для голосования, в целях получения отзывов от более широкого круга граждан. Осуществление дополнительных усилий для вовлечения социально уязвимых и недостаточно представленных групп посредством обращения в организации гражданского общества, представляющие их интересы, или проведения целевых консультаций, направленных на вовлечение указанных групп населения.**
- **Можно также использовать другие механизмы за рамками бюджетного процесса, предназначенные для развития потенциала и навыков в разработке механизмов общественного участия, такие как, например, обзоры налоговой политики (на основе опыта Новой Зеландии и Республики Беларусь).**
- **В качестве возможного механизма со стороны спроса, рассмотрение возможности проведения специальных встреч для обсуждения проекта бюджета с журналистами и организациями гражданского общества в целях информирования их об основных приоритетах правительства. Использование этой возможности для выяснения предпочтительных с точки зрения СМИ и гражданского общества видов и форматов бюджетной информации (с использованием бюджета для граждан в качестве отправной точки). Перечень организаций гражданского общества, занимающихся вопросами бюджета, можно получить в МБП (тем странам, которые участвуют в Обзоре открытости бюджетов, а таких среди членов БС большинство).**
 - **Если потенциал общественных организаций и/или СМИ еще недостаточно развит, необходимо предложить журналистам и/или целевым общественным организациям тренинги, посвященные тому, как следует анализировать и освещать в СМИ бюджетную**

⁸⁷ К восьми ключевым бюджетным документам МБП относят следующие: предварительный проект бюджета; проект бюджета исполнительной власти; утвержденный бюджет; бюджет для граждан; текущие отчеты об исполнении годового бюджета; полугодовой отчет; годовой отчет об исполнении бюджета; отчет об аудите бюджета.



информацию (в рамках консультаций с университетами, негосударственными аналитическими центрами, учебными институтами и т.д.).

- Для повышения бюджетной грамотности школьников необходимо ввести соответствующие материалы в учебную программу. В качестве ориентира можно воспользоваться материалами из российской практики.

Настоящий информационно-аналитический документ, который отражает массив знаний, накопленных и распространенных РГБГП, будет по-прежнему использоваться в качестве базы для создания и/или укрепления механизмов общественного участия в странах-членах РЕМПАЛ. Кроме того, он будет представлен в распоряжение других стран-участниц бюджетного сообщества на годовом пленарном заседании БС 2020 года. РГБГП планирует продолжать исследование дизайна механизмов партисипаторного/ инициативного бюджетирования с целью определения способов, с помощью которых национальные правительства могут создавать и продвигать подобные механизмы для вовлечения граждан в бюджетный процесс и наделения их соответствующими полномочиями. При этом рабочая группа будет опираться на впечатляющие результаты, достигнутые Португалией на национальном и местном уровне и Российской Федерацией на региональном уровне.



Семинар РГБГП в Москве



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Belenchuk, A., 2015, Budget Literacy Working Group Concept Paper available at <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Council of Europe's Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials, 2000, available at <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

Croatia, 2015, PEMPAL study visit to examine budget transparency and participatory budgeting, at both State and local government, materials available at <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency>

Edelman Barometer, available at www.edelman.com/trust2017/

Fölscher, Alta, 2007, *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*, Chapter 4, in *Participatory Budgeting*, edited by Anwar Shah, World Bank available at <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Gaventa, John and Barrett, Gregory 2010, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement* IDS Working Paper 347, First published by the Institute of Development Studies in October 2010 © Institute of Development Studies 2010 ISSN: 2040-0209 ISBN: 978 1 85864 951 X available at <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp347.pdf>

GIFT, online *Public Participation Principles Guide*, available at <http://guide.fiscaltransparency.net/>

GIFT, 2020, Fiscal Openness Accelerator Project: Fiscal Transparency for Public Participation for Better Use of Public Resources, available at <http://www.fiscaltransparency.net/foaproject/#toggle-id-3>

GIFT, 2018, GIFT workshop on *Digital Tools, IT and Citizen Engagement*, May 23, Zagreb, Croatia. Materials available at <https://www.pempal.org/events/bcop-participation-oecd-senior-budget-officials-performance-and-results-network-meeting-and>

GIFT, 2018, *GIFT Takeaways and Insights on the OBS 2017 Results on Public Participation, and New Cases Recently Identified in the Guide on Public Participation* by Juan Pablo Guerrero, GIFT Network Director presented at BCOP Plenary Meeting, Vienna, Austria March 14-16, 2018 available at <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

GIFT, 2017, What is public participation in fiscal policy and why is it important? Posted in *Public Participation in Fiscal Policies*, by Murray Petrie, June 7, <http://www.fiscaltransparency.net/use/what-is-public-participation-in-fiscal-policy-and-why-is-it-important/>

GIFT and IBP, 2016, *How Does Civil Society Use Budget Information? Mapping Fiscal Transparency Gaps and Needs in Developing Countries* by de Renzio and Mastruzzi, December 2016 available at <http://www.internationalbudget.org/publications/how-civil-society-uses-budget-information/>

GIFT, 2016, *How are the GIFT Principles on Public Participation in Fiscal Policy being incorporated in international fiscal openness instruments* by Murray Petrie, December 15, 2016 available at http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=4570

GIFT, 2016, *Concept Note on the Guide on Principles and Mechanisms of Public Participation in Fiscal Policy*, available at http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

GIFT 2016 *Principles of Public Participation in Fiscal Policy* as approved by the GIFT General Stewards Meeting (December 1-2, 2015), March 13, 2016 available at



http://www.fiscaltransparency.net/ParticipationPrinciples-GIFT_13Mar2016.pdf with principles available in brochure format at <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

GIFT and IBP, 2015, *The Impacts of Fiscal Openness: a Review of the Evidence*, by de Renzio and Wehner, March available at <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/impacts-of-fiscal-openness-gift-ibp-2015.pdf>

GIFT, 2015, *Public Participation and the Budget Cycle, Lessons from Country Examples*, by Lindsey Marchessault, November 16, available at <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151116137.pdf>

GIFT, 2015, presentation by Paolo de Renzio, *Public Participation in Fiscal Policy*, delivered at CABRI/IBP workshop, 10-11 June, 2015

GIFT, 2015, *Public Participation in Fiscal Policy and Budget Processes in Croatia*, by Katarina Ott and Mihaela Bronić, May available at <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150706114.pdf>

GIFT, 2012, *High Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability* available at <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/> and translated for the 2014 PEMPAL Moscow meeting and attached to the event concept note <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>.

Gonçalves, Sónia. 2014. “*The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil.*” *World Development* 53: 94–110. <http://www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2009/714/Sonia%20Goncalves.pdf>

Harika, M, 2018, *Mainstreaming Public Participation in Fiscal Policy and Budget Processes in PEMPAL Countries: Progress to Date and Next Steps*, presentation for PEMPAL by the World Bank, October 15, Cascais, Portugal available at <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>

IBP, 2019, *Open Budget Survey 2019*, available at <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>

IBP, 2018, *Public Participation Results of Open Budget Survey*, Sally Torbert, Program Officer, International Budget Partnership presented at BCOP Plenary Meeting, Vienna, Austria March 14-16, 2018 available at <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

IBP, 2017, *Open Budget Survey 2017 Guide and Questionnaire*, available at <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

IBP, 2016, ‘*Lessons from the Open Budget Survey Research*’ presentation by Elena Mondo at Minsk, Belarus workshop February 23 available at <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

IBP, 2016, *Deliberating Budgets: How Public Deliberation Can Move Us Beyond the Public Participation Rhetoric*, by Lakin, Jason PhD and Nyagaka Mokeira, February

IBP, 2015, *The Open Budget Survey 2015 report* available in several languages with Russian and English available at <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>



<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

IBP, 2012, *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, available at <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

Institute of Development Studies (IDS), 2010, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement* by Gaventa, John and Barrett, Gregory October, Working Paper Volume 2010, Number 347 available at: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp347.pdf>

IMF, 2019, new *Fiscal Transparency Code* is available at the following link: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

IMF, 2019, *Fiscal Transparency Code: Pillar IV*
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>.

IMF, 2014, *Fiscal Transparency Code*, <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> final draft version translated for Moscow 2014 meeting available Russian and BCS at <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

IMF, 2007, *Manual on Fiscal Transparency*, available at <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

Institute of Public Finance, 2017, *Budget Transparency in Croatian local government units – employees' views*, by Ott, Katarina, and Bronić, Mihaela, Newsletter No. 111, 2017 available at: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf>

Institute of Public Finance (IPF), 2015, *Citizen Participation in Fiscal Policy and Budgetary Processes in Croatia*, by Ott, Katarina, and Bronić, Mihaela, Newsletter No. 96, 2015 available at: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/96.pdf>

Melo, Marcus Andre, and Gianpaolo Baiocchi, 2006, “*Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda.*” *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3): 587–600.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2006.00686.x/abstract>

OECD, 2018, *OECD Best Practices in Performance Budgeting*, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2018)7 at [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

OECD, 2017, *Budget Transparency Toolkit*, developed by the OECD with participation by the Fiscal Openness Working Group of OGP, Final pre-publication version 31 March 2017 available in English, Russian and BCS at <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

OECD, 2015, *Principles of Budgetary Governance*, found in *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, 18 February, available at <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> translations of final draft available from 2014 PEMPAL Moscow meeting at <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

OECD, 2013, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, page 24. Available at: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

OECD, 2002, *Best Practices for Budget Transparency*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3 translated for 2014 PEMPAL Moscow meeting available at <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>



OECD, 2002, *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, by Gramberger M., available in English, Russian and BCS at <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9785777702043-ru
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9785777702043-ru/all

Open Government Partnership, online resources <http://www.opengovguide.com>

PEFA Secretariat, 2019, *Framework for assessing public financial management*, October, available at <https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/49357-PEFA-Framework-E-v2.pdf> and PEFA Assessment Handbook available at <https://www.pefa.org> › pefa-assessment-handbook

Petrie Murray, 2019, “*Public Participation in Fiscal Policy at the National Level: Selected Country Examples*”, presentation to PEMPAL made on behalf of GIFT at Tashkent, Uzbekistan, March 18, 2019 available at <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>

Rivero del Paso, Lorena, 2018, *Public Participation in the Era of Digitalization, IT and Open Data*, presentation made at the GIFT Steward’s Meeting, Cascais Portugal October 15, presentations available at <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>

Touchton, Michael, and Brian Wampler. 2014. “*Improving Social Well-Being through New Democratic Institutions.*” *Comparative Political Studies* 47 (10): 1442–69.
<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414013512601>

Wampler, Touchton, Borgues, 2017, *Democracy at Work: Moving beyond elections to improve wellbeing*, *AmPolScRw*, No. 111
World Bank, 2007, *Participatory Budgeting*, edited by Anwar Shah, available at <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

World Bank, 2018, *Budget Literacy and Transparency Working Group’s progress towards the Knowledge Product on Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process: How to Establish and/or Strengthen Mechanisms in PEMPAL countries*, Harika Masud, Social Development Specialist, World Bank presented at BCOP Plenary Meeting, Vienna, Austria March 14-16, 2018 available at <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

World Bank, 2017, *Reaping Digital Dividends :Leveraging the Internet for Development in Europe and Central Asia*. by Kelly, Tim; Liaplina, Aleksandra; Tan, Shawn W.; Winkler, Hernan. 2017. *Europe and Central Asia Studies*; Washington, DC: World Bank. © World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26151> License: CC BY 3.0 IGO.”

World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

World Bank, 2017, *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned* by “Masud, Harika; Pfeil, Helene; Agarwal, Sanjay; Gonzalez Briseno, Alfredo. 2017. *World Bank Studies*; Washington, DC: World Bank. © World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956> License: CC BY 3.0 IGO.”

World Bank, 2013, *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*, Washington DC available at http://documents.worldbank.org/curated/en/266371468124780089/071652160_201411345005606/additional/929570WP0Box380ategicFrameworkforCE.pdf



WPP, 2016, *Leaders' Report: The Future of Government Communications*, Executive Summary available at https://www.wpp.com/govtpractice/~media/wppgov/leadersreport/wppgov_lr_executive_summary.pdf and summary provided by Christopher Ritchie, Strategic Communication and Public Affairs Adviser available at : <https://www.linkedin.com/pulse/leaders-report-future-government-communication-christopher-ritchie>



ПРИЛОЖЕНИЯ

А. Дополнительные глобальные ресурсы

Вид ресурса	Примеры
Блоги	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding Fiscal Responsibility Blog (United States)
Комиксы/мультфильмы	<ul style="list-style-type: none"> • Sofinha and her Gang (Brazil) • What's in it for Us? (New Zealand)
Кроссворды	<ul style="list-style-type: none"> • National Budget Crossword (Ireland)
Массивы данных по государственным расходам	<ul style="list-style-type: none"> • Budget Stories (Moldova) • A Scuola di OpenCoesione (Italy)
Глоссарии/учебники для начинающих	<ul style="list-style-type: none"> • The ABC of Taxes (Guatemala) • Declaring My Taxes (Costa Rica)
Пособия, инструментарий и ресурсы по инициативному бюджетированию	<ul style="list-style-type: none"> • Handbook for Schools to Implement Student Participatory Budgeting (Germany) • Welsh Government Participatory Budgeting Toolkit (United Kingdom) • Tools and Resources for Local Governments to educate, citizens and support their participation in, and monitoring of government spending (USA/Canada)
Участие населения	<ul style="list-style-type: none"> • International Association of Public Participation (26 countries worldwide) • GIFT Guide of Public Participation Country Examples • Open Government Partnership resources • International Budget Partnership Open Budget Survey Guidelines • Public Participation in the Budget Process in Republic of Korea (Korea/World Bank)
Презентации в формате PowerPoint	<ul style="list-style-type: none"> • Budget Taxation & Government Finances (Ireland) • Government Spending (United States)
Плакаты/ графика/облака слов	<ul style="list-style-type: none"> • National Budget Wordle (Ireland) • Tax Expenditure Interactive Graphic (Uruguay)
Учебные комплексы для старшеклассников, их учителей и	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.firo.ru/wp-content/uploads/2015/09/Koncept.pdf (Russian Federation)



родителей	
Интерактивные игры	CyberBudget Game (France) Role Playing Game-Deciding a Municipal Budget (Germany)
Учебные пособия по инициативному бюджетированию	Welsh Government Participatory Budgeting Toolkit (United Kingdom)
Презентации в формате PowerPoint	Budget Taxation & Government Finances (Ireland) Government Spending (United States)
Плакаты/ графика/облака слов	Tax Expenditure Interactive Graphic (Uruguay)
Тесты/викторины и опросы	Taxes Trivia (Dominican Republic) Tax Education and Citizenship Survey (New Zealand)
Телепрограммы/мультимедийные клипы	10-minute-box (Japan) PBS Learning Media: Government Revenues and Spending (United States)
Рабочие тетради и раздаточные материалы	Government Expenditures Worksheet (Canada) Comparison of tax rates (Hong Kong)
Наборы инструментов/Планы уроков	' Tax Matters '. HM Revenue and Customs (United Kingdom) Overview of Budget 2015: Building Our Future, Strengthening Social Security (Singapore)

Источник: Всемирный банк, 2018 г., презентация Харики Масуд. Что касается сайтов, см. гиперссылки встроенные в вышеприведённые тексты.

В. Международная ассоциация продвижения участия населения в бюджетном процессе (IAP2) Спектр участия населения

(IAP2) Спектр участия населения

Повышение степени влияния граждан

ИНФОРМИРОВАТЬ	СОВЕТОВАТЬСЯ	ВОВЛЕКАТЬ	СОТРУДНИЧАТЬ	НАДЕЛЯТЬ ПОЛНОМОЧИЯМИ
Цель привлечения населения	Цель привлечения населения	Цель привлечения населения	Цель привлечения населения	Цель привлечения населения
Предоставить населению объективную и сбалансированную информацию для лучшего понимания проблем, альтернативных подходов и/или решений	Узнать мнение населения по поводу анализа, альтернативных подходов и/или решений	Работать с населением напрямую в течение всего бюджетного процесса, обеспечивая постоянное внимание к опасениям и надеждам населения и их учёт	Выстроить партнёрские отношения с населением по каждому аспекту решений, в том числе при выработке альтернатив и выяснения предпочтительных решений	Позволить населению самому принимать окончательное решение
Обещание населению	Обещание населению	Обещание населению	Обещание населению	Обещание населению
Мы будем держать вас в курсе происходящего	Мы будем держать вас в курсе, выслушивать, что вас беспокоит, признавать проблему и сообщать, как участие населения повлияло на принятые решения	Мы будем работать с вами, чтобы ваши заботы и ожидания были непосредственно учтены в предложенных альтернативах и сообщим, как ваше участие повлияло на принятые решения	Мы обратимся к вам за советом и новаторским подходом к выработке решений и учтём ваш совет и рекомендации в решениях в максимальной степени	Мы выполним принятое вами решение.
Примеры используемых средств/инструментов	Примеры используемых средств/инструментов	Примеры используемых средств/инструментов	Примеры используемых средств/инструментов	Примеры используемых средств/инструментов
<ul style="list-style-type: none"> • Информационные справки • Сайты • Дни открытых дверей 	<ul style="list-style-type: none"> • Комментарии со стороны населения • Фокус-группы • Опросы • Собрания общественности 	<ul style="list-style-type: none"> • Практические семинары • Узкотематическое голосование 	<ul style="list-style-type: none"> • Совещательные комитеты граждан • Согласование мнений • Коллективное принятие решений 	<ul style="list-style-type: none"> • Жюри из граждан • Тайное голосование • Принятие решений делегатами от населения

Авторские права принадлежат IAP2.

С. Опыт работы в странах, входящих в РЕМПАЛ, факторы успеха и выводы из практического опыта

ЧТО ПОКАЗАЛ ОПРОС

Все принявшие участие в анкетировании страны поддерживают принципы прозрачности и участия общественности в бюджетном процессе. Страны, у которых законодательные и институциональные нормы, а также рамки формирования политики в поддержку участия населения выражены более общим языком, не конкретизируют механизмы вовлечения населения в бюджетный процесс (Беларусь, Сербия).

Со стороны предложения только 2 из 6 стран уточнили, что у них есть соответствующие процедуры в целях обеспечения подотчётности властей, обязанных реагировать на предложения, поступившие в период консультаций с общественностью (Хорватия, Кыргызстан). Большинство из шести стран применяют такие механизмы, как обращения по интернету или в письменном виде, а также бюджетные слушания/консультации. Две из 4-х стран, организующих бюджетные слушания/консультации, предприняли шаги по завершению этого цикла, контролируя и то, как учитывались или принимались замечания со стороны населения, и учитывались ли они вообще (Хорватия, Кыргызстан).

- Две страны указали, что у них определен срок в пятнадцать дней, в течение которого граждане должны получить ответ на свои обращения (Беларусь, Кыргызстан)

Большинство мероприятий по вовлечению граждан в бюджетный процесс сосредоточено на этапе подготовки бюджета, обнаруживая тенденцию к сокращению на этапе исполнения и аудита бюджета.

Со стороны спроса анкетирование обнаружило, что на создание интереса к бюджету и улучшение его понимания направлено не так много усилий. Хотя общественные организации применяют разные механизмы для участия в бюджетном процессе, системной работы по организации обучения гражданского общества, журналистов и СМИ по теме бюджета практически не ведётся.

- При этом партнёры Кыргызстана и Узбекистана в области развития ведут определенную работу в этом направлении. Только одна из опрошенных стран отметила планирование проведения обучения для СМИ и журналистов (Узбекистан)
- В Российской Федерации под руководством Минфина осуществляется общенациональная программа по управлению государственными финансами и регулированию финансовых рынков, ряд мероприятий которой направлен на повышение финансовой грамотности населения и организаций, участвующих в инициативном бюджетировании.
- Минфином России подготовлен и опробован учебный курс по бюджетной грамотности для учащихся старших классов средней школы, а Минфин Узбекистана начал проект подготовки учебного курса по бюджетной грамотности для школьников.

Анкетирование не обнаружило исключения каких-либо социальных групп из процесса, но при этом отсутствуют и специальные меры, нацеленные на вовлечение уязвимых или недостаточно представленных групп, смысл которых заключается в расширении их участия и представительства в бюджетном процессе.

Механизмы участия населения в бюджетном процессе

В обследованных странах используется широкий спектр механизмов по вовлечению граждан в бюджетный процесс, например, специальные рабочие группы по бюджетным вопросам; вклад НПО в проекты бюджетов; анализ и замечания научного сообщества; инициативное бюджетирование, игры и моделирование в онлайн-режиме. В частности, в большинстве стран используются обращения по интернету и в письменном виде, а также бюджетные слушания/консультации. Кроме того, в рамках подготовки и исполнения национального бюджета общественные организации, эксперты и просто граждане контактируют с исполнительными органами власти и парламентом относительно мер

экономической и бюджетной политики, налогообложения, реализации и эффективности национальных программ.

Пять стран используют механизмы участия населения в ходе подготовки бюджета, а две страны применяют их на этапе исполнения бюджета (Кыргызская Республика и Российская Федерация). Только в одной стране организована возможность участия населения на этапе аудита (Российская Федерация).

Три страны находились в процессе подготовки бюджета для граждан (Беларусь, Кыргызская Республика и Узбекистан), а оставшиеся три страны уже публикуют бюджеты для граждан (Российская Федерация, Сербия, Хорватия), причём две из них уже готовят их также для субнационального уровня (Хорватия, Российская Федерация). Ни одна из стран не использует бюджеты для граждан в виде средства для вовлечения граждан в бюджетный процесс на уровне общенационального правительства.

Ниже приведена более подробная информация по результатам опроса и обсуждений в рабочей группе по бюджетной прозрачности и грамотности по ситуации в странах-участницах.

БЕЛАРУСЬ

Беларусь создала правовые, нормативные и процедурные основы для обеспечения участия граждан. Сюда входит следующее:

- **Проекты законов объясняют гражданам простым и ясным языком.** В СМИ и телепередачах распространяются интервью, ток-шоу, речи в парламенте, мнения независимых экспертов и учёных.
- **Правовые основы позволяют гражданам выступать с устными и письменными обращениями** (это касается предложений отдельных лиц и коллективов), заявлениями и жалобами в адрес государственных органов, а также рассматривать их (согласно Закону Республики Беларусь от 18.07.2011, “*Об обращениях граждан и юридических лиц*”).
 - Согласно Закону, обращения граждан рассматриваются в течение не более 15 дней, а те из них, что требуют дополнительного изучения и подтверждения – не более месяца. В случае необходимости определенных действий для рассмотрения вопросов в обращениях (например, выполнение работ, предоставление услуг), срок которых превышает один месяц, гражданину отправляется письменное уведомление с указанием причин задержки с ответом и указанием сроков, в течение которых такие меры (выполнение работ, предоставление услуг) будут осуществлены.
 - В настоящее время находится в стадии разработки централизованный интернет-портал для рассмотрения обращений граждан, где бы регистрировались все обращения граждан во все госорганы.

Участие граждан в бюджетном процессе развивается через прямые телефонные линии связи с Минфином, чтобы граждане могли позвонить министру финансов или заместителям в субботу утром (с 9:00 до 12:00). (Подробнее см. на сайте Минфина).

- **Кроме того, каждый месяц руководством Минфина (министром и заместителями) проводятся выездные встречи** во всех регионах для рассмотрения обращений и предложений граждан. Механизм «прямой линии» также применяется в отраслевых министерствах и в местных органах власти.
- **Даты, сроки и темы консультаций согласовываются до проведения «прямых линий».** Но граждане, СМИ, представители НПО и общественных объединений (например, профсоюзы) могут поднять любую тему, касающуюся компетенции данного органа.
- В случае необходимости дополнительного прямого ответа гражданину в ходе прямой линии (например, когда требуется дополнительное изучение вопроса), **ответ направляется гражданину в письменном виде в течение 15 календарных дней.**

Консультации с гражданами организуются еженедельно в местных исполнительных и административных органах по определенным направлениям деятельности, в том числе по социальным

проектам. В каждом отдельном районе также регулярно рассматриваются предложения граждан по бюджетным инвестициям (например, по капремонту жилья, дорог, строительству объектов социальной инфраструктуры). График таких консультаций с указанием тем, даты, времени и должности лиц из органов власти, участвующих в данной консультации, заранее публикуется в СМИ (газетах) и оглашается во время вечернего выпуска теленовостей.

Ежегодно НПО⁸⁸ направляют на рассмотрение в парламент предложения по внесению изменений в законодательные акты, в том числе по налоговым и бюджетным вопросам. Члены парламента рассматривая их вместе с государственными органами с соответствующей компетенцией, затем принимают решения.

Предложения по упрощению налоговой системы готовит рабочая группа с участием представителей гражданского общества (например, общественных объединений типа «Белорусского союза налогоплательщиков», «Белорусского союза предпринимателей» и депутатов). Эта рабочая группа была создана по Постановлению Совета министров Республики Беларусь №741 от 12.06.2006 г.

- **При министерстве налогов и сборов существует Консультативный совет.** Будучи советом экспертов, он изучает предложения по совершенствованию налоговой системы. Он принимает участие в общественных обсуждениях проектов нормативно-законодательных актов по совершенствованию налогового законодательства.

Общий отчёт по реализации государственных программ публикуется на сайте министерства экономики, а информация о реализации бюджета раскрывается на сайте министерства финансов в понятной форме. Отраслевые министерства также размещают информацию о своей деятельности на своих официальных сайтах. Комитет государственного контроля (т.е. орган по аудиту) также на своём сайте раскрывает своё заключение об исполнении национального бюджета за отчётный финансовый год.

Бюджет для граждан размещается на сайте Минфина. В настоящее время широко распространяется опыт проведения лекций и занятий государственными служащими, в т.ч. из руководящего состава, с целью повышения бюджетной грамотности среди детей и молодежи в школах и ВУЗах.

В Беларуси есть несколько общественных организаций, которые изучают и анализируют бюджетную информацию, в том числе Школа молодых государственных управленцев (SYMPA), куда входит исследовательский центр ВІРАТ с интернет-проектов «Кошт Урада», и Вегос, белорусский экономический научно-образовательный центр (или Центр экономических исследований).

В 2019 году введен в эксплуатацию национальный портал открытых данных www.opendata.by, где можно ознакомиться и оставить свои комментарии в т.ч. и по бюджетным вопросам.

Беларусь также заинтересована в участии в Обследованиях открытости бюджета, проводимых МБП, но, к сожалению, пока МБП не удалось включить страну в свои обследования ввиду недостаточности средств. Этот вопрос так же обсуждался с МБП в Мае 2020 года. МБП изучит возможность привлечения Беларуси (в зависимости от наличия стабильного финансирования и возможности участия организаций гражданского общества в проведении обследования).

ХОРВАТИЯ

Республика Хорватия вступила в «Партнёрство за открытое правительство» в сентябре 2011 г. В подготовке Плана работы по реализации инициативы «Партнёрство за открытое правительство» в

⁸⁸ Например, Ассоциация производителей и предпринимателей Федерации профсоюзов Беларуси (добровольное объединение профсоюзов, куда входят 96% экономически активного населения страны).

Республике Хорватия граждане участвуют наравне с гражданским обществом благодаря общественным обсуждениям по приоритетным направлениям Плана работ.

Механизмы участия населения Хорватии больше используются на субнациональном уровне (региональном/районном или городском/муниципальном).⁸⁹

На национальном уровне основной упор делается на повышение прозрачности, грамотности и более широкое участие населения благодаря правам доступа к информации; проведение публичных обсуждений до принятия новых нормативных/законодательных актов; а также за счёт публичного доступа к средствам национального бюджета через механизм общественного запроса на финансирование объединений граждан.

Основной бюджетный закон на уровне страны не предписывает определенный механизм участия населения в принятии решений по бюджету (помимо общего требования о проведении общественных слушаний, которое применяется в отношении всех законов). Однако в ежегодных инструкциях по бюджету Минфин рекомендует привлекать население к процессу.

Сейчас идёт работа над внесением поправок в закон о бюджете, при этом предусматривается включение в него механизмов участия населения. Ниже даётся представление о том, как выглядит сегодня законодательная база:

Акт о праве доступа к информации («Официальная газета», №№ [25/13](#) и [85/15](#)) устанавливает, в частности, право на доступ и использование информации, принадлежащей государственным органам, в том числе об ограничениях, процедуре и способе получения, облегчение доступа и повторного использования информации.

- **В целях информирования общественности, госорганы, занимающиеся подготовкой законов и подзаконных актов, обязаны публиковать на своих сайтах ежегодные планы** по нормативной деятельности и план консультаций по проектам законов и других нормативных актов по своему направлению работы.
- **Публичные консультации с заинтересованной общественностью обычно продолжаются около 30 дней.** Госорганы обязаны проинформировать заинтересованную общественность через свой сайт о принятых и отвергнутых предложениях с замечаниями, после чего публичные консультации заканчиваются. Они также обязаны публиковать отчёт о проведенных консультациях с заинтересованным населением, который подаётся Правительству Республики Хорватия.
- **Это касается и органов местного и регионального самоуправления.** Конечной целью является обеспечение взаимодействия граждан и представителей заинтересованной общественности в демократическом процессе и поощрение более активного вовлечения населения в общественную жизнь.

Акт о бюджете указывает на принцип прозрачности как на ключевой бюджетный принцип, реализация которого обеспечивает населению и всем заинтересованным сторонам непосредственное представление о том, как используются государственные средства.

Процедуры написания и принятия законов, нормативных и иных актов регулируются несколькими положениями, в том числе: Законом об оценке последствий нормативных актов («Официальная газета», №[44/17](#)); Регламентом Правительства Республики Хорватия и Регламентом Парламента Хорватии; а также Кодексом проведения консультаций с заинтересованным населением касательно принятия актов, нормативов и законов («Официальная газета», №[140/09](#)).

- **Закон об оценке последствий нормативных актов** («Официальная газета», №[44/17](#)) устанавливает, что компетентный профессиональный орган готовит Докладную записку об оценке

⁸⁹ Младенка Карачич, руководитель сектора, Департамент государственного казначейства, министерство финансов Хорватии, выступила с докладом о механизмах участия населения в Хорватии на совещании в Вене в 2018 году.

последствий нормативных актов и проводит консультации с заинтересованным населением (в течение срока не менее 15 дней) в соответствии с особыми нормативными актами, регуливающими доступ к информации.

- **Например, Минфин проводит консультации с заинтересованным населением на своём сайте** (<http://www.mfin.hr/hr/savjetovanje-s-javnoscu>). Процедура оценки воздействия нормативных актов обеспечивает открытость и прозрачность законодательного процесса за счёт подключения заинтересованных лиц в процесс написания законов; она определяет возможные помехи для предпринимательской деятельности и для состояния граждан, а также поощряет сотрудничество и межведомственную координацию центральных госорганов в процессе написания законов.
- Вслед за Законом об оценке последствий нормативных актов, Республика Хорватия приняла **Постановление об осуществлении оценки последствий нормативных актов** («Официальная газета», №[52/17](#)), где устанавливаются критерии оценки прямого воздействия проектов законов, способ установления их адресатов, меры по предшествующей оценке последствий нормативных актов, процедура консультаций с общественностью, оценочные мероприятия, содержание докладной записки и другие относящиеся к теме вопросы.
- **Регламент Правительства Республики Хорватия** («Официальная газета», №№[154/11](#), [121/12](#), [7/13](#), [61/15](#), [99/16](#) и [57/17](#)) **подробно разъясняет содержание и процедурные вопросы, касающиеся проектов законов, представляемых Правительством Республики Хорватия в Парламент Хорватии.** Согласно Регламенту, профессиональный орган, ответственный за подготовку законодательного акта, обязан подать предложения по этому акту после получения заключения соответствующих министерств и других компетентных органов вместе с **отчётом о проведённых консультациях с общественностью** в Генеральный секретариат (Общий отдел) Правительства для того, чтобы постоянно работающие органы Правительства (по координации и комитеты) смогли обсудить их содержание, а затем принять на заседании Правительства и подать в Парламент Хорватии для дальнейшего рассмотрения.
- **Регламент Парламента Хорватии** («Официальная газета», №№[81/13](#), [113/16](#) и [69/17](#)) **устанавливает процедуры дальнейшего рассмотрения законопроекта.** Принятие всегда начинается с подачи предложенного законопроекта заявителем Спикеру (председателю) парламента, который затем направляет полученное предложение главам всех рабочих органов, членам парламента и Премьер-министру, если инициатива подачи законопроекта исходила не от Правительства.
- **Кодекс проведения консультаций с заинтересованным населением касательно принятия актов, нормативов и законов** служит рекомендацией проведения эффективных консультаций между государственными органами и населением в ходе принятия законов и иных нормативных актов, обобщая примеры передовой практики проведения общественных слушаний отдельными органами. Согласно Кодексу, органы, ответственные за разработку нормативных актов, публикуют эти проекты на своих сайтах или другим удобным способом. Принятие законов – это длительный процесс, но заинтересованная общественность играет активную роль на всём его протяжении, особенно на ранних этапах разработки законопроекта, когда граждане могут непосредственно влиять на содержание правовых норм. Исключением является принятие закона об исполнении госбюджета Республики Хорватия, оценка воздействия которого не проводится.

Законом также предусмотрено проведение общественных консультаций при принятии законов и подзаконных актов, а также при принятии законов общего характера, т.е. стратегических и плановых документов, если эти законы затрагивают интересы физических и юридических лиц. Орган, ответственный за конкретный закон, обязан отвечать на запросы граждан, общественных организаций и СМИ в ходе проведения консультаций.

Органы государственного управления, в том числе регионального и местного самоуправления, консультируются с населением через центральный государственный интернет-портал для

проведения общественных слушаний. Законопроекты и другие документы с объяснением смысла и задач принятия этих законов публикуются в интернете, а общественность приглашается к подаче своих предложений и мнений. Вопросы и ответы подаются через интернет-приложение.

- **Законодательство о праве доступа к информации устанавливает обязательство госорганов публиковать информацию на своих сайтах в машиночитаемом формате, удобном для поиска.** Это касается всех законов и нормативных актов из области работы данного органа, его реестров и баз данных, информации об оказанных государственных услугах, финансовой информации, информации о субсидиях, грантах, дотациях и других видах предоставляемой помощи.
- **До отправки на принятие в Парламент проект государственного бюджета публикуется на сайте Правительства Республики Хорватия и Минфина, с прогнозом на следующие 2 года (в том числе с годовым планом на тот год, когда бюджет был принят и исполнением бюджета за предыдущий год), там же размещаются предлагаемые поправки в госбюджет, отчёт по исполнению бюджета за полгода и год.** Это означает, что все эти документы доступны общественности, в том числе СМИ, до того, как они будут одобрены Парламентом. В пояснительной записке к законопроекту, направленному на рассмотрение в парламенте, указывается причина, по которой то или иное предложение было принято или отвергнуто.
- **Парламентские сессии, на которых проходят дебаты по проекту бюджета транслируются в прямом эфире по государственному телевидению.** Население не может напрямую влиять на составление проектов бюджета, но может воздействовать на депутатов парламента косвенно через СМИ.

Несмотря на распространение идей общественного участия, граждане все ещё недостаточно осведомлены о своих правах и доступе к информации. Например, в ряде случаев население не посещает бюджетных слушаний, хотя они проходят в открытом режиме.

Правительство и Минфин Хорватии пользуются интернетом в качестве одного из важнейших средств связи с населением. На сайте Минфина можно найти, в том числе, информацию о госбюжете и казначействе, средствах ЕС, аукционах по продаже казначейских векселей, публикации, статистику и отчётность Минфина и другие данные о государственных финансах на центральном и местном уровне.

- Правительство публикует все законопроекты, направленные в парламент, а также проект бюджета со всеми предписанными приложениями.
- Отраслевые министерства на своих сайтах обязаны публиковать свои стратегические планы и финансовые отчёты
- Парламент публикует программу дебатов в Комитете по фискальным (налогово-бюджетным) законопроектам (госбюджет, поправки в госбюджет, закон об исполнении госбюджета, отчёты об исполнении госбюджета за полгода и год)
- Национальное управление аудита (высший орган по аудиту) на своём сайте публикует ежегодный отчёт о проведении аудита годового отчёта об исполнении госбюджета.

Минфин публикует бюджеты для граждан, а также имеется пособие для граждан с бюджетами местных и региональных органов самоуправления. Понимая, что бюджетные документы и сам бюджет не очень понятны широкой публике, Минфин готовит и своевременно публикует пособие для граждан по бюджету, состоящее из простых и понятных обобщающих материалов (брошюр) по ключевым бюджетным документам, в том числе:

- Рекомендации по экономической и бюджетной политике,
- Государственный бюджет и прогнозные показатели, принятые хорватским парламентом,
- Поправки в госбюджет, внесённые в течение года,
- Полугодовой и годовой отчёты об исполнении госбюджета.

Брошюры по госбюджету размещены по адресу <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>. Публикация пособия для граждан по бюджету является результатом первого плана работ по реализации инициативы Партнёрства за открытое правительство в Республике Хорватия в течение 2012-2014 годов в области бюджетной прозрачности.

Пособие для граждан по бюджету содержит простую и понятную информацию по бюджетным документам, задачей которого является ознакомление граждан с этими документами. Вначале в публичный доступ предоставлялись печатные брошюры, а сейчас пособия для граждан по бюджету публикуются в электронном виде на сайте Минфина по адресу <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>.

В целях улучшения связи граждан с местными и региональными органами самоуправления Минфин поручил местным и региональным органам самоуправления подготовить пособия для граждан по соответствующим бюджетам. Пособие может предоставляться в печатном или электронном виде на сайте. Целью пособия является ознакомление граждан с основными понятиями финансовых средств местных и региональных органов самоуправления, содержанием бюджета, существующими источниками финансирования, предлагаемыми основными программами, проектами и видами деятельности, которые будут финансироваться из этих источников в среднесрочный период. В целях оказания помощи местным и региональным органам самоуправления в разработке пособия для граждан, Минфин опубликовал на своем сайте единый формат такого пособия, т.е. его содержание, которое местные и региональные органы самоуправления должны готовить вместе с проектом бюджета.

На местном уровне Закон о местных и региональных органах самоуправления обеспечивает «возможность непосредственного участия граждан в процессе принятия решения по местным вопросам с помощью референдума или местного собрания граждан», а также право предлагать принятие законных актов.

Ассоциация городов в Хорватии признала важность участия населения в процессах принятия решений. Она реализовала Проект открытого бюджета, где основной упор делается на раскрытие и наглядное представление информации о бюджете в едином, удобном для сравнения формате. Кроме того, она подготовила «Руководство по местному бюджету и привлечению населения к бюджетному процессу», целью которого является создание обстановки, способствующей стимуляции местного руководства к вовлечению граждан в процесс принятия местного бюджета.

Местные и региональные органы самоуправления по-разному подходят к вовлечению граждан в свой бюджетный процесс. Наилучшим примером может служить бюджетная игра в интернете, которую проводит город Риека. Игра называется *Proračun(ajme)* [бюджет(цпуй)] (см. <https://www.rijeka.hr/teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/participativno-budzetiranje-ukljucivanje-gradana-odlucivanje-proracunu/edukativna-proracunska-igra-proracunajme/>).

- ***Proračun(ajme)* это познавательная игра в бюджет, где граждане могут выбрать проекты, о реализации которых они мечтают**, и которые существуют в текущем бюджете. В конце игры они могут добавить желательный для реализации проект, который никто не предложил. Статистика по отобранным проектам и новым предложенным используется при планировании бюджета на следующий год. Игра основана на реальных данных по бюджету города Риека. Помимо игры граждане могут также направлять свои предложения по бюджету, заполнив форму в интернете для участия в планировании и исполнении бюджета, или с помощью формы из бюджетных итоговых отчетов по текущему году, которые можно заполнить и направить по почте.
- **Ещё один интересный пример – это проект “Pazi(n), proračun!” из города Пазин, целью которого является более активное привлечение жителей Пазина к исполнению городского бюджета.** Граждане могут предложить местному совету, что можно профинансировать, обсудить и затем проголосовать за это во время публичных слушаний в 12 местных советах Пазина. Протоколы публичных слушаний, предложения и принятые решения подаются в городской совет, мэру и городским департаментам, и проект бюджета готовится с учётом мнения граждан. Городской совет также учитывает полученные предложения, а также те предложения, что поступили после итоговых публичных слушаний до второго чтения. Одобренные мероприятия затем учитываются в бюджете. В ходе этой инициативы было разработано онлайн-приложение, с элементами прозрачного исполнения бюджета с участием населения, а также с поддержкой публичной площадки, где организованы дебаты в онлайн-режиме.

На местном уровне в городах и районах Хорватии организовано множество других механизмов для участия населения. Например:

- Риека – остаётся одним из лидеров в области программ активного участия населения в Хорватии, внедрив четыре разных механизма: небольшие районные проекты, программу местного партнёрства, образовательную интернет-игру в бюджет (как показано ранее), а также онлайн-форму участия в планировании и исполнении бюджета.
- Карловац – здесь реализованы опосредованные и прямые способы взаимодействия с гражданами с помощью консультаций на местах, проводимых мэром в городских районах.
- Дубровник – подготовлено комплексное трехэтапное вступление в процесс инициативного бюджетирования, когда сначала проводятся широкие консультации с целью выработки определенной модели инициативного бюджетирования с учётом ситуации в городе, после чего идёт разработка методики и формирование команды для её реализации с последующим её обучением. Эта модель полностью принята и стала основой инициативного бюджетирования в Дубровнике.
- Преграда – образована рабочая группа из десяти представителей молодёжного союза, совета молодёжи и городской администрации. По результатам опроса молодёжи подготовлена молодёжная программа, определившая пять основных тематических целей.
- Цриквеница – проводятся консультации по интернету.
- Книн – проводятся референдумы в электронном формате, в ходе которых городская администрация ставит общие вопросы, связанные большей частью с выявлением основных направлений развития, после которых следуют вопросы по структуре и организации определенных городских систем, конкретных мероприятий и т.п.
- Жминь – проводятся референдумы в электронном формате и осуществляются программы, где основное внимание уделяется пожилым гражданам и представителям социально уязвимых групп населения.

Независимый Хорватский Институт государственных финансов играет важную роль в развитии бюджетной грамотности и прозрачности. Он занимается отслеживанием и анализом бюджетной информации и даёт советы по бюджетной прозрачности. Институт реализует Обследование по открытости бюджета от имени МБП и проводит опрос по открытости бюджета на уровне местных и региональных органов самоуправления в Хорватии (в районах, городах, муниципалитетах). Научные сотрудники Института публикуют свои заключения и пояснения по текущим вопросам государственного финансирования в [Newsletters/бюллетенях](#) и [Press releases/пресс-релизах](#). Эти публикации написаны в простой форме и предназначены для широкой публики и СМИ. [Пресс-релиз](#) от 30.01.2018 под заголовком [Открытость государственного бюджета](#) посвящён обзору прозрачности госбюджета в Республике Хорватия. Более подробную информацию об Институте можно найти на сайте <http://www.ijf.hr>.

На основе базы данных Института было разработано онлайн средство геовизуализации (<http://brojkemi.xyz/proracun/index.html>), где показаны основные бюджетные данные и выводы по каждому органу власти. Ранжирование местных и региональных органов самоуправления по уровню прозрачности полезно для продвижения здоровой конкуренции между разными подразделениями.

Кроме того, в открытом доступе имеется единая база данных по бюджету <https://www.proracun.hr/Home/Index>, с помощью которой можно создавать бюджетные предложения и решения. Приложение позволяет проводить консультации для населения по принятию законодательства общего характера, которое напрямую влияет на интересы населения. Приложение позволяет лучше понять бюджет и способствует участию граждан в его исполнении.

Ни Минфин, ни другой государственный орган не проводят специального обучения для представителей гражданского общества, журналистов и СМИ. Но при этом в соответствии с Законом о праве на доступ к информации предоставляются ответы на все запросы заинтересованных сторон, в том числе общественных организаций, журналистов и СМИ, Кроме того, все представители Минфина принимают участие в круглых столах и консультациях, организованных научным и гражданским сообществом.

Стратегии по бюджетной грамотности не существует.

Участие граждан в процессе планирования государственного бюджета

В целях поддержания принципа прозрачности и создания условий для более эффективного и инновационного характера предоставления государственных услуг (т.е. управления государственными ресурсами) на основании распоряжения Министерства, выпущенного в прошлом году, прочие распорядители бюджетных средств после принятия государственного бюджета Парламентом Хорватии обязаны публиковать свой финансовый план на 2019-2021 годы на ведомственных интернет-сайтах.

С тем, чтобы позволить гражданам и другим заинтересованным представителям общественности принимать более активное участие в процессе планирования государственного бюджета на 2020-2022 годы, наряду с уже имеющимися формами общественного участия рекомендуется, чтобы министерства и другие распорядители бюджетных средств предоставляли заинтересованной общественности возможность представлять свои рекомендации и предложения касательно разработки финансового плана на период 2020-2022 годов в электронном виде. В Приложении 12 упомянутого распоряжения содержится примерная электронная форма, в которой министерства и прочие распорядители бюджетных средств указывают отправную точку для подготовки финансового плана на 2020-2022 годы, - т.е. финансовый план на 2019-2021 годы, который уже принят Парламентом Хорватии (руководящим органом).

Министерства и прочие распорядители бюджетных средств рассматривают предложения и замечания, полученные в процессе составления своих финансовых планов на следующий трёхлетний период.

С момента полноправного членства в Европейском Союзе Республика Хорватия должна разработать Национальную программу реформ и План сближения с европейской системой, целью которых является создание чёткого представления о реформах и их воздействии, с непременным вовлечением всех обязательных партнёров в процесс развития.

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

В Бюджетном кодексе Кыргызской Республики (КР) есть специальный раздел по прозрачности и открытости бюджетного процесса, требующий публикации ключевых бюджетных документов на сайтах государственных органов и сайтах местных органов власти, предусматривающий проведение бюджетных слушаний и сообщение заключений по итогам этих слушаний, а также создание бюджетных документов в версии для граждан.

Кыргызская Республика использует следующие механизмы общественного участия:

- **На уровне правительства: Минфин КР проводит бюджетные слушания с целью получения представления об общественном мнении, получения замечаний, предложений, рекомендаций, принятия решений в интересах населения:**
 - до 15 сентября – по проекту бюджетного предложения КР со стороны центрального правительства;
 - до 20 августа – по итогам исполнения бюджета центрального правительства КР за полгода;
 - до 1 мая – по проекту годового отчёта исполнения бюджета центрального правительства КР.

Представители общественных советов при государственных органах анализируют проект бюджета соответствующего органа власти. План работы предусматривает определенные сроки, в

течение которых общественный совет должен выразить свою альтернативную точку зрения по поводу проекта бюджета соответствующего органа власти.

После общественных слушаний по бюджету Минфин КР размещает протоколы общественных слушаний на своём официальном сайте с комментариями и предложениями.

На уровне отраслевых министерств, все ведомства, отвечающие за реализацию государственной отраслевой политики, составляют среднесрочные стратегии бюджетных расходов и проводят публичные слушания до того, как представят эти стратегии в Минфин КР. Бюджетный кодекс КР требует публикации протоколов публичных слушаний, проводимых соответствующими органами власти, с комментариями и предложениями.

Парламент КР проводит публичные слушания по проекту бюджета центрального правительства до принятия закона о проекте бюджета в первом чтении. Конструктивные предложения учитываются в решении Парламента КР.

В соответствии с Бюджетным кодексом КР все информационные материалы для публичных слушаний должны публиковаться на официальном сайте ведомства за 10 дней до проведения слушаний. К таким материалам относятся объявление о проведении публичных слушаний, проект бюджета, представленный на публичное слушание, презентации государственных органов, а также программа самого мероприятия.

Законодательством КР ограничения для участия в публичных слушаниях не предусмотрены, поэтому они открыты для всех. Информация о запланированных бюджетных слушаниях размещается на сайте государственного органа заранее. Как показала практика, публичные слушания бюджета центрального правительства (проводимые с 2013 года), посещают представители общественных советов государственных органов, гражданского общества (в том числе НПО, НКО, ООО) и экспертного сообщества.

В соответствии с Бюджетным кодексом КР государственный орган, по чьей инициативе проводится публичное слушание по бюджету, должен опубликовать их протокол со всеми выводами, а также дать ответ на комментарии и предложения. Как показала практика, ведущей силой бюджетных слушаний является Минфин. После проведения бюджетных слушаний Минфин КР публикует протоколы и обобщает все замечания и предложения, поступившие в ходе публичных слушаний по бюджету.

На сайте Минфина КР также имеется специальный раздел «Заявления граждан», где граждане могут оставлять свои замечания и предложения по проекту республиканского бюджета, давать свои комментарии по исполнению полугодового бюджета и проекту годового отчёта по исполнению республиканского бюджета.

В соответствии с законодательством КР, ответы на заявления граждан должны даваться в течение двух недель.

Постановление правительства КР «О составлении бюджета Кыргызской Республики для граждан» определяет методику подготовки и публикации следующих бюджетных документов в специальной версии для граждан: проекта предложенного бюджета центрального правительства, принятого закона о бюджете центрального правительства и проект закона об утверждении отчёта об исполнении бюджета центрального правительства.

Но при проведении бюджетных слушаний бюджет для граждан не используется, потому что ещё находится в процессе подготовки.

В Кыргызстане есть несколько общественных организаций, активно участвующих в бюджетном процессе и пользующихся бюджетной информацией. Кроме того, хорошо известно, кто включён в

Обследование открытости бюджета, потому что на момент публикации индикаторов открытости бюджета МБП сообщает в своём списке, кто участвует в обследовании.

Системного обучения по вопросам бюджета для общественников, журналистов и СМИ не проводится. Тем не менее, такое обучение предоставляется через разные проекты, финансируемые партнёрами по развитию. Специалисты Минфина могут время от времени участвовать в таком обучении в качестве выступающих.

В Кыргызской Республике нет стратегии повышения бюджетной грамотности.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Участие Минфина в инициативах по вовлечению населения в бюджетный процесс началось в 2015 году с организации Центра инициативного бюджетирования при Институте финансовых исследований Минфина в целях проведения регулярного обучения и распространения передовой практики.⁹⁰ В 2016 году был запущен проект Всемирного банка по продвижению идеи участия общественности в бюджетном процессе в Российской Федерации, а в 2017 году была разработана среднесрочная программа развития инициативного бюджетирования, реализация которой предусмотрена до 2024 г. В 2018 году произошло включение инициативного бюджетирования в основные стратегические документы правительства.

Утверждённая правительством программа Минфина ставит перед собой определенные цели по усилению участия населения в бюджетном процессе, в том числе:

- 50% регионов утвердили в своих государственных программах мероприятия по вовлечению населения;
- Обеспечены открытость процесса планирования бюджета и участие общественных организаций в бюджетном процессе;
- Расширено участие граждан в государственном и муниципальном управлении.

Минфин также разработал «Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов», которая сейчас реализуется в рамках проекта Минфина по бюджету для граждан, куда входят инициативы по бюджету для граждан, бюджетной грамотности, участию населения, открытым и значимым данным. Инициативы по участию населения направлены на следующее:

- Совершенствовать систему публичных обсуждений;
- Обеспечить понятность публикуемой информации;
- Совершенствовать систему публичных слушаний;
- Определить правовые основы участия населения (отметим, что нормативные документы уже существуют на субнациональном уровне в отдельных регионах). В Бюджетный кодекс Российской Федерации уже внесены положения, позволяющие софинансирование проектов граждан;
- Внести участие населения в возможные механизмы реализации для разных видов деятельности.
- Подготовить методические рекомендации по участию населения в подготовке и реализации проектов;
- Обобщить и распространить наиболее передовые региональные (муниципальные) практики работы;
- Обеспечить свободный доступ граждан к учебным и информационным материалам;
- Распространять знания о бюджете и инструменты, способствующие участию населения;
- Улучшить формат представления бюджета для граждан.

На сегодня 52 региона из 85 реализовали «инициативное бюджетирование» в Российской Федерации, используя разнообразные механизмы общественного участия, и на основании этого

⁹⁰ Участие населения в бюджетном процессе или, как оно известно в России «инициативное бюджетирование», начало внедряться в 2007 году в Ставропольском крае в рамках проекта LISP, при этом Минфин начал играть активную роль в этом процессе на уровне всей страны несколько позже.

опыта уже можно сделать определенные выводы. Не меньше 30 из этих 52 регионов реализуют очень хорошие и успешные программы. В России есть не менее 112 разнообразных практик, связанных с инициативным бюджетированием, большинство из которых опираются на проект поддержки местных инициатив (LISP). Проект LISP обеспечивает методику, подготовку и обмен опытом практической работы на очень детальном уровне, помимо проведения учебных курсов общего характера по интернету. Замысел проекта LISP был в том, чтобы ответить на потребности местного уровня, особенно в селах, и при этом дать возможность гражданам быстро ощутить результаты своего участия. Проект исходил из устройства муниципального управления, что обеспечивало интеграцию. В целом, было реализовано около 10 тыс. проектов в рамках программы LISP, которые на 60% финансировались из региональных бюджетов, на 20% из муниципальных, на 12% из вклада самих граждан, и на 8% из вклада местных предприятий. Более четверти проектов касались дорог, 20% - водоснабжения, 11% домов культуры и библиотек, 9% детских площадок и зон отдыха, и 9% - благоустройства территорий.

Минфин условно разделил эти практики работы на пять моделей. Их объединяют следующие общие черты: конкурсный отбор проектов (голосованием и по критериям), софинансирование со стороны сообщества и бизнеса, финансирование и управление с регионального уровня, участие населения не только в отборе проектов, но и в последующей реализации и контроле.

- **Модель 1: Инициативы LISP**, где граждане отбирают проекты во время собраний местного населения. Проекты отбираются на конкурсной основе по формализованным критериям. Эти инициативы интегрированы в административные, бюджетные и правовые системы, а финансирование поступает из региональных бюджетов при обязательном софинансировании со стороны местного населения, бизнеса и муниципалитетов.
- **Модель 2: Народные инициативы и народный бюджет**, где наблюдаются некоторые различия в региональных практиках, при этом они являются синтезом разных подходов.
- **Модель 3: Инициативное бюджетирование ЕУСПБ**, основанное на модели, предложенной Европейским университетом в Санкт-Петербурге. Модель предполагает, что целевые муниципальные средства или заёмные средства распределяются по решению комиссии из случайно отобранных членов из числа заявителей проектов и представителей муниципалитета. Эта модель отличается от других тем, что включает интенсивную программу обучения для членов бюджетной комиссии.
- **Модель 4: Молодёжный бюджет**, где средства регионального бюджета выделяются ежегодно при участии учащихся старших классов средней школы. Школьные инициативы предназначались для небольших проектов по развитию местной социальной инфраструктуры и благоустройства. При работе с молодёжью можно достичь и множества дополнительных целей – подготовить молодёжь к инициативному бюджетированию во взрослой жизни и особенно в развитии навыков межличностного общения, умений делать презентации, работать в команде, выступать.
- **Модель 5: Программа организации развития территорий (ПОРТ) по инициативе общественности**, по которой создание и ремонт социальной инфраструктуры в городах финансируется через проекты, предложенные на собраниях местной общественности, за которые население голосует на сайте госуслуг. Сами инициативы ПОРТ предназначены для крупных инвестиционных проектов в городах на базе лучших наработок в рамках Проекта организации развития территорий (ПОРТ) по инициативе местного населения в г. Кашкайше (Португалия) и программы LISP. Делегаты от проектов могут отдать два голоса: один за свой проект и один за другой, после чего в дело вступают стационарные и мобильные пункты для голосования. Как показывает опыт, в голосовании по этим проектам принимает участие больше людей, чем в выборах в органы власти.

Ключевым фактором успеха в программе LISP является то, что конкурс мотивирует муниципалитеты на привлечение населения к принятию решений. К тому же, невзирая на скептицизм по поводу активности граждан, опыт в России, да и во всём мире, говорит о том, что граждане проявляют более высокую активность, чем можно было бы ожидать. Это не умаляет важности проведения просветительских кампаний по информированию населения и привлечению местного бизнеса. Стоит отметить и другой полученный опыт:

- Граждане должны привлекаться к разработке критериев отбора;
- Надо вести надлежащее документирование всех процессов, в том числе сохранять все подтверждающие фотографии;
- Доля софинансирования при использовании в критериях отбора должна быть ограничена во избежание конкуренции и оказания влияния за счёт увеличенной доли софинансирования.

В рамках таких крупных городских программ, как ПОРТ, было важно проводить собрания в целом ряде населенных пунктов, чтобы охватить крупные территории. Но после начальных очных собраний проводилось электронное голосование в целях расширения круга участников. Другой важный момент, который надо учитывать, это то, что критерий софинансирования не уместен в таких инициативах, учитывая масштаб проектов.

Опыт осуществления молодёжных инициатив показал, что работать с молодёжью легче, чем со взрослым населением: у молодёжи новые и свежие идеи, у них нет сдерживающих факторов в отношении того, что они предлагают. К тому же они готовы стать волонтерами на любом этапе работы. У них высокий уровень активности – до 80% всех учащихся учебного заведения готовы принять участие.

Проведена оценка воздействия «инициативного бюджетирования» в России, результаты которой показывают, что там, где внедрялись инициативы с привлечением населения к бюджетному процессу, наблюдались множественные положительные проявления. Например, отмечается более позитивное восприятие населением состояния местных дорог и улиц, водоснабжения, учреждений культуры, мест отдыха в тех районах, где проводились такие инициативы, по сравнению с похожими контрольными районами, где они не проводились. Более того, население в целом выше оценивает качество своей жизни в тех районах, где проводились такие инициативы, при этом большее количество граждан считает себя ответственными за то, что происходит в их местности. В тех районах, где проводились мероприятия по инициативному бюджетированию, граждане скорее поверят в то, что их власти учтут мнения жителей при решении местных проблем, и скорее окажут доверие главе своего населённого пункта.

Минфин также ежегодно объявляет лучшие практики привлечения населения к бюджетному процессу, в том числе, по итогам 2018 года:

- Ярославская область, где по программе инициативного бюджетирования выполняется приоритетный губернаторский проект при активном участии СМИ, при этом часть финансирования поступает из федерального министерства строительства;
- Кировская область, где более 65% населения являются благополучателями от участия населения в бюджетном процессе, и где определены целевые социальные группы таких инициатив, при этом установлены финансовые, статистические и социальные критерии отбора проектов;
- Республика Саха-Якутия, где применяются эффективные средства привлечения граждан через СМИ, социальные сети и мессенджеры;
- Сахалинская область с впечатляющими достижениями (см. ниже).

Российская Федерация – Сахалинская область

Сахалинская область является одним из лидеров в инициативном бюджетировании в Российской Федерации и за её пределами, несмотря на то, что начала реализовывать такие инициативы совсем недавно, в 2018 г. На Сахалине в таких программах приняли участие около 100 населённых пунктов, 52 тыс. участников, 10 тыс. старшеклассников из 125 школ, и 14492 избирателя (около 4% взрослого населения). Состоялось более сотни собраний местных жителей, а также множество обучающих мероприятий, большей частью в рамках проекта Всемирного банка LISP.

Применялись механизмы привлечения населения трёх видов: i) инициатива LISP по планированию небольших проектов развития в сельской местности совместно с муниципалитетами при финансировании через региональный бюджет; ii) инициатива Молодёжного бюджета для старшеклассников, предлагающих решения и идеи по улучшению коммунальной инфраструктуры (Сахалин стал первым регионом в России, где реализованы специальные программы по вовлечению

молодёжи в этот процесс); iii) инициатива развития общественного пространства для максимального вовлечения населения в строительство и реновацию городской социальной инфраструктуры, требующей серьёзных ресурсов.

Главная задача внедрения этих механизмов состояла в обеспечении роста доверия граждан к власти, а основные уроки и факторы успеха этого опыта определены таким образом:

- уделять достаточное время и терпеливо выслушивать граждан, не пытаясь заранее установить, что они могут предложить, что особенно верно в отношении молодёжных инициатив;
- ничего не добиться без политической воли, так как доверие граждан легко потерять в момент смены механизмов планирования или реализации, или по мере продвижения к следующему этапу работы;
- мэр обязательно должен участвовать в этой работе;
- необходимо тщательно следить и руководить работой подрядчиков, выбранных для осуществления проектов, отобранных при участии населения, чтобы в случае недобросовестной реализации не растерять доверие граждан;
- касательно молодёжных проектов, важно обеспечить активное участие молодёжи и возможность проявления ею лидерских качеств на всех этапах проекта;
- установить чёткие и прозрачные критерии отбора и многоступенчатые процедуры отбора;
- проводить кампании в СМИ;
- награждать участников в торжественной обстановке, чтобы помочь продвижению таких инициатив;
- готовить специальные инициативы для социально обособленных групп, например, инвалидов.

Результаты обследования

Конституция и федеральные законы обеспечивают правовые основы участия населения в бюджетном процессе.

Имеется поддержка письменных и устных обращений граждан: законодательство Российской Федерации регулирует правовые отношения, касающиеся прав граждан, в том числе на подачу обращений в письменной форме или лично в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает процедуру рассмотрения обращений граждан и личного приёма государственными органами, органами местного самоуправления и официальными лицами.

Конституция (Пункт 3 Статьи 101) указывает на проведение парламентских слушаний дважды в течение бюджетного процесса, обычно в июле и ещё раз в сентябре/октябре. Слушания в июле проводятся по основным направлениям бюджета, налоговой и таможенной политике на следующий финансовый год и плановый период. Слушания в сентябре/октябре касаются проекта федерального закона по предложенному федеральному бюджету на следующий финансовый год и плановый период после его представления в Государственную Думу на ознакомление и утверждение. **Как правило, парламентские слушания открыты для публики.**

Для поддержки участия населения применяется широкий спектр механизмов, и Российская Федерация распространила информационный документ среди всех стран Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности для ознакомления с ними.

По федеральному законодательству:

- **работает комиссия, которая рассматривает и вносит предложения по всем бюджетным документам в течение бюджетного процесса.** В комиссию входят представители профсоюзов, объединений работодателей и правительства.
- **также работает Общественная палата, состоящая из представителей граждан, общественных объединений и НПО.** В Палату входят 40 граждан, чьи кандидатуры утверждены Президентом Российской Федерации, 85 представителей общественных палат субъектов Российской Федерации, и 43 представителя общественных объединений и других некоммерческих организаций.
- **согласно федеральному закону публичные слушания проводятся на субнациональном (региональном) и местном уровнях.** На субнациональном (региональном) уровне есть требование

федерального закона о представлении на публичные слушания проектов бюджета и годовых отчётов о его исполнении. На местном уровне есть требование федерального закона о представлении на публичные слушания проектов местного бюджета и годовых отчётов о его исполнении.

- **на всех уровнях власти есть общие правила проведения публичных слушаний**, установленные федеральным законодательством. Закон 212-ФЗ от 21.07.2014 устанавливает, что организатор публичных слушаний заранее публикует информацию о вопросе, представляемом к публичным слушаниям, сообщая также дату, время, место, программу и цели их проведения. В то же время, организатор публичных слушаний обеспечивает всем участникам свободный доступ к материалам, касающимся существа вопроса, вынесенного на публичные слушания.

По федеральному уровню: Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений состоит из представителей профсоюзов, ассоциаций работодателей и правительства. Она непосредственно рассматривает и вносит предложения по всем главным бюджетным документам бюджетного процесса, в том числе по самому бюджету, налоговой и тарифной политике, а также по проектам федеральных законов об исполнении бюджетов внебюджетных фондов в весенний период (апрель-май), уточнённым сводным годовым отчётом об исполнении и оценке эффективности государственных программ (июнь), а также по проектам федеральных законов на следующий бюджетный год и плановый период федерального бюджета, бюджетам государственных внебюджетных фондов и другим документам в осенний период (август-сентябрь).

Источники: <http://government.ru/department/141/events/> ; <http://static.government.ru/media/files/STdknyAWRpzmvAwHhBczgCGhn6h51twi.pdf> ; <http://static.government.ru/media/files/REIParce7A6N8m7CUuBIJGzhkNvkFbly.pdf>

По отраслевым министерствам: при всех федеральных органах власти работают Общественные советы, обеспечивающие учёт интересов и потребностей граждан, защиту их прав и свобод, реализацию прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в сфере деятельности исполнительного органа, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью соответствующих федеральных органов исполнительной власти (Закон 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

- **Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти выполняет свою работу в соответствии с планом работ на год**, согласованным с главой органа исполнительной власти и утверждённым председателем Общественного совета. Этот согласованный список вопросов считается обязательным для обсуждения на совещаниях Общественного совета.
- **Секретарь Общественного совета передаёт материалы для совещания** руководителю исполнительного органа и членам Общественного совета **за 5 дней до** его проведения.
- **Членство в Общественном совете не является открытым для всех в областях, где может быть конфликт интересов.** В Общественный совет не могут входить лица, замещающие или в настоящее время занимающие должности государственных или муниципальных служащих, помимо других случаев, когда они могут не иметь права на это членство (например, если являются членами Общественной палаты), в соответствии с федеральным законом 32-ФЗ от 04.04.2005 «Об Общественной палате Российской Федерации»
- **Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе.**
- **Общественные советы вправе: рассматривать годовые планы работы федерального органа исполнительной власти;** участвовать в подготовке отчётов по результатам контрольной и надзорной деятельности относительно затрат на содержание федерального органа исполнительной власти и его территориальных подразделений.
- **В работе Общественного совета могут принимать участие граждане, общественные объединения и иные организации,** а также другие объединения граждан, представители которых не вошли в Общественный совет, прямо или опосредованно, подавая свои замечания и предложения.
- **Решения Общественного совета отражаются в протоколах его заседаний,** копии которых подаются ответственным секретарём Общественного совета членам Общественного совета.

- Информация публикуется в интернете. Сюда относится информация относительно решений Общественного совета, утверждённых на его заседаниях; выводы и результаты проверок по рассмотренным нормативно-правовым актам и другим документам; план работы на год, годовой отчет по результатам деятельности Общественного совета. Члены Общественного совета, не согласные с его решением, вправе выразить своё особое мнение, которое должно быть отражено в протоколе заседания.

Что касается Минфина, то Общественный совет Минфина рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на следующий финансовый год и плановый период. По результатам рассмотрения проводится голосование и подаётся заключение членов Общественного совета Минфина по проекту федерального бюджета.

Что касается парламента, то в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (пункт 3 Статьи 101), Совет Федерации и Государственная Дума проводят парламентские слушания по вопросам в пределах своей компетенции. Так, ежегодно (обычно в июле) Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам проводит парламентские слушания на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий финансовый год и плановый период». Совет Федерации также проводит парламентские слушания по проекту федерального закона о федеральном бюджете на следующий финансовый год и плановый период после его представления в Государственную Думу (обычно в конце сентября-начале октября).

- **Информация по теме парламентских слушаний**, времени и месту их проведения сообщается СМИ не менее, чем за 10 дней до начала парламентских слушаний.
- **Парламентские слушания открыты для представителей СМИ, общественных организаций и населения.** Состав участников таких мероприятий определяется организаторами – комитетом Совета Федерации, фракциями Государственной Думы и комитетами Государственной Думы.
- **Парламентские слушания записываются и документируются с помощью стенографии.** Протокол парламентских слушаний подписывается председателем заседания.
- **Материалы открытых парламентских слушаний освещаются в СМИ.** Материалы и стенограммы парламентских слушаний передаются в парламентскую библиотеку в течение 10 дней.
- **Рекомендации открытых парламентских слушаний публикуются, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.** Сюда относятся, например, рекомендации парламентских слушаний по проектам государственных программ, в том числе федеральных целевых программ; проекты основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики; долгосрочный бюджетный прогноз. Они направляются также в Правительство Российской Федерации.

Источники: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie_slushaniya ; <http://www.council.gov.ru/events/news/84196/>

В настоящий момент Бюджет для граждан на уровне центрального правительства является только справочным документом и не сопровождает парламентские слушания. Но большинство регионов применяют его на практике. По официальному запросу Минфина происходил поиск информации по использованию бюджета для граждан в процессе проведения публичных слушаний по проекту бюджета и его исполнению в 2017 году. В ответ 72 из 85 субъектов ответили положительно. Источник: Отчёт министерства финансов Российской Федерации по лучшим практикам подготовки бюджета для граждан в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах в 2017 году https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/11/main/DBDG_2017_blok_signal_small.pdf ,с. 44

С бюджетной информацией активно работает несколько организаций. Они же участвуют в Обследовании открытости бюджета. Информация о них раскрывается в момент публикации Индекса открытости бюджета силами МБП. Ряд научно-исследовательских организаций активно работает с проектом бюджета и отчетом по его исполнению. Выводы публикуются в общественном пространстве сайта Государственной Думы. Например, заключения по федеральному бюджету 2018 года и плановому периоду 2019 и 2020 года опубликованы следующими организациями:

1. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ (РАНХиГС)
2. Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара
3. Экономический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ)
4. Институт экономики Российской академии наук (РАН)
5. Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»
6. Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова
7. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)
8. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
9. Торгово-промышленная палата Российской Федерации
10. Общественная палата Российской Федерации.

Источник: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/274618-7>

С бюджетными данными также работает Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Отдельной стратегии по повышению бюджетной грамотности населения в Российской Федерации нет. Но тема бюджетной грамотности в России считается частью более общего проекта по «повышению финансовой грамотности населения». В структуре просветительских материалов по повышению финансовой грамотности имеется блок вопросов по государственным финансам, налогообложению, с кратким описанием бюджетной системы и других тем. Общая стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г.

В течение 2015 -2017 годов Минфин совместно с Всемирным банком осуществлял проект «Повышение бюджетной грамотности» в целях формирования ответственности граждан благодаря пониманию задач и функций госбюджета, а также подготовки молодёжи к активному участию в бюджетном процессе. В рамках проекта был разработан учебно-методический комплекс для курса «Бюджетная грамотность для старшеклассников», куда вошли 4 пособия: учебник для учащихся, учебная тетрадь для учащихся, методическое пособие для учителей и пособие для родителей. Основные учебные модули строятся вокруг трёх главных тем: что и зачем мы платим в бюджет; что и как мы получаем из бюджета; как мы можем влиять на бюджет.

На основании полученных результатов и анализа этого проекта были разработаны меры по повышению бюджетной грамотности в Российской Федерации среди других целевых групп населения. Так, государственная программа “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”, за которую отвечает Минфин, была доработана. Правительство утвердило её 15 апреля 2014 года Постановлением №320, которое предусматривает, в том числе меры по повышению бюджетной грамотности участников инициативного бюджетирования. С 2015 года функционирует Единый портал бюджетной системы (www.budget.gov.ru), который является инструментом, обеспечивающим прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

СЕРБИЯ

Закон о бюджетной системе регулирует планирование, подготовку, принятие и исполнение бюджета Республики Сербия. Этим законом определены бюджетные принципы, правила и процедуры, которые используются для обеспечения долгосрочной устойчивости фискальной политики. В соответствии с Законом о бюджетной системе был создан Фискальный консультативный совет для независимой оценки достоверности фискальной политики с точки зрения выполнения бюджетных правил, чтобы укрепить доверие населения и обеспечить подотчётность властей в отношении управления бюджетом.

Фискальный консультативный совет наделён несколькими функциями, в том числе обязан подтверждать правильность макроэкономических и фискальных допущений, положенных в основу выработки бюджетной стратегии правительства. Кроме того, он обязан: давать независимую и реалистичную оценку мер экономической политики, предложенных правительству в целях достижения количественных бюджетных параметров, заданных правительством; оценивать основные бюджетные риски и вероятность выполнения в будущем поставленных перед правительством бюджетных задач; оценивать степень, в которой правительство придерживалось своих собственных бюджетных правил; оценивать наличие оснований для введения положения, позволяющего исключения из правил в связи с особыми обстоятельствами, а также вероятность того, что план правительства по учёту обстоятельств позволит вернуться к соблюдению правил; проверять пригодность экономических классификаций, в том числе обычных классификаций капитальных расходов для обеспечения эффективного измерения количественных бюджетных показателей.

В Народной скупщине Республики Сербия учреждён парламентский бюджетный офис в целях улучшения финансового надзора за работой правительства, а также за принятием и исполнением бюджета. Целью парламентского бюджетного офиса является оказание экспертно-технической помощи рабочим органам Народной скупщины, прежде всего, Комитету по финансам, республиканскому бюджету и контролю расходования государственных средств в деле надзора за государственными финансовыми средствами.

Направляемая в Народную скупщину Бюджетная стратегия включает цели бюджетной политики правительства и оценку её устойчивости. Основной задачей Бюджетной стратегии является формирование долго- и краткосрочных целей государственной бюджетной политики на три последующих финансовых года, начиная с года, для которого подготовлена бюджетная стратегия. Кроме того, бюджетная стратегия нацелена на дополнительное разъяснение соотношения среднесрочных целей с бюджетными принципами и правилами, соответствующими закону, а также на оценку влияния бюджетной политики на распределение доходов между поколениями и оценку устойчивости бюджетной политики.

Бюджетные данные и оценки публикуются на публичных сайтах. Макроэкономические бюджетные данные публикуются ежемесячно на сайте Минфина; отчёты по аудиту публикуются на сайте высшего органа по аудиту; а оценка Фискального консультативного совета в отношении предложенного проекта бюджета публикуется на его сайте и направляется в Народную скупщину.

Бюджет для граждан впервые опубликован в 2015 году на сайте Минфина в целях облегчения доступа ко всей имеющейся информации по сбору и расходованию средств налогоплательщиков и представления её в понятном виде для населения. После принятия закона о бюджете Народной Скупщиной, бюджет для граждан дорабатывается и размещается снова на сайте Минфина.

УЗБЕКИСТАН

Стратегия действий будущего развития Узбекистана в 2017-2021 гг. и объявление “Года диалога с народом и интересов человека” в 2017 году кардинально изменили механизмы взаимодействия государственных органов и граждан. Важной предпосылкой нового взаимодействия является признание того факта, что диалог между органами государственной власти и гражданами представляет собой ценный инструмент укрепления доверия к власти, что может повысить вероятность оказания поддержки усилиям властей по развитию страны со стороны граждан (если граждане знают о мерах, предпринимаемых правительством в их интересах).

В ноябре 2018 года было принято Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан с перечислением мер и основных задач по обеспечению прозрачности экономической и финансовой информации в Республике.⁹¹ В контексте новых посланий активно продвигается идея открытости

⁹¹ Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 22.11.2017 № 1295-Ф.

действий органов государственной власти на всех уровнях, в том числе в сфере государственных финансов.

В этих условиях Узбекистан переживает свою первую открытую бюджетную реформу в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» за август 2018 года. С 2019 года существует положение, позволяющее гражданам участвовать в распределении не менее 10% дополнительных (сверхплановых) бюджетных средств районов (посёлков) для проектов, осуществляемых по инициативе граждан; а в 2020 году государственный бюджет и целевые бюджеты должны будут приниматься в виде отдельного закона и выноситься на общественное обсуждение до представления в законодательный орган власти (до 2020 года параметры государственного бюджета устанавливались постановлением президента).

Минфин совместно с министерством по развитию информационных технологий и коммуникаций также запустили в работу Открытый бюджетный портал (<https://openbudget.nz/>) в целях повышения открытости бюджета и участия населения в бюджетном процессе. Этот портал облегчит общественный контроль за расходами; проинформирует население о проектах, осуществляемых в интересах местного населения и разрабатываемых при активном его участии; соберёт мнения и замечания граждан по любым нарушениям бюджетного законодательства и предложения по улучшению бюджетного процесса. Учитывая довольно низкий уровень бюджетной грамотности, Минфин также планирует работать в этой области в предстоящий период.⁹²

В июне 2018 года Международный валютный фонд провёл оценку бюджетной прозрачности Узбекистана, где признал, что Узбекистан начал комплексную реформу УГФ по повышению бюджетной прозрачности, и МВФ отметил формирование нового подразделения в Минфине, которому поручено вести работу по совершенствованию УГФ и повышению прозрачности. После проведения оценки был сделан вывод о том, что Узбекистан соответствует базовым стандартам с превышением, выполняя 16 из 36 принципов Кодекса МВФ о прозрачности.⁹³ В 2022 году, впервые в своей истории, Узбекистан будет участвовать в оценке Индекса открытости бюджета.

Всемирный банк также недавно провёл оценку государственных расходов и финансовой подотчётности (PEFA) в стране. В целом, по результатам 61% всех показателей (всего их 31), Узбекистан получил оценку выше С+, поднявшись по сравнению с оценкой PEFA в 2012 году. Однако, несмотря на отмеченные успехи в обеспечении публичного доступа к ключевой финансовой информации, по теме прозрачности государственных финансов только 2 из 6 показателей получили оценку выше С+. Эти 6 показателей касаются бюджетной классификации, бюджетной документации, операций правительства вне национальных счетов, трансфертов субнациональным органам власти, информации об эффективности предоставления услуг и публичного доступа к бюджетной информации. По первым двум из этих показателей получены баллы, свидетельствующие о более, чем хорошей практике, а самые низкие баллы присвоены показателям в отношении трансфертов субнациональным органам власти и информации об эффективности предоставления услуг. Результаты оценки PEFA по прозрачности будут, помимо прочих факторов, влиять на пересмотр стратегии УГФ Узбекистана, чтобы устранить обнаруженные слабые места.

Право доступа к информации является одним из прав, гарантированных гражданам высшим законодательством страны: «...каждый гражданин имеет право на поиск, получение и распространение любой информации, кроме той, что направлена против существующего конституционного порядка, и в случае иных ограничений, определённых законом». (Статья 29 Конституции Республики Узбекистан). “Все государственные органы, гражданские объединения и официальные лица Республики Узбекистан обязаны предоставлять гражданам возможность

⁹² По словам заместителя министров финансов Узбекистана, г-на Дильшоода Султанова на встрече с членами РЕМПАЛ в Ташкенте в 2019 году.

⁹³ См. презентацию Узбекистана на пленарном совещании БС в 2019 году.

знакомиться с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы” (Статья 30 Конституции).

Открытость заявлена как принцип бюджетной системы в Статье 7 Бюджетного кодекса. Согласно этому принципу закон (Статьи 17 и 169)⁹⁴ устанавливает обязательность публикации информации по утверждённому и исполненному государственному бюджету, а также бюджетам государственных специализированных фондов (ГСФ) в СМИ и на сайте Минфина. Проекты государственных бюджетов, бюджетов государственных целевых фондов, основные направления политики, отчёты об исполнении государственных бюджетов и бюджетов государственных целевых фондов **обязательно публично обсуждаются** до представления в Законодательную палату Республики Узбекистан.

Таким образом, Минфин публикует нормативные и правовые акты, информацию о новых утверждённых программах ГСФ, на которые выделены средства из госбюджета. На сайте Минфина открыты консультации для граждан, у которых есть возможность участвовать в процессе принятия решений и выработке рекомендаций по внесению изменений и поправок в нормативные документы.

Квартальные данные по исполнению госбюджета публикуются на портале государственных услуг.⁹⁵ К ним относятся фактические налоговые поступления и общая сумма доходов из неналоговых источников. Налоги подразделяются на прямые и косвенные, но никаких пояснений не даётся, что делает их непонятными для граждан без экономического образования. Кроме того, публикуются расходы государственного бюджета по отраслям (в сфере образования, здравоохранения, науки, народного хозяйства и др.). Публикуются данные по бюджетным поступлениям и расходам.

Ниже приведены примеры информации, доступной в настоящее время: Параметры бюджета и информация об его исполнении загружаются на сайт Минфина. Эти данные разбиваются по налогам и расходам, но не слишком подробно. Кроме того, публикуется информация об исполнении бюджетов ГСФ и государственных специальных программ.⁹⁶

- Информационные заметки по ГСФ содержат показатели планируемых к выделению средств и объема выполненных работ, израсходованных средств и выполненных работ, а также количество планируемых к закупке и закупленных единиц оборудования и техники.
- Кое-какую информацию по параметрам расходов при реализации программ ГСФ, в том числе о понесённых бюджетом расходах, можно получить на сайте министерства экономики (нормативно-правовые акты по утверждению ежегодных государственных программ, отраслевых и территориальных программ). В приложениях к нормативно-правовым актам публикуются суммы предусмотренных расходов с разбивкой по источникам их покрытия. Информацию о капитальных затратах с разбивкой по источникам и отраслям можно найти в сводном виде из сообщений о результатах социально-экономического развития Узбекистана и в публикуемых основных макроэкономических показателях.
- На сайтах распорядителей бюджетных средств (отраслевых министерств) можно найти только некоторую информацию, в том числе совокупные данные по доходам и расходам. Некоторые данные публикуются по результатам реализации государственных программ, нормативных актов по развитию определенных направлений, в информации по грантам/дотациям и инвестиционным проектам. Финансовые данные в основном касаются числа персонала и объёмов планируемых и выполненных работ.

В целях повышения прозрачности и подотчётности местных органов исполнительной власти в 2015 году были внесены изменения и поправки в Закон Республики Узбекистан «О

⁹⁴ Об исполнении государственного бюджета Республики Узбекистан <https://www.mf.uz/ispolnenie-gosudarstvennogo-byudzheta.html>

⁹⁵ <https://data.gov.uz/ru/datasets>

⁹⁶ Например, «Информация о реализации Государственной программы по совершенствованию мелиоративного состояния орошаемых земель и рациональному использованию водных ресурсов на период 2013-2017 гг. за счёт средств из Фонда мелиорации орошаемых земель (от 01.06.2017)».

государственной власти на местах». Закон предусматривает механизм, позволяющий кенгашам (собраниям депутатов) заслушивать отчёты хокимов (руководителей областей). По результатам слушаний народные депутаты кенгашей принимают решения, и даётся всесторонняя оценка работы местной администрации. Принятые решения и отчёт хокима должны публиковаться в официальных изданиях и на сайтах местных администраций. Отчёты хокимов и публикация этой информации создают предпосылки для усиления подотчётности местных органов власти и для контроля за их деятельностью. Несмотря на этот закон, никакие местные власти пока не публикуют свои данные в упрощённом формате (т.е. в виде бюджета для граждан).

Местные власти используют широкий спектр инструментов для вовлечения граждан в бюджетный процесс, в том числе сбор предложений по местным налогам и приоритетным направлениям расходования средств; организация интернет-форумов, собраний и круглых столов, а также общественных слушаний по проектам местных бюджетов.

В городе Ташкенте был запущен бюджетный эксперимент по полной передаче всех поступлений местных налогов в районные бюджеты.⁹⁷ Остальные налоговые поступления распределяются между городским и районными бюджетами, а часть поступлений общенациональных налогов передаётся в городской бюджет. Это усилило доходную базу районных бюджетов и расширило полномочия местных органов власти при решении вопросов социально-экономического развития. В этом случае требования об открытости бюджета и контроле целевого и эффективного расходовании средств становятся важными не только для государства, но и для широких слоёв населения.

Несмотря на недавно проведённые реформы, уровень понимания бюджетных вопросов остаётся весьма низким у населения в целом, что негативно влияет на восприятие эффективности и качества бюджета страны и работы Минфина. В результате, независимо от состояния финансирования различных проектов и отраслей, население недовольно социальной сферой (здравоохранением, образованием и т.д.), в том числе ставками налогообложения и другими аспектами. Гражданам не хватает инструментария для анализа или проверки деятельности государства. Кроме того, у граждан практически отсутствует опыт участия в бюджетном процессе, в том числе в осуществлении надзора за проектами, чтобы с помощью системы общественного контроля не допустить хищения средств.

Учитывая новые веяния в отношении взаимодействия власти и граждан, Минфин также начал предпринимать попытки по вовлечению экспертного сообщества и других заинтересованных сторон в обсуждение и принятие бюджетных документов. Сама идея открытости и доступности бюджетной информации принимается всё более широкими массами, во многом благодаря тому факту, что полномочия местных органов власти в сфере управления государственными финансами постепенно расширяются.

В 2017 году Сводный аналитический департамент Минфина начал более активно работать с заявлениями граждан по совершенствованию бюджетной политики на 2018 год. Новые форматы взаимодействия органов власти с населением были внедрены в рамках «электронного правительства». Интегрированный портал интерактивных государственных услуг (ИПИГС) стал площадкой взаимодействия (www.my.gov.uz). В течение уже почти четырёх лет работы на портал поступили почти 1,3 миллиона обращений от физических и юридических лиц. Установлен контроль за обязательным реагированием на заявления. Этот канал усилил обмен информацией между гражданами и государственными органами и внёс свою лепту в принятие мер в отношении многих приоритетных вопросов. Одновременно с развитием инструментария «электронного правительства» в различных ведомствах появились «виртуальные приёмные», куда граждане могут направлять свои обращения по электронной почте или пользуясь формами обратной связи.⁹⁸

Виртуальная приёмная Президента Республики Узбекистан и народные приёмные организуют прямой диалог с населением при поддержке новой системы рассмотрения обращений граждан и

⁹⁷ Постановление Президента Республики Узбекистан «О расширении полномочий органов государственной власти на местах и повышении их ответственности за формирование доходов местных бюджетов», № ПП-3042, от 07.06. 2017.

⁹⁸ В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 28.12.2016 «О мерах по коренному совершенствованию системы работы с обращениями физических и юридических лиц» была организована виртуальная приёмная Президента, а также народные приёмные во всех областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения).

юридических лиц. Поток информации от физических и юридических лиц через виртуальные и народные приёмные оказался более интенсивным, чем через ИПИГС.

Основными темами обращений были безработица, предоставление медикаментов, выплата социальных пособий, реновация, оказание медицинской помощи, или, другими словами, вопросы чаще касались деятельности бюджетных организаций по оказанию государственных услуг и их качеству. По статистике, две трети полученных за 9 месяцев 2017 года Минфином и его департаментами обращений физических и юридических лиц касались пенсионного обеспечения и только 3% - налоговых и таможенных ставок.⁹⁹ По бюджету было получено лишь несколько обращений, что отражает низкий уровень участия населения в бюджетном процессе. Другим косвенным показателем является активность на форуме сайта Минфина, который работает в разделе по налоговой и таможенной политике.¹⁰⁰

В 2017 году Минфин объявил о разработке Концепции налоговой и бюджетной политики на 2018 год.¹⁰¹ В рамках этой работы Минфин предложил министерствам, ведомствам, научным государственным и негосударственным организациям, хозяйствующим субъектам и гражданам представить свои предложения для включения в Концепцию. Сюда включаются также предложения и рекомендации, касающиеся принятия новых подходов к планированию и финансированию бюджета, а также глубокий анализ существующей налоговой системы.

В 2014 году учебный центр при Минфине организовал учебный семинар для представителей СМИ в рамках проекта ПРООН «Реформа бюджетной системы Узбекистана».

Концепция подготовки и публикации Бюджета для граждан Республики Узбекистан на 2018-2019 годы, принятая в ноябре 2017 года, также предусматривает обучение работников СМИ и журналистов. Оно будет посвящено наиболее значимым вопросам и темам бюджета для граждан. Сама подготовка бюджета для граждан осуществлялась в три этапа. На первом этапе происходило расширение практики публикации бюджетных данных. Минфин и ПРООН дали старт второму этапу в 2018 году в рамках проекта «Содействие реформе управления государственными финансами в Узбекистане». В настоящее время идёт третий этап, посвящённый организации и поддержке информационного портала.

В результате этих реформ в 2018 году был опубликован первый «Бюджет для граждан», а «Бюджет для граждан» в 2019 году был опубликован совместно с самим бюджетом 2019 года. Помимо этого, также опубликовано заключение Счётной палаты по проекту бюджета и отчёт об исполнении бюджета.

⁹⁹ <https://www.mf.uz/home/o-ministerstve/rukovodstvo/item>

¹⁰⁰ <http://uforum.uz/forumdisplay>

¹⁰¹ <https://mf.uz/home/o-ministerstve/press-sluzhba/>