



# Преодоление проблем, возникающих при подготовке бюджетов для граждан в странах-членах РЕМРАЛ

Информационно-аналитический продукт («продукт знаний»), подготовленный  
Рабочей группой бюджетного сообщества (БС) по вопросам бюджетной  
грамотности и прозрачности бюджета

Июнь 2017 г.



## Вступительное слово

Как лидер Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, рада представить результаты коллективного труда представителей порядка 15 министерств финансов из региона Европы и Центральной Азии, которые являются членами Практикующего бюджетного сообщества REMPAL.

### Изменения в доступности Бюджетов для граждан общественности Страны-участницы REMPAL (результаты обзора МБП)



Проект документа был также разослан в апреле 2017 года ключевым международным партнерам, которые внесли свой вклад в процесс завершения работы над документом и поделились следующими положительными отзывами о нашей работе:

*Поздравляем с подготовкой полного, эффективного и практичного пособия по созданию Бюджетов для граждан в сети REMPAL. Документ разработан на основе современной литературы по теме и практики и, что интересно, выделяет проблемы, которые характерны и для других регионов. После опубликования окончательной версии документа, продуктом Вашего труда будут пользоваться во всем мире. Благодарим Вас за это! Комментарии Хуана Пабло Герреро, директора сети Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT).*

*Благодарю Вас за возможность представить комментарии по данному документу, который наглядно отражает существенную работу и тщательный анализ, проделанные экспертами Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. Мои поздравления Вам и Вашим коллегам по Рабочей группе с подготовкой такого исчерпывающего и полезного документа по теме. Ронни Даунс, заместитель руководителя – Управление бюджетирования и государственных расходов, Директорат по вопросам государственного управления и территориального развития, ОЭСР.*

*«Я участвовала в нескольких заседаниях Рабочей группы БС и впечатлена тем, как группа использовала результаты Обзора открытости бюджетов в качестве стимула для улучшения прозрачности бюджета. Их коллективный труд способствовал значительным улучшениям прозрачности бюджета в ряде стран-участниц, а также наличию Бюджетов для граждан в регионе.»* Елена Мондо, старший технический советник, Международное бюджетное партнерство.

Я бы хотела воспользоваться этой возможностью и поблагодарить все наши страны-участницы за работу, особенно те, которые регулярно уделяли большое внимание этому документу (Канат Асангулов и Нурида Бальзакова из Минфина Кыргызской Республики, Младенка Карачич из Минфина Хорватии, Михаил Прохорик из Минфина Беларуси, Вирджиния Комса из Минфина Румынии, Наталия Толопыло из Минфина Украины, Армен Манукян из Минфина Армении и Василе Ботика из Минфина Молдовы), а также международные организации, которые помогали нам в этом процессе. Особая благодарность ресурсной команде проекта REMPAL, и в частности Дианне Обри, которая помогала нам все это время. Предварительные результаты Обзора открытости бюджетов, опубликованные Международным бюджетным партнерством в апреле 2017 г., указывают на значительное увеличение количества стран, отметивших наличие у них Бюджетов для граждан, чему в ряде случаев способствовала и наша работа.



Хочется пожелать минфинам-членам нашего сообщества успехов в проведении начатых реформ и повышении прозрачности бюджетов, и я с нетерпением буду ждать появления других возможностей совместной работы для дальнейшего продвижения реформ по вовлечению граждан в бюджетный процесс.

С наилучшими пожеланиями,

Анна Беленчук  
Председатель Бюджетного сообщества РЕМРАЛ  
Министерство финансов Российской Федерации



## Содержание

<b>Введение</b> .....	<b>5</b>
<b>Обоснование</b> .....	<b>5</b>
<b>ДЕСЯТЬ ПРОБЛЕМ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ</b> .....	<b>7</b>
Проблема 1. Определение организации, ответственной за подготовку и распространение бюджета для граждан .....	7
Проблема 2. Дефицит государственных средств .....	10
Проблема 3. Отсутствие политической воли .....	11
Проблема 4. Отсутствие мотивации и стимулов у органов власти на центральном и муниципальном уровне .....	13
Проблема 5. Определение оптимальных сроков подготовки бюджета для граждан.....	14
Проблема 6. Определение оптимального формата и содержания бюджета для граждан.....	16
Проблема 7. Определение оптимального подхода к проведению консультаций с гражданами по вопросам гражданского бюджета.....	19
Проблема 8. Низкий уровень бюджетной грамотности у граждан и некоторых государственных служащих.....	22
Проблема 9. Низкий уровень интереса к бюджету среди граждан.....	24
Проблема 10. Отсутствие доступа к надежным медийным и (или) коммуникационным технологиям.....	25
<b>Дальнейшие шаги</b> .....	<b>25</b>
<b>Приложение: ПРИМЕРЫ ПРАКТИКИ СТРАН-ЧЛЕНОВ РЕМПАЛ</b> .....	<b>27</b>
<b>Хорватия: повышение прозрачности бюджетов на национальном и местном уровне</b> .....	<b>27</b>
<b>Кыргызская Республика: повышение прозрачности бюджета</b> .....	<b>28</b>
<b>Российская Федерация: пример преодоления препятствий на пути к открытому и понятному бюджету</b> .....	<b>29</b>
<b>Список использованной литературы</b> .....	<b>32</b>



## Введение

1. Программа «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) представляет собой сетевую платформу, в рамках которой осуществляется взаимодействие в сфере управления государственными финансами между правительствами стран-членов PEMPAL из региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность PEMPAL организована в рамках трех тематических сообществ: бюджетного сообщества (БС), казначейского сообщества (КС) и сообщества по внутреннему аудиту (СВА). Технический контент в сети формируется с помощью ресурсных групп в составе специалистов Всемирного банка и других организаций-доноров. Деятельность ресурсных групп финансируется за счет средств доноров. Члены PEMPAL изучают современные международные стандарты и подходы, а также делятся опытом проведения реформ в своих странах. Распространение информации в сети осуществляется на рабочих языках PEMPAL: английском, русском и боснийско-хорватско-сербском (БХС). В период реализации Стратегии PEMPAL на 2012-2017 годы основными донорами программы были Министерство финансов Российской Федерации, Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO) и Всемирный банк<sup>1</sup>.
2. В бюджетном сообществе представлена 21 страна-член PEMPAL. Цель деятельности сообщества – совершенствование бюджетной методологии, бюджетного планирования и повышение прозрачности бюджета. В рамках БС создано несколько рабочих групп, объединяющих подгруппы членов, которые встречаются на регулярной основе для обсуждения общих проблем и поиска путей их решения. Рабочая группа по вопросам повышения бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, возглавляемая Анной Беленчук из Министерства финансов Российской Федерации (Минфин России) ставит перед собой цель изучать международный опыт в сфере повышения бюджетной грамотности граждан, обеспечения открытости бюджета и доступности бюджетной информации. Опираясь на полученные знания, рабочая группа подготовит рекомендации для стран PEMPAL, которые будут включены в «продукты знаний» с целью распространения выработанных рекомендаций среди стран региона ЕЦА<sup>2</sup>.Т.
3. В Рабочей группе по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета представлены 15 стран-членов: Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Румыния, Российская Федерация, Таджикистан, Турция, Украина и Узбекистан.

## Обоснование

4. На момент начала работы Группы, практика публикации бюджетов для граждан не имела широкого распространения в регионе PEMPAL. Как показали результаты Обзора открытости бюджетов за 2015 год, проведенного Международным бюджетным партнерством (МБП)<sup>3</sup>, в 2015 году бюджет для граждан публиковали только восемь стран,

<sup>1</sup> С дополнительной информацией можно ознакомиться на сайте [www.pempal.org](http://www.pempal.org). Настоящий информационно-аналитический материал подготовлен членом ресурсной группы БС Дианной Обри (Всемирный банк) в тесном сотрудничестве с членами Рабочей группы БС и в соответствии с общими задачами и подходом, сформулированными Анной Беленчук из Министерства финансов Российской Федерации и ресурсной группой БС.

<sup>2</sup> Анна Беленчук (2015), *Концепция деятельности Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности*, стр. 1.

<sup>3</sup> МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год*; данные сформированы на основе имеющейся бюджетной документации, представленной в Приложении С. Анализ по странам PEMPAL также представлен в докладе Всемирного банка 2016 года «Прозрачность бюджетов в странах PEMPAL». Презентация Дианны Обри на семинаре в Минске (Республика Беларусь).



входящих в РЕМРАЛ: Азербайджан, Болгария, Хорватия, Чешская Республика,<sup>4</sup> Грузия, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Таджикистан. В этом контексте перечисленные страны решили сосредоточить внимание на реформах в рассматриваемой сфере, выявлять проблемы, с которыми они сталкиваются в настоящее время, и делиться с другими странами возможными способами их преодоления. Хорватия, Кыргызская Республика и Российская Федерация подготовили подробную информацию об используемых ими подходах. Данная информация приводится в **Приложении**.

5. **МБП определяет бюджет для граждан как упрощенный вариант государственного бюджета, написанный более доступным языком и специально предназначенный для представления основной информации о бюджете широкой общественности.** Подготовка правительством бюджета для граждан служит институциональным механизмом для закрепления обязательства правительства представлять свою политику таким образом, чтобы она была понятна и доступна всему населению. Кроме того, бюджет для граждан может быть ценным инструментом, помогающим инициировать и поддерживать диалог между властью и обществом. Бюджеты для граждан могут сильно различаться с точки зрения фокуса внимания, содержания и объема и могут быть представлены в самых разных форматах - от простой брошюры до всеобъемлющего отчета.<sup>5</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендует обеспечивать открытость, прозрачность и доступность бюджетных документов и данных посредством четкого представления и разъяснения воздействия бюджетных мер – как тех, которые относятся к налогам, так и тех, которые касаются бюджетных расходов, отмечая при этом, что «бюджет для граждан» или краткое изложение бюджета в общепринятой и простой для понимания форме является одним из способов достижения этой цели.<sup>6</sup>
6. **Заседания Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета состоялись в конце 2015 года и в 2016 году.** Во время встреч прошли дискуссии в формате «круглого стола», посвященные трудностям, с которыми сталкиваются страны при подготовке бюджетов для граждан. В дискуссиях принимали участие представители Международного бюджетного партнерства, которые рассказали о примерах передовой практики, выявленных по результатам Обзора открытости бюджетов за 2015 год, проведенного МБП.
7. **По итогам состоявшихся обсуждений Рабочая группа определила десять основных проблем, с которыми сталкиваются страны РЕМРАЛ при подготовке бюджетов для граждан.**
  - Проблема 1. Определение организации, ответственной за подготовку и распространение бюджета для граждан
  - Проблема 2. Дефицит государственных средств
  - Проблема 3. Отсутствие политической воли
  - Проблема 4. Отсутствие мотивации и стимулов у органов власти на центральном и муниципальном уровне
  - Проблема 5. Определение оптимальных сроков подготовки бюджета для граждан
  - Проблема 6. Определение оптимального формата бюджета для граждан

<sup>4</sup> Чешская Республика является членом РЕМРАЛ, но участвует только в деятельности сообщества по внутреннему аудиту (СВА).

<sup>5</sup> МБП (2016), *Выводы по итогам Обзора открытости бюджетов*, презентация Елены Мондо на семинаре в Минске (Республика Беларусь).

<sup>6</sup> ОЭСР (2015), *Принципы управления бюджетным процессом*, Принцип 4d, стр. 7, из *Рекомендаций Совета по управлению бюджетным процессом*, ОЭСР, Париж. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>



- Проблема 7. Определение оптимального подхода к проведению консультаций с гражданами по вопросам гражданского бюджета
- Проблема 8. Низкий уровень бюджетной грамотности у граждан и некоторых государственных служащих
- Проблема 9. Низкий уровень интереса к бюджету у граждан
- Проблема 10. Отсутствие доступа к надежным медийным и (или) коммуникационным технологиям.

8. Настоящий документ служит «продуктом знаний», в котором на основе изучения экспертного опыта и международных рекомендаций определяется набор возможных способов преодоления перечисленных проблем. Документ не предназначен для замены существующих международных руководств и принципов. Он опирается главным образом на экспертные рекомендации, полученные от членов Рабочей группы в 2015 и 2016 годах, а также на рекомендации международных организаций, в частности, полученные от Международного бюджетного партнерства в феврале 2016 года и взятые из руководств и докладов МБП. Кроме того, были проанализированы принципы, методики и инструменты, принятые в рамках ОЭСР, программы «Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT), Секретариата программы «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA) и Международного валютного фонда (МВФ). В тех случаях, когда были найдены рекомендации, подходящие для решения перечисленных десяти проблем, приводятся соответствующие ссылки.

## ДЕСЯТЬ ПРОБЛЕМ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Проблема 1. Определение организации, ответственной за подготовку и распространение бюджета для граждан

9. **За представление информации в упрощенном формате для граждан должна отвечать организация, которая отвечает за основной документ, т.е. бюджет.** Например, на субнациональном уровне это региональные и местные власти, а на национальном уровне - министерство финансов. Рабочая группа согласовала этот принцип после обсуждения преимуществ и издержек каждого варианта - от бюджетного департамента в министерстве финансов или конкретного подразделения или ответственных должностных лиц в других структурах минфина до независимого агентства, журналистов и (или) других заинтересованных сторон, например, общественных организаций или научных институтов. Решение Рабочей группы о том, что задача подготовки бюджета для граждан должна возлагаться на организацию, отвечающую за подготовку основного финансового документа, было обосновано необходимостью снижения риска искаженного представления фактов, а также отсутствием у других структур достаточных стимулов для подготовки документов для граждан на регулярной основе. Также было согласовано, что для обеспечения устойчивости процесса должны быть созданы соответствующие институциональные механизмы.

10. **Рекомендация МБП гласит, что подготовка гражданского бюджета – это задача, в первую очередь, правительства.**<sup>7</sup> Бюджеты для граждан, подготовленные структурами гражданского общества, не могут заменять собой гражданский бюджет, подготовленный правительством. Правительство владеет знаниями и информацией, например, о

<sup>7</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 12.



макроэкономических допущениях и мотивах, которыми руководствовались при определении приоритетности бюджетных ассигнований, а гражданское общество такой информацией не располагает. Кроме того, правительство обязано отчитываться перед населением своей страны, и гражданский бюджет служит для этого эффективным инструментом. Сотрудники по связям с общественностью в министерстве финансов также могут помочь в этом процессе.<sup>8</sup> Согласно рекомендации ОЭСР, формирование и использование бюджетных данных должно способствовать достижению других важных целей правительства, таких как создание системы открытого правительства, обеспечение добросовестности, проведение оценки программ, а также координация реализации государственной политики на национальном и субнациональном уровнях управления.<sup>9</sup>

11. **Правительство может облегчать распространение бюджетной информации, используя СМИ и соответствующие группы гражданского общества**, поскольку такие заинтересованные структуры могут играть важную роль в просвещении общественности и обеспечивать максимально широкое распространение и воздействие гражданского бюджета, особенно при его первом выпуске. Согласно Институту общественных финансов, ключевую роль в распространении информации играют СМИ. Большинство граждан, как правило, следят за теми или иными формами СМИ, и, скорее всего, почерпнут информацию именно оттуда, а не с правительственных Интернет-сайтов или из брошюр.<sup>10</sup> Также следует принять во внимание возможность использования самых разных каналов распространения информации, например, таких как радио и собрания граждан.<sup>11</sup>
12. **МБП рекомендует распространять бюджет для граждан, как минимум, с помощью трех различных инструментов и каналов** (Интернет, рекламные щиты, радиопрограммы, газеты, печатные брошюры и т.д.). Это позволит охватить максимально большую часть населения, в том числе тех лиц, кто, как правило, не имеет доступа к бюджетным документам и информации из других источников.<sup>12</sup> Наиболее подходящие форматы и наиболее действенные средства будут зависеть от конкретной аудитории, которую правительство стремится охватить. Согласно положениям руководства к Обзору открытости бюджетов за 2015 год, чтобы получить наивысший балл по соответствующему вопросу в рамках Индекса открытости бюджета (ИОБ), требуется обеспечить распространение бюджетных документов вплоть до самого низового уровня, обеспечивая охват населения как по географическим территориям, так и по определенным группам населения (женщины, пожилые люди, лица с низкими доходами, городское и сельское население и т.д.).<sup>13</sup>
13. **GIFT отмечает наличие наглядной международной практики, указывающей на новые тенденции в процессе подготовки такого типа документов. Первая тенденция касается практики формирования Бюджета для граждан по итогам активного диалога между финансовыми органами и общественными организациями**, проводящими независимый анализ бюджета и государственной политики, например, в ЮАР. Общественные организации, в основном, отвечают за определение содержания и

<sup>8</sup> Там же; МБП (2016), рекомендация Мондо в ходе дискуссий.

<sup>9</sup> ОЭСР (2015), Принципы управления бюджетным процессом из *Рекомендаций Совета по управлению бюджетным процессом*, Принцип 4е, стр. 7.

<sup>10</sup> Комментарии по электронной почте, представленные в апреле 2017 г. Катариной Отт, ИОФ. ИОФ является членом сети GIFT и представляет собой независимый институт, играющий важную роль в развитии прозрачности бюджета (мониторинг, анализ, консультации по вопросам прозрачности бюджета и инновационной практики) в Хорватии.

<sup>11</sup> Murray Petrie and Jon Shields, 2010, *Producing a Citizens Guide to the Budget: Why, What and How?* Стр. 8.

<sup>12</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, Глава 4.

<sup>13</sup> МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год. Анкета и руководство*, стр. 72.





формата, а Казначейство предоставляет информацию по необходимости и требованию. Как таковой, Бюджет для граждан является результатом выбора и проектирования граждан с наполнением информацией от Минфина. Также Институт общественных финансов выражает свое согласие и рекомендует, несмотря на необходимость составления бюджетов для граждан Правительствами, возможное привлечение третьих сторон для целей просвещения, а иногда и формирования Бюджета для граждан, но в тесном сотрудничестве с Правительствами.

14. **Вторая тенденция, отмеченная GIFT, касается проектировки, перепроектировки или конструкции порталов по обеспечению бюджетно-налоговой прозрачности в виде Интернет-сайтов, предназначенных для концентрации в едином онлайн-пространстве большего количества информации, которую граждане обычно ищут о бюджетно-налоговой политике и бюджетах, включая понятную версию бюджета.** Порталы представляют собой сборник свободно доступных данных и инструментов, также представленных наглядно в виде панелей данных, таблиц, графиков и карт, с доступом ко всем исходным данным в удобном для пользования формате. Интерактивный портал облегчает доступ граждан к дополнительным бюджетно-налоговым данным, публикуемым в результате постоянных мер, предпринимаемых Правительствами по повышению прозрачности бюджетно-налогового процесса в диалоге с пользователями данной информации. За последние годы ряд стран запустили порталы по обеспечению бюджетно-налоговой прозрачности (Бразилия, Мексика, Перу, Франция, готовятся, например, ЮАР, Уругвай, Индонезия). GIFT активно поддерживает коллегиальное взаимодействие по вопросам, связанным с реформами в данной сфере и с удовольствием поработает с заинтересованными странами-участницами сети PEMPAL.<sup>14</sup>
15. **Правительству также следует использовать гражданский бюджет для того, чтобы стимулировать или добиваться комментариев граждан или дискуссий по бюджетным вопросам.** По сути, с точки зрения МБП, в этом и заключается основная причина, по которой Правительство должно формировать Бюджет для граждан, и соответствует принципам открытости и глубины по GIFT.<sup>15</sup> Более того, в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ дает определение базовой, хорошей и передовой практики гражданского участия в бюджетном процессе в Принципе 2.3.3, где «базовая практика» определяется как предоставление только информации, а хорошей и передовой практикой считается установление формализованных процедур для предоставления гражданам права голоса при обсуждении бюджета - по этому принципу наивысшая оценка была присвоена Филиппинам.<sup>16</sup> Имеются и данные исследований о преимуществах такого гражданского участия. В проведенном в рамках GIFT обзоре исследований по вопросам воздействия, оказываемого прозрачностью бюджета, выявлено, что участие граждан в бюджетном процессе может способствовать увеличению бюджетных ассигнований, например, на

---

14 Письменные комментарии, представленные директором сети GIFT, Хуаном Пабло Герреро, в апреле 2017 г. по проекту документа.

15 Принцип 2 GIFT: Открытость - «обеспечить полноту информации в связи с целью каждого взаимодействия с общественностью, сообщая весь объём, имеющиеся ограничения, ожидаемые результаты, процедуры и сроки, а также сообщая о планируемых и фактических итогах участия общественности». Принцип 6 GIFT: Глубина - «поддерживать каждое взаимодействие с общественностью, предоставляя всю необходимую информацию, сообщая и подчёркивая ключевые задачи политики, варианты, компромиссы, определяя потенциальный социальный, экономический и экологический эффект, с учётом разнообразия перспектив; обеспечивать своевременную и конкретную связь по вкладу общественности и того, как её мнение учитывается или нет в официальной политике или консультациях. [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

<sup>16</sup> МВФ (2015), *Оценка прозрачности бюджета на Филиппинах*, стр. 44. Принцип 2.3.4.: Правительство предоставляет гражданам доступное для понимания краткое изложение последствий бюджетной политики, а также обеспечивает гражданам возможность участвовать в обсуждении бюджета. МВФ, 2014, *Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*, стр. 11



некоторые отрасли социального сектора, а также повышению эффективности бюджетных расходов.<sup>17</sup> Дополнительная информация о возможных подходах к проведению консультаций с гражданами в контексте разработки гражданского бюджета приводится в разделе «Проблема 7. Определение оптимального подхода к проведению консультаций с гражданами по вопросам гражданского бюджета».

## Проблема 2. Дефицит государственных средств

16. **Рабочая группа обсудила пути привлечения финансирования для покрытия дополнительных расходов, связанных с публикацией и распространением бюджетов для граждан.** При этом учитывалась необходимость определения приоритетности и утверждения соответствующих расходов правительством и законодательным органом.
17. **За поддержкой в софинансировании расходов можно обратиться к донорам, организациям частного сектора и институтам гражданского общества.** При этом члены Рабочей группы отмечали, что одной из предпосылок является наличие сильной политической воли. Кроме того, если процесс соответствующих реформ будет зависеть от внешнего финансирования, существует риск неустойчивости процесса реформ после прекращения финансирования. Согласно Институту общественных финансов, финансирование Бюджетов для граждан необходимо планировать и выделять на это средства из бюджета, поскольку эти затраты несоизмеримы с предоставляемым преимуществами. Более того, эти расходы должны быть постоянными и не зависеть от внешних источников.<sup>18</sup>
18. **Развитие информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в значительной степени снизило затраты, связанные со сбором и распространением информации,** что может способствовать появлению новых форм взаимодействия между гражданами и правительством. Этот фактор закреплен в Принципах высокого уровня по обеспечению прозрачности, участия общественности и подотчетности в бюджетном процессе, разработанных в рамках GIFT.<sup>19</sup>
19. **Согласно рекомендации МБП, расходы на подготовку бюджетов для граждан можно снизить за счет разработки макета документа – это может быть разовым мероприятием.** Как только шаблон и структура документа будут согласованы, будет проще издавать его каждый год, наполняя новой информацией,<sup>20</sup> принимая во внимание, однако, что данный макет должен регулярно пересматриваться на предмет актуальности информации, интересующей граждан, и формата ее представления. Для дополнительного сокращения затрат бюджет для граждан, издаваемый к проекту бюджета правительства, можно использовать в качестве основы для документа для граждан, выпускаемого по утвержденному бюджету, с отражением любых изменений, внесенных законодателем (если оба эти документа должным образом совместимы/сопоставимы). Распространять документы для граждан можно через общественные организации, а также путем публикации на официальном сайте правительства (с печатью ограниченного количества экземпляров в тех случаях, когда есть проблемы с доступом к интернету).<sup>21</sup> Согласно Институту общественных финансов, принципиально важно разрабатывать макеты, в

<sup>17</sup> GIFT and IBP, 2015, *The Impacts of Fiscal Openness: a Review of the Evidence*, by de Renzio and Wehner, стр. 14-17.

<sup>18</sup> Комментарии по электронной почте, представленные в апреле 2017 г. Катариной Отт, директором Института общественных финансов (Хорватия)

<sup>19</sup> Инициатива GIFT стартовала в 2010 году в виде сети с участием нескольких организаций; МБП выступило в качестве одного из учредителей. См. <http://www.fiscaltransparency.net/>. Документ с изложением Принципов высокого уровня был переведен к московскому заседанию руководства всех практикующих сообществ в 2014 г. Ссылка на переводы, выложенные на сайте PEMPAL, приводится в разделе «Список использованной литературы».

<sup>20</sup> МБП (2016), Мондо, рекомендация в ходе дискуссий.

<sup>21</sup> МБП (2016), Мондо, там же.



частности национальным правительством для субнациональных, поскольку многие из них не обладают потенциалом для выполнения этой задачи. При этом, важно наличие хороших макетов для национального правительства, поскольку такие документы разрабатываются на ежегодной основе и могут способствовать значительному облегчению процесса подготовки Бюджетов для граждан.<sup>22</sup>

20. **Вместе с тем МБП рекомендует министерствам финансов до начала процесса подготовки документов для граждан продумать вопросы структуры, наличия ресурсов и компетенций, которые им понадобятся для надлежащей разработки и распространения гражданского бюджета.** Например, ответственные лица должны быть наделены полномочиями для получения легкого доступа к необходимой информации Минфина и различных профильных министерств. Потребуется достаточные ресурсы для укомплектования кадрами, проведения встреч с гражданами, публикации и распространения документа; при этом все упомянутые мероприятия требуют наличия надлежащих навыков межличностного общения, умения работать с людьми, а также организационных способностей.<sup>23</sup>
21. **ОЭСР отмечает, что перед Правительствами стоит общий вопрос, рассматривать ли подготовку Бюджетов для граждан, как дополнительные, отдельные расходы, или же как составляющие расходов на эффективное бюджетирование.** «Проблема 2» может быть решена путем поощрения Правительств рассматривать Бюджеты для граждан как элемент обычной стратегии по распространению информации о бюджете. С этой точки зрения, упорядочивание и интеграция процедур распространения информации о бюджете – будь то полного государственного бюджета, официальной краткой информации о бюджете или Бюджета для граждан – должно обеспечить эффективность и экономию для сведения к минимуму «дополнительных» расходов. В поддержку вышесказанного, в *Рекомендациях по управлению бюджетным процессом* ОЭСР приводится общее соображение о том, что «помимо доступа к документам и данным о бюджете, Парламент и граждане должны иметь возможность участвовать и оказывать влияние на обсуждения вариантов бюджетной политики»<sup>24</sup>, и Бюджет для граждан является ключевым средством для содействия такому участию.<sup>25</sup>

### Проблема 3. Отсутствие политической воли

22. **Рабочая группа пришла к общему мнению, что для тех стран, в которых отсутствует политическая воля к проведению реформ, необходима наглядная демонстрация того, что выгоды перевешивают затраты.** При этом были отмечены значительные преимущества в виде укрепления доверия граждан к правительству. Давление со стороны общественных организаций, научных кругов, доноров и международного сообщества со временем тоже может способствовать изменению политической мотивации.
23. **По мнению МБП, вопрос о том, столкнется ли конкретная страна с этой проблемой, будет зависеть от того, кто наделен полномочиями по публикации бюджета для граждан.** В некоторых странах эта задача возложена на директора бюджетного

<sup>22</sup> Комментарии по электронной почте, представленные в апреле 2017 г. Катариной Отт, директором Института общественных финансов (Хорватия).

<sup>23</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 19.

<sup>24</sup> ОЭСР, 2015, *Рекомендации Совета по управлению бюджетным процессом*, стр. 1, седьмой абзац.

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

<sup>25</sup> ОЭСР, 2015, Принцип 4d, стр. 7. Рекомендации ОЭСР, представленные Ронни Даунсом (заместитель руководителя Управления бюджетирования и государственных расходов) в комментариях по электронной почте в апреле 2017 г. по проекту документа.



департамента, и соответственно ему не требуется одобрения вышестоящих руководителей (при условии, что задача может быть выполнена за счет имеющихся ресурсов). С другой стороны, в некоторых странах требуется получение одобрения вышестоящего уровня, и соответственно наличие политической воли приобретает большое значение.<sup>26</sup>

24. **Весьма полезным может быть обмен информацией о международных методиках, принципах и исследованиях.**<sup>27</sup> Например, после одобрения *Принципов высокого уровня по обеспечению прозрачности бюджетного процесса* Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций прямое участие общественности в формировании бюджетной политики и процессе подготовки бюджета было закреплено как одно из прав в соответствии с Принципом 10.<sup>28</sup> Соответствующая резолюция ООН также призывает страны-члены ООН, к которым относятся и все страны, входящие в РЕМРАЛ, «активизировать усилия по повышению прозрачности, расширению участия граждан и усилению подотчетности в бюджетно-налоговой политике, в том числе путем принятия во внимание принципов, установленных GIFT». Для расширения методической помощи по реализации принципа 10 GIFT провела специальную программу работ. Ее результатом стало формулирование в 2016 году «*Принципов участия граждан в разработке бюджетно-налоговой политики*», которые отражают современные знания о практике отдельных стран и инновациях в области вовлечения граждан, в том числе о способах представления бюджетной информации в более доступной и увлекательной форме.<sup>29</sup>
25. **Важную роль играет коллегиальное давление и взаимное обучение.** Согласно МБП, такое давление может стать существенным рычагом, который можно использовать для оказания влияния на политическую волю. Например, Институт общественных финансов Хорватии наблюдает этот феномен из года в год в рамках измеряемой им прозрачности местных бюджетов <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/107.pdf>). После оглашения результатов, цитаты из прессы в СМИ обычно пестрят главами местных администраций, которые популяризируют набранные ими баллы, а СМИ любят сравнивать регионы в репортажах.
26. **При стимулировании стран к вступлению в партнерство «Открытое правительство» (OGP) формируется основа для принятия ими официальных обязательств по реализации более широких инициатив по повышению прозрачности, призванных обеспечить формирование политической воли.** Партнерство было создано в 2011 году и стало международной платформой для стран-участниц, приверженных целям повышения открытости, подотчетности и восприимчивости правительств к интересам граждан. В настоящее время в партнерство входит 75 стран-членов, включая 14 стран-членов БС. Чтобы присоединиться к OGP, страна должна удовлетворять минимальным критериям прозрачности бюджета,<sup>30</sup> разработать национальный план действий в рамках OGP, а также готовить и проводить оценку независимых отчетов о ходе реализации Плана действий. Рабочая группа OGP по открытости бюджета, которая координируется GIFT, была создана в 2015 году с целью оказания поддержки и продвижения выполнения обязательств по

<sup>26</sup> МБП (2016), Мондо, рекомендация в ходе дискуссий.

<sup>27</sup> Ссылки на исследование были даны в презентации МБП, представленной Еленой Мондо на минской встрече 2016 года; перевод может быть выполнен по запросу.

<sup>28</sup> Принцип высокого уровня 10: «Граждане должны иметь право и как все другие негосударственные субъекты должны располагать эффективными возможностями для непосредственного участия в общественных дебатах и дискуссии по вопросам разработки и реализации бюджетной политики».

<sup>29</sup> См. <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

<sup>30</sup> Квалификационные критерии для членства приводятся здесь: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>. Они включают, в том числе, своевременную подготовку проекта бюджета и заключения органа финансового контроля - в сроки, установленные в рамках Индекса открытости бюджета МБП. Данные о количестве стран-членов партнерства OGP взяты с сайта: <http://www.opengovpartnership.org/countries>



повышению прозрачности бюджета, взятых на себя правительствами стран-членов OGP.<sup>31</sup> Из стран, представленных в Рабочей группе, членами OGP с апреля 2012 года являются Албания, Армения, Хорватия, Молдова, Румыния, Турция и Украина.<sup>32</sup> Босния и Герцеговина, которая тоже участвует в деятельности Рабочей группы, присоединилась позже – в сентябре 2014 года.<sup>33</sup>

#### Проблема 4. Отсутствие мотивации и стимулов у органов власти на центральном и муниципальном уровне

27. **Рабочая группа пришла к общему мнению, что для преодоления этой проблемы требуется формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей соблюдение установленных норм на различных уровнях государственного управления.** Это также отражено в первом принципе высокого уровня GIFT, который гласит, что для обеспечения права граждан запрашивать, получать и передавать другим информацию о мерах бюджетной политики, а также для «закрепления четкой презумпции в пользу наличия бюджетной информации в открытом доступе без какой-либо дискриминации» необходимы изменения в национальных правовых системах. «Исключения должны носить ограниченный характер, быть четко прописаны в нормативно-правовых актах и предусматривать возможность их отмены с помощью низкочастотных, независимых и своевременных механизмов пересмотра». МБП также рекомендует закрепить надлежащую практику по обеспечению прозрачности с помощью институциональных механизмов, например, путем включения соответствующей практики в законы, правила и процедуры. Кроме того, весьма полезным может быть подготовка четких методик и наличие сильного авторитетного ведомства, ответственного за становление процесса и управление им (например, при подготовке бюджета для граждан в первый раз).<sup>34</sup> Согласно Институту общественных финансов, важно разработать обязательные требования к составлению Бюджетов для граждан, поскольку будучи прописанными в законе их нельзя будет изменить с приходом нового Правительства. В таком случае, политическая воля будет играть менее значимую роль. Однако в контексте поддержки внедрения подобных инициатив, по-прежнему критически важно стимулировать интерес граждан и спрос на прозрачность бюджета, который не всегда есть.<sup>35</sup>

28. **Полезным инструментом для определения масштабов, структуры и процедур составления и распространения бюджетов для граждан могут служить методические рекомендации.** Это особенно полезно, если слабая мотивация/стимулы являются результатом отсутствия ясности в отношении того, «как формировать/публиковать бюджет для граждан», так как устраняет одно из возможных препятствий, используемых для обоснования отсутствия действий. Российская Федерация, Молдова и Кыргызская Республика представили свои методики, которые были переведены на языки PEMPAL и переданы Рабочей группе.<sup>36</sup> В Российской Федерации методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов федерации и муниципальных бюджетов в доступной для граждан форме были разработаны федеральным правительством и утверждены

<sup>31</sup> См. <http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

<sup>32</sup> См. <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151028136.pdf> стр. 33.

<sup>33</sup> См. <http://www.opengovpartnership.org/country/bosnia-and-herzegovina>

<sup>34</sup> Мондо, МБП, 2016, рекомендация в ходе дискуссий.

<sup>35</sup> Институт общественных финансов ссылается на доказательство в виде результатов опросов, проведенных среди сотрудников структур местных органов власти в Хорватии. Результаты показали, что местные органы управления были необоснованно более чем удовлетворены уровнем прозрачности бюджета, исходя из представления, что ни общественностью, ни законодательством не требуется публикация большего объема информации о бюджете.

<http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf>

<sup>36</sup> Методики доступны здесь: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> в разделе «Материалы».



приказом Минфина России в сентябре 2015 года. Согласно информации, представленной Российской Федерацией, федеральное правительство будет вести рейтинги бюджетов по показателям открытости, чтобы стимулировать регионы и муниципальные образования к составлению, публикации и проведению сравнительного анализа бюджетов для граждан. Методические рекомендации, представленные Молдовой, были подготовлены общественной организацией за счет донорских средств; они предназначены для содействия Минфину Молдовы в достижении поставленных целей прозрачности бюджета и определении дальнейших шагов на основе международных рекомендаций. Методика, представленная Кыргызской Республикой, представляет собой приказ Министерства финансов, направленный на повышение прозрачности и обеспечение доступности бюджетной информации. В нем определяется структура, содержание основных разделов, сроки и форматы представления гражданского бюджета.

29. По мнению OGP, интересным примером составления бюджета для граждан служит практика Казахстана, принимая во внимание тот факт, что соответствующие нормативно-правовые акты предусматривают подготовку гражданского бюджета в стране как на республиканском, так и на местном уровне.<sup>37</sup> Согласно информации OGP, уникальной характеристикой актов Правительства Республики Казахстан, регламентирующих подготовку бюджетов для граждан, является то, что гражданский бюджет публикуется на основе проекта бюджета, внесенного в законодательный орган; утвержденного бюджета; уточненного бюджета; а также отчета об исполнении бюджета. Соответствующие разделы нормативно-правовых актов можно найти на официальных интернет-сайтах органов государственной власти, в том числе на сайте Минфина Республики Казахстан и на сайтах местных органов власти.<sup>38</sup>

#### Проблема 5. Определение оптимальных сроков подготовки бюджета для граждан

30. Рабочая группа пересмотрела и уточнила оптимальную периодичность и сроки подготовки и публикации бюджетов для граждан. В ответ на озабоченность по поводу того, что в некоторых международных руководствах рекомендуется составлять бюджет для граждан до четырех раз в год, была отмечена целесообразность проведения различия между базовой и передовой практикой. Первая соответствует большинству определений гражданского бюджета, упоминающим только два документа – бюджет для граждан к проекту бюджета, представляемому в законодательный орган, и к окончательному бюджету, утвержденному законодателем (проект бюджета и утвержденный бюджет).
31. Пересмотренные рамки PEFA 2016 определяют типы бюджетных документов на подготовку Правительством и соответствующие сроки.<sup>39</sup> В программе PEFA определяются пять бюджетных документов, доступность которых для общественности считается крайне важной<sup>40</sup>; при этом отмечается, что включение дополнительных элементов, в том числе краткого изложения проекта бюджета и бюджета для граждан, позволяет получить более высокий балл. Бюджет для граждан определяется как ясное, написанное простым языком изложение проекта бюджета, доступное для понимания

<sup>37</sup> См. <http://www.opengovguide.com/country-examples/kazakhstan-citizens-budget-is-mandated-by-legislation/>, а также интернет-ресурс OGP <http://www.opengovguide.com>, который представляет собой онлайн-хранилище информации, предназначенной для поддержки членов OGP.

<sup>38</sup> См. вебсайт Министерства финансов Республики Казахстан: <http://www.minfin.gov.kz>

<sup>39</sup> Секретариат PEFA, 2016, *Система оценки управления государственными финансами*, PI-9 Доступ общественности к важнейшей финансовой информации, стр. 30-31.

<sup>40</sup> К ним относятся: документация по проекту годового бюджета; принятый бюджет; промежуточные отчеты об исполнении бюджета; годовой отчет об исполнении бюджета; и проверенный аудитором годовой финансовый отчет, включающий отчет внешнего аудитора или сопровождаемый отчетом внешнего аудитора.



неспециалистам в бюджетных вопросах, и при необходимости переведенное на самый распространенный местный язык. Однако в системе оценки PEFA не указывается, что документов должно быть два, равно как и то, какой из двух является наиболее уместным – бюджет для граждан по проекту бюджета или по утвержденному бюджету.

32. Вместе с тем, **специалистам, проводящим оценку PEFA, рекомендуется в описательной части оценки подчеркивать важность сроков публикации таких документов в частности в тех случаях, когда это влияет на полезность документа с точки зрения участия граждан в бюджетном процессе.** Например, если у граждан есть возможность участвовать в бюджетном процессе после внесения проекта бюджета в законодательный орган, то своевременная публикация краткой информации о проекте бюджета будет полезной, чтобы граждане могли с ней ознакомиться и подготовиться. Если возможности для участия граждан нет, тогда более полезно опубликовать краткое изложение уже утвержденного бюджета.<sup>41</sup> Согласно требованиям PEFA, соответствующие документы для граждан должны публиковаться в течение двух недель после внесения проекта бюджета в законодательный орган и в течение одного месяца после утверждения бюджета соответственно. Кроме того, применительно ко всем бюджетным документам проводится описательная оценка доступности для понимания языка и структуры; приемлемости использованного макета; а также средств, используемых для облегчения доступа общественности, таких как веб-сайты, пресса и доски объявлений для актуальной информации местного значения. Открытый доступ к бюджетным документам определяется как доступность без ограничений, в разумные сроки, без требования регистрации и взимания платы, если иное не является оправданным в условиях конкретной страны.
33. **МБП считает, что для того, чтобы бюджет для граждан был полезным, важно, чтобы он публиковался своевременно, т.е. одновременно с документом, к которому относится.** Бюджет для граждан должен публиковаться в сроки, которые позволяют людям участвовать в дискуссиях, касающихся бюджета, - а это одно из основных предназначений бюджета для граждан. Таким образом, версия бюджета для граждан к проекту бюджета должна быть доступна одновременно с публикацией проекта бюджета (т.е. в идеальном случае, как минимум, за три месяца до начала финансового года).<sup>42</sup> Аналогичным образом, бюджет для граждан к утвержденному бюджету должен издаваться как можно скорее после утверждения бюджета парламентом. В своем Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере<sup>43</sup> 2007 года МВФ также рекомендует одновременно с годовым бюджетом широко распространять ясный и простой путеводитель по бюджету. По мнению МБП, вовлечение граждан на постоянной основе требует постоянного потока информации от правительства. Поэтому подготовка бюджета для граждан должна быть не разовым событием, а обычной частью ежегодного бюджетного процесса в правительстве, чтобы при выпуске того или иного бюджетного документа бюджет для граждан тоже был готов к распространению.<sup>44</sup>
34. **При переходе на более передовую практику, МБП рекомендует публиковать четыре версии бюджетных документов для граждан в год, т.е. на каждом из четырех этапов бюджетного процесса - подготовки, утверждения, исполнения и аудита бюджета.** Это дает

<sup>41</sup> Согласно разъяснениям Секретариата PEFA.

<sup>42</sup> Согласно рекомендации МВФ, (общий) бюджет должен публиковаться для граждан, как минимум, за два месяца (хорошая практика) или как минимум, за три месяца (передовая практика) до начала финансового года (раздел 2.2.2, МВФ, *Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*, 2014).

<sup>43</sup> МВФ (2007), *Руководство по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере*, Принцип 3.2.1, стр. xi, 81.

<sup>44</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 15.



возможность получить высшую оценку по данному вопросу в рамках Обзора открытости бюджета (ООБ). В руководстве по Обзору открытости бюджетов за 2015 год МБП отмечает, что данная рекомендация основана на развивающейся передовой практике, предполагающей, что граждане должны быть информированы о состоянии управления государственными финансами на протяжении всего бюджетного цикла.<sup>45</sup> Признавая, что основной акцент должен быть на бюджете для граждан к проекту бюджета и к утвержденному бюджету, МБП отмечает, что обеспечение бюджетной грамотности в долгосрочной перспективе потребует от правительств публикации в доступной для граждан форме информации не только по этим двум документам, но и по годовому отчету об исполнении бюджета и по заключению аудиторов.<sup>46</sup> Именно такой подход отражен в принципе своевременности, изданном GIFT в 2016 году. Данный принцип требует, чтобы в бюджетном цикле и цикле формирования бюджетной политики отводилось достаточно времени для того, чтобы граждане могли вносить свой вклад на каждом этапе.<sup>47</sup> ОЭСР тоже относит к лучшей практике подготовку документов для граждан ко всем публикациям, связанным с бюджетным циклом (годовые отчеты, заключения аудиторов, промежуточные отчеты об исполнении бюджета).<sup>48</sup>

35. **На первом этапе перехода к более передовой практике будет полезно сопровождать каждый бюджет для граждан к проекту бюджета и (или) к утвержденному бюджету путеводителем по годовой финансовой отчетности.**<sup>49</sup> Например, в отчете о результатах оценки прозрачности бюджетов за 2014 год, в котором оценивается соответствие требованиям Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ рекомендовал систематически публиковать документ для граждан к заключению высшего органа финансового контроля (ВОФК) одновременно с выпуском заключения ВОФК. При этом МВФ дал высокую оценку ВОФК, подготовившему документ, в котором в обобщенном виде были представлены результаты аудита с пояснениями на простом языке и кратким изложением 600 страниц годовой финансовой отчетности.<sup>50</sup>

#### Проблема 6. Определение оптимального формата и содержания бюджета для граждан

36. **Представление слишком большого объема информации в бюджете для граждан остается одной из основных проблем для многих стран.**<sup>51</sup> В ходе работы была сформирована подборка ресурсов, ознакомление с которыми может помочь в обеспечении доступности этого документа для понимания. Согласно принципам GIFT в редакции 2016 года, доступность можно повысить путем распространения информации «в таких форматах и с помощью таких механизмов, которые легкодоступны и понятны всем, и которые легко использовать, использовать многократно и трансформировать, в частности, в форматы открытого бюджета».<sup>52</sup> ОЭСР отмечает, что графическое изображение данных позволяет сделать бюджетную информацию более понятной, и рекомендует в качестве возможных вариантов использование графиков и диаграмм,

<sup>45</sup> МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год. Анкета и руководство*, стр. 73.

<sup>46</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 14.

<sup>47</sup> GIFT (2016), *Принципы участия общественности в формировании и реализации бюджетной политики*, Принцип 4.

<sup>48</sup> ОЭСР (2017), (Проект) *Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета (проект)*, стр. 67.

<sup>49</sup> Murray Petrie and Jon Shields, 2010, pages 4-6.

<sup>50</sup> МВФ (2014), *Оценка прозрачности бюджета в Республике Мозамбик*, стр. 39-40.

<sup>51</sup> По результатам опроса Всемирного банка 2015 г., 6 из 14 стран-участниц REMPLA указали, что препятствием для повышения бюджетной грамотности была путаница, вызванная представлением слишком большого объема информации. Эта проблема была второй по значимости проблемой в регионе. См. Всемирный банк, 2015 г., *Бюджетная грамотность и доступность бюджетных документов для граждан в странах REMPLA*, Дианна Обри.

<sup>52</sup> GIFT (2016), *Принципы участия общественности в разработке и реализации бюджетной политики*, Принцип 5: Доступность.





представляющих абстрактные цифры в определенном ракурсе, а также использование простого доступного языка и иллюстраций, позволяющих привлечь внимание людей разных возрастов, интересов и уровней грамотности. ОЭСР также рекомендует использовать на порталах открытых данных о бюджете общие метаданные и словари для обеспечения возможности международных сопоставлений, а также публиковать данные непосредственно из информационной системы управления государственными финансами (ИСУГФ) с размещением описания базовых данных на портале открытых данных.<sup>53</sup> Институт общественных финансов также предупреждает, что любая наглядная визуализация должна сопровождаться дополнительной информацией, как то источники данных, точная категоризация расходов и ссылки на более подробную информацию (представленную в машиночитаемых форматах для возможного дальнейшего анализа).

37. МБП подготовило подборку примеров надлежащей практики составления обширных, но при этом доступных для понимания документов, принимая во внимание тот факт, что страны испытывают большие трудности, пытаясь включить в документы слишком много информации. Для повышения доступности информации МБП рекомендует использовать графики и визуализацию данных, а также комиксы и иллюстрации – те или иные форматы могут быть полезными в зависимости от существующих культурных норм:<sup>54</sup>

- **Гана:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ghana-citizens-budget-2015.pdf>
- **Филиппины:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/philippines-citizens-budget-2015.pdf>
- **Перу:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/peru-citizens-budget-2015.pdf>
- **Танзания:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tanzania-citizens-budget-2014-2015.pdf>

38. Рабочая группа рассмотрела различные форматы представления информации для граждан (в т.ч. создание специальных интернет-порталов в Российской Федерации и издание брошюр в Кыргызской Республике) и признала полезность любых форматов, при условии, что используемый подход позволяет преобразовать узкоспециальные бюджетные документы, написанные профессиональным языком, в материалы, составленные на языке, понятном простым людям.<sup>55</sup> Информация о подходах, используемых в Хорватии при составлении бюджетов для граждан на национальном и местном уровне, была представлена Рабочей группе в ходе ознакомительного визита в 2015 году Институтом общественных финансов Республики Хорватия.<sup>56</sup>

39. МБП также выявило примеры использования различных форматов - от брошюр до презентаций в программе PowerPoint:

<sup>53</sup> ОЭСР (2017), *Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета*, стр. 66-67, 70.

<sup>54</sup> См. МБП (2016), презентация Елены Мондо «Выводы по итогам Обзора открытости бюджетов» на встрече в Минске. Эти материалы не были переведены из соображений экономии средств; тем не менее, они представляют собой хорошие примеры идей о возможных графических форматах и подходах. Примеры гражданских бюджетов Южной Африки и Украины, изданных в виде брошюр, были переведены для московского заседания РЕМПАЛ 2014 года.

<sup>55</sup> *Гражданский бюджет* Кыргызской Республики был переведен и разослан членам Рабочей группы, а Российская Федерация представила информацию о своем подходе на встречах группы в Польше в 2015 г. и в Минске в 2016 г. Ссылки на соответствующие материалы приводятся в Списке использованной литературы под названием страны.

<sup>56</sup> Материалы по ознакомительному визиту размещены здесь: <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency>. Методические рекомендации Института общественных финансов опубликованы здесь: <http://www.ijf.hr/eng/publications/guides/1087/> и здесь: <http://www.ijf.hr/eng/research/current-research/113/2013/guides-to-the-budget-for-the-citizens-of-the-city-of-zagreb/942/>



- **Брошюра:** Мали, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/mali-citizens-budget-2015.pdf>
- **Комикс:** Доминиканская Республика, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/dominican-republic-citizens-budget-2015.pdf>
- **Информационный бюллетень:** Южная Африка, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/south-africa-citizens-budget-2014.pdf>
- **Плакат:** Индонезия, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/indonesia-citizens-budget-2014.pdf>
- **Презентация PowerPoint:** Новая Зеландия, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/new-zealand-citizens-budget-2014.pdf>

40. Что касается оптимального содержания бюджета для граждан, МБП считает, что не существует единой «формулы» для определения того, какая информация является приоритетной для включения в документ для граждан. При этом в Обзоре открытости бюджетов за 2015 год<sup>57</sup> высшие баллы были присвоены бюджетам для граждан, которые содержали ключевую информацию об общих расходах и доходах; изложение основных направлений государственной политики; макроэкономический прогноз, положенный в основу бюджета; а также контактную информацию для отзывов и обращений граждан. МБП дает следующие дополнительные советы в отношении оптимального содержания:<sup>58</sup>

- а. Экономические предположения и компромиссные решения, лежащие в основе бюджета:** ожидания в части экономического роста и инфляции и прогнозы относительно того, будет ли бюджет сведен с профицитом или дефицитом.
- б. Сбор доходов:** суммы и объяснение того, откуда поступают деньги правительства.
- с. Распределение расходов:** суммы и объяснение того, как и почему тратятся деньги.
- д. Значимые меры бюджетной политики:** разъяснение существенных увеличений или сокращений доходов и расходов.
- е. Контактная информация:** информация о том, к кому обращаться за дополнительной информацией.
- ф. Бюджетный процесс:** разъяснение того, как формируется и исполняется бюджет, и кто отвечает за него на каждом этапе.
- г. Меры отраслевой политики:** государственная политика в определенных отраслях (здравоохранении, образовании и т.д.), и разъяснение того, какой уровень государственной власти (национальный, региональный, местный) отвечает за реализацию соответствующих мер.

41. МВФ считает, что «передовая практика» предполагает публикацию доступного для понимания описания последствий бюджетных мер для различных демографических групп.<sup>59</sup> В отчетах об оценке состояния бюджета отдельных стран МВФ отмечает, что информация о воздействии основных мер политики на уровень доходов различных групп населения тоже может способствовать повышению информированности граждан.<sup>60</sup> Однако базовая и хорошая практика определяется как публикация доступного описания принимаемых мер с кратким изложением последствий бюджетных расходов только для среднестатистического гражданина.

<sup>57</sup>МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год. Анкета и руководство*, стр. 71.

<sup>58</sup>МБП (2016), презентация Елены Мондо на встрече в Минске, *Выводы по итогам обзора открытости бюджетов*; МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, Глава 3.

<sup>59</sup>МВФ (2014), *Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*, аспект принципа 2.3.3: участие общественности, стр. 11.

<sup>60</sup>МВФ (2014), *Оценка прозрачности бюджета в Республике Мозамбик*, стр. 39.



42. По мнению ОЭСР, граждане должны знать не только что тратится, но и что закупается от их имени, т.е. знать, какие государственные услуги фактически предоставляются, по каким стандартам качества и с каким уровнем эффективности. В этой связи ОЭСР рекомендует, чтобы информация о деятельности правительства: i) ограничивалась небольшим количеством уместных показателей по каждой программе или направлению; ii) была ясной и легкой для понимания; iii) позволяла отслеживать результаты в сравнении с целевыми значениями индикаторов и сопоставлять их с международными показателями и другими ориентирами; а также iv) была четко увязана со стратегическими задачами общегосударственного масштаба.<sup>61</sup> Согласно последним рекомендациям ОЭСР, есть некоторые конкретные вопросы, которые необходимо учитывать странам, применяющим программно-целевое бюджетирование, т.е. где ассигнования бюджета группируются по программным/стратегическим областям, призванным соответствовать более широкому горизонту среднесрочного планирования/приоритетам правительства в сфере развития. Принцип управления бюджетным процессом 8 ОЭСР призывает правительства регулярно представлять информацию о результатах «таким способом, который информирует и предоставляет полезный контекст для финансовых ассигнований в отчете о бюджете», включая путем использования информации о результатах, «проводящей четкую связь со стратегическими задачами на уровне государственного управления». Поскольку важной задачей результатноориентированного и программно-целевого бюджетирования является уточнение последствий бюджета для политики, может быть полезно строить Бюджеты для граждан на основе такого подхода. Это может отразиться на формате и структуре Бюджетов для граждан, в зависимости от целевой аудитории. Далее, Принцип управления бюджетным процессом 4d ОЭСР призывает к «четкому представлению воздействия бюджетных мер, будь то налоги или расходы», и этот пункт также включен в «Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета» в разделе J.2, где отмечается, что «реальное и информированное участие общественности» может стимулироваться путем изложения «многомерных вариантов воздействия политики, в том числе экономических, социальных и экологических, а также связанных с гендерным равенством».<sup>62</sup>

#### Проблема 7. Определение оптимального подхода к проведению консультаций с гражданами по вопросам гражданского бюджета

43. МБП считает, что первым важным шагом при составлении Бюджета для граждан является формирование понимания того, что именно хотят знать граждане.<sup>63</sup> ОЭСР тоже рекомендует проводить предварительные консультации с гражданами, причем этот процесс должен быть структурирован с учетом потребностей граждан и существующих пробелов в их осведомленности.<sup>64</sup>

44. По мнению МБП, консультации с организациями гражданского общества и населением могут помочь правительствам лучше понять цель подготовки и аудиторию бюджетов для граждан, а также будут способствовать укреплению доверия между властью и обществом. Потенциальные читатели бюджета для граждан - это самые

<sup>61</sup>ОЭСР (2015), Принцип управления бюджетным процессом 8: гарантия того, что результативность деятельности, оценка результатов и соотношение цены и качества являются неотъемлемыми элементами бюджетного процесса.

<sup>62</sup> Рекомендации ОЭСР, представленные Ронни Даунсом (заместитель руководителя – Управление бюджетирования и государственных расходов) в комментариях по электронной почте

<sup>63</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, Глава 2.

<sup>64</sup> ОЭСР (2017), *Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета* (проект), стр. 67.



разные люди с разными потребностями, и содержание бюджета для граждан может соответственно различаться.<sup>65</sup> МБП рассматривает преимущества и недостатки более широких консультаций в сравнении с консультациями, ориентированными на целевые группы, и приходит к выводу, что «как правило, очевидного и простого ответа на этот вопрос нет». В случае сомнений МБП рекомендует правительствам скорее расширять охват, чем сужать его, поскольку ограничение числа людей, вовлеченных в консультации с самого начала, может подорвать имидж правительства, стремящегося довести до общества свою приверженность принципам гражданского участия.<sup>66</sup> В документах GIFT также содержится рекомендация избегать ситуации доминирования мнений узких групп и давать право голоса представителям обособленных социальных групп, затрагиваемых бюджетными мерами. Четко обозначенные рамки помогут управлять ожиданиями участников и помогут правительству понять суть и осуществить процесс консультаций.<sup>67</sup> Если правительство решит не сужать группу пользователей, то предоставляемая бюджетная информация должна быть достаточно обширной, чтобы гарантировать ее значимость для большинства пользователей. При этом для получения более подробной информации следует давать ссылки на дополнительные источники и указывать контактную информацию соответствующего министерства или агентства.<sup>68</sup>

**45. Любые консультации необходимо планировать тщательно и в стратегическом ракурсе.** Планирование должно включать принятие решений по следующим вопросам: чего правительство хочет добиться с помощью консультаций; с кем оно хочет консультироваться; сфера охвата консультаций; как будут проводиться консультации (формат); когда они будут проводиться (сроки).<sup>69</sup> МБП рекомендует ознакомиться с документом ОЭСР «Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса» (доступно на русском и БХС языках), в котором определяются три формы взаимодействия между гражданами и правительством: 1) предоставление информации; 2) консультации с целью получения отзывов; 3) формирование механизмов для активного участия граждан в процессе принятия государственных решений. Согласно информации МБП, большинство Правительств взаимодействуют с гражданами в рамках первой формы (т.е. издают Бюджеты для граждан), а некоторые правительства выходят за ее рамки и консультируются с группами гражданского общества и по другим вопросам, помимо составления гражданских бюджетов. При реализации политики или стратегии по повышению бюджетной грамотности желательно стремиться к использованию третьего подхода с активным участием граждан в бюджетном процессе на регулярной основе. ОЭСР также считает полезным включать в нормативно-правовую базу положения, допускающие и поддерживающие использование упорядоченного и прозрачного подхода к вовлечению общественности в процесс принятия решений.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> МБП (2012), там же, стр. 34.

<sup>66</sup> МБП (2012), там же, стр. 21.

<sup>67</sup> GIFT (2015), *Участие граждан в бюджетном цикле: примеры опыта отдельных стран*, Линдси Маршессо, стр. 18-19. Данное исследование послужило информационной основой для разработки Принципов GIFT 2016 г. Принцип 3 в заключительных постулатах об уважении к самовыражению стран гласит, что отдельным лицам и общинам, включая и тех, кто затронут напрямую, должна быть предоставлена возможность выражать свои интересы по-своему и выбирать предпочтительные для них средства участия; при этом признается, что могут быть группы, которые имеют право высказываться от имени других.

<sup>68</sup> МБП (2012), там же, стр. 13.

<sup>69</sup> МБП (2012), там же, стр. 20. Ссылки, касающиеся Руководства ОЭСР, стр. 11, оригинальный источник: Марк Грембергер (2002). *Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса*.

<sup>70</sup> ОЭСР (2017), *Инструментарий по обеспечению прозрачности бюджета* (проект), стр. 73.



46. Для предоставления гражданам необходимой базовой информации весьма полезны инструменты на основе ИКТ, в т.ч. вебсайты и социальные сети. Эти инструменты можно также использовать для сбора предложений от более широких слоев общества. При этом важно отчитаться перед гражданами, как были использованы их предложения, - это укрепляет доверие и стимулирует к дальнейшим действиям. Эта работа должна стать одним из основных элементов общей коммуникативной стратегии, призванной обеспечивать, чтобы все заинтересованные лица были осведомлены о процессе и понимали его. Именно к такому выводу пришли авторы недавнего исследования практики отдельных стран, проведенного GIFT.<sup>71</sup> Несмотря на то, что охват исследования гораздо шире, и оно касается участия общественности во всем бюджетном процессе, результаты исследования дают определенную полезную информацию для размышления. В Бразилии, например, определены факторы успешного проведения консультаций, в том числе, такие как обеспечение охвата широких слоев общества в каждом регионе и муниципалитете, а также использование ИКТ для вовлечения ранее не охваченных граждан путем проведения голосования на интернет-ресурсах.<sup>72</sup>
47. Одним из возможных подходов могут быть консультации с общественными организациями и бюджетными комитетами законодательных органов для обсуждения макета или первых вариантов бюджета для граждан. Например, в Мали сначала проводились консультации по макету гражданского бюджета с общественными организациями, после чего министерство финансов подготовило два варианта бюджета для граждан: одна из версий представляла собой 13-страничный документ, а вторая – брошюру объемом в 2 страницы. Дополнительные отзывы были собраны в ходе отдельных семинаров с участием представителей общественных организаций и комиссии Национальной ассамблеи по государственным финансам. С помощью специалистов МБП в этих двух документах удалось обобщить бюджетную документацию весом в 16 кг. Такие же поэтапные консультации состоялись и в следующем году, при этом двухстраничная брошюра была переведена на 10 национальных языков для распространения среди граждан страны.
48. В Гондурасе использовали другой подход – там проводились аналогичные консультационные семинары, ориентированные на три разные группы. В приглашении на семинар указывалось, что его цель заключается в том, чтобы представить предлагаемое содержание и форматы бюджета для граждан на 2012 год и получить отзывы. В качестве подготовки к семинару участников попросили ознакомиться с бюджетом для граждан за 2011 год (который прилагался к приглашению). Семинар был разделен на три отдельные сессии. Первая предназначалась для доноров и общественных организаций; вторая – для представителей научных кругов, студентов и консультантов; а третья – для журналистов и представителей средств массовой информации. Первые две сессии были посвящены содержанию бюджета для граждан, а третья – форматам и стратегии распространения. В конце семинара участников попросили заполнить небольшую анкету, а Министерство финансов создало специальную учетную запись для получения отзывов по бюджету для граждан по электронной почте. В результате состоялся продуктивный диалог, и были внесены конструктивные предложения.<sup>73</sup>
49. Рекомендация МБП гласит, что любые выбранные механизмы консультаций должны быть доступными и широко использоваться общественностью. В Обзоре

<sup>71</sup> GIFT (2015), Линдси Маршессо, 16 ноября, стр. 2-3.

<sup>72</sup> GIFT (2015), там же стр. 7.

<sup>73</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 23 (Мали) и 26 (Гондурас).



открытости бюджетов за 2015 год те страны, в которых граждане не использовали созданные механизмы консультаций, или в которых эти механизмы были плохо проработаны, получили более низкие баллы. Подобные механизмы могут включать следующее: фокус-группы, социальные сети, опросы, «горячие линии», встречи в университетах или в других местах, где люди собираются для обсуждения вопросов общественной значимости. МБП полагает, что в тех странах, где бюджеты для граждан составляются и издаются на регулярной основе, правительству будет достаточно сообщить гражданам контактную информацию с возможностью направления отзывов, а впоследствии использовать полученные комментарии для улучшения информации, содержащейся в бюджете для граждан. Таким образом, со временем будут созданы условия для постоянного процесса внесения уточнений и улучшений.<sup>74</sup> Например, Российская Федерация планирует провести электронный опрос на своем портале открытого бюджета и может предоставить Рабочей группе вопросы соответствующей анкеты. В Руководстве МБП также предлагается ряд подробных вопросов, которые могут оказаться полезными для правительств в ходе проведения оценки и планирования на будущее процесса разработки и распространения бюджета для граждан.<sup>75</sup>

**50. Создание оптимальных механизмов для проведения консультаций с гражданами относительно их потребностей относится к сфере реформ, направленных на вовлечение граждан в бюджетный процесс. Эта сфера государственного управления все еще находится в процессе становления.** Принципы участия граждан в разработке и реализации бюджетной политики, разработанные в рамках GIFT в 2016 году, содержат подробную информацию о том, как правительства должны взаимодействовать с гражданами, чтобы восполнить пробел, существующий в этой сфере. В рамках инициативы GIFT подготовлено руководство по вопросам интегрирования консультаций с общественностью в процесс формирования бюджетной политики с описанием преимуществ, связанных с участием граждан. В данном руководстве приводятся примеры практики отдельных стран, в частности, опыт Филиппин, Индии, Республики Корея, Мексики, Кении, Хорватии, Канады и Бразилии. В дальнейшем подборку примеров международной практики планируется расширить.<sup>76</sup>

## Проблема 8. Низкий уровень бюджетной грамотности у граждан и некоторых государственных служащих

**51. Рабочая группа выявила следующие примеры практики, которые могут быть реализованы в целях повышения знаний граждан о бюджете.** При этом члены группы признают, что одной из самых серьезных проблем является неверное понимание экономических и технических концепций и терминологии:<sup>77</sup>

- **Подготовка бюджета для граждан. Этот процесс, сам по себе, является основным компонентом повышения бюджетной грамотности,** так как бюджет для граждан представляет информацию в упрощенной и увлекательной форме. В бюджет для граждан можно также включать глоссарий терминов. Бюджет для граждан можно распространять и среди других заинтересованных лиц, имеющих отношение к бюджету, например, направлять его членам парламента, которые нередко запрашивают

<sup>74</sup> МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год; анкета и руководство*, стр. 72-73, МБП (2012), там же, стр. 25.

<sup>75</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, глава 5, стр. 43-44.

<sup>76</sup> См. <http://guide.fiscaltransparency.net>

<sup>77</sup> Согласно результатам опроса Всемирного банка 2015 года, 11 из 14 стран-участниц REMPAL отметили, что повышению бюджетной грамотности препятствует, в том числе, недостаточное понимание экономических и технических концепций и терминологии. Эта проблема была определена как наиболее серьезная в регионе. Недостаточное понимание бюджетных концепций также отмечалось как препятствие для обеспечения доступности информации о бюджете (6 из 14 стран).



бюджетную информацию в упрощенной форме, чтобы им было легче в ней разобраться. В то время как хорошо разработанный Бюджет для граждан действительно может способствовать формированию бюджетной грамотности всех заинтересованных сторон, ОЭСР рекомендует с осторожностью использовать его для выполнения требования парламентариев касательно ясности бюджета. Члены парламента являются первичными пользователями полных бюджетных документов, и им нужно помогать работать напрямую с этим материалом. Если они полагаются на Бюджет для граждан (который разработан для другой, более широкой аудитории), это является признаком необходимости улучшения или пересмотра структуры бюджетных документов. По мнению ОЭСР, бюджетный документ должен содержать официальное краткое изложение политики для ссылок парламентариев/нормотворцев. Данное соображение также нашло отражение в разделе Н.1 Инструментария по обеспечению прозрачности бюджета (при представлении бюджетной информации, «включите официальное краткое изложение всех мер бюджетной политики и их воздействия»); в то время как вопрос Бюджетов для граждан рассматривается отдельно в разделе Н.2. Данное соображение отвечает более общей идее, поднятой ОЭСР выше (в «Проблеме 2») о том, что в идеале у правительств должна быть хорошо продуманная стратегия распространения информации о бюджете, включая краткие изложения бюджета и Бюджеты для граждан с адаптацией каждого документа к потребностям (и ответственности) каждой целевой аудитории. Такой всеобъемлющий подход мог бы значительно способствовать решению проблемы «отсутствия навыков и понимания бюджета».<sup>78</sup>

- **В случаях, когда в правительстве нет специалистов, обладающих конкретными навыками, необходимыми для подготовки гражданского бюджета, МБП рекомендует на краткосрочной основе привлекать специалистов со стороны.** Подготовка бюджета для граждан может потребовать ресурсов, которые, возможно, еще не в полной мере сформированы в правительстве, в частности, наличия специалистов, обладающих навыками информационно-разъяснительной и коммуникативной работы, а также навыками ведения больших собраний граждан.<sup>79</sup> Однако для обеспечения устойчивости процессов и продуктов труда соответствующие навыки должны быть сформированы внутри правительства.
- **Проведение совместных инициатив с участием доноров и других международных организаций.** Например, Российская Федерация совместно с Всемирным банком осуществляет проект, нацеленный на повышение бюджетной грамотности. В рамках этого проекта разрабатываются методики по повышению бюджетной грамотности среди целевых групп населения. Министерство финансов включает информацию для целевых групп населения, а также информацию о самых значимых общественных проектах в бюджеты для граждан.
- **Организация обучения бюджетной терминологии, концепциям и процессам для основных лиц, вовлеченных в бюджетный процесс.** ОЭСР рекомендует<sup>80</sup> министерствам финансов принимать активные меры по пропаганде знаний о бюджетном процессе среди граждан и неправительственных организаций. Принцип управления бюджетным процессом 10а ОЭСР призывает страны «постоянно инвестировать в развитие навыков и потенциала сотрудников эффективно выполнять

<sup>78</sup> Рекомендации ОЭСР, представленные Ронни Даунсом (заместитель руководителя – Управление бюджетирования и государственных расходов) в апреле 2017 г.

<sup>79</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 26-27.

<sup>80</sup> ОЭСР (2002), *Надлежащая практика по обеспечению прозрачности бюджета*, стр. 14, в 3.4. Гражданский и парламентский контроль.



свои обязанности – будь то в Центральном бюджетном органе, отраслевых министерствах или других учреждениях». Помимо этого, текущие соображения по поводу того, как развить навыки/потенциал работы с бюджетом парламентариев отражены в разделе D Инструментария по обеспечению прозрачности бюджета («Поддержка потенциала Парламента»)<sup>81</sup>.

- **Что касается обучения государственных служащих, то здесь может быть полезной разработка ознакомительных материалов и справочников о бюджете.** Рабочая группа отметила, что можно воспользоваться опытом других стран, например, Южной Африки, где определены основные компетенции, и их формирование у сотрудников правительственных организаций поддерживается с помощью вводных пособий, в которых в общих чертах представлены ключевые функции, система подотчетности, процедуры и т.д. Это помогает служащим эффективно выполнять свои должностные обязанности, в т.ч. разяснять основные бюджетные процессы, определения терминов и компромиссные решения.<sup>82</sup> Подобный подход можно использовать как для обучения государственных служащих, так и отчасти для просвещения граждан. Кроме того, министерство финансов может организовать учебный курс для формирования у сотрудников основных необходимых компетенций, в т.ч. связанных с бюджетной и финансовой грамотностью.

#### Проблема 9. Низкий уровень интереса к бюджету среди граждан

52. Рабочая группа пришла к общему мнению, что если в обществе нет ощущения, что власть несет ответственность за свои действия, у граждан может возникнуть негативное отношение к правительству. В результате люди могут испытывать недоверие, а иногда и равнодушие к его деятельности. Обсуждались возможные стратегии для изменения такого отношения, в том числе:

- **Проведение кампаний в средствах массовой информации с призывом к гражданам воспользоваться их правом на получение отчета в том, на что тратятся деньги от их налогов.** Наряду с мерами по усилению подотчетности, подобные кампании могут стимулировать повышение интереса со стороны граждан.
- **Трансформация информационных порталов с использованием инновационных способов привлечения интереса граждан** в целях увеличения частоты использования информации. Примеры соответствующей практики, выявленные рабочей группой: разработка онлайн-игр (практикуется в Хорватии и США); публикация в интернете брошюр и буклетов для граждан в доступной для понимания форме.
- **Организация просветительских кампаний о важности бюджета, ориентированных на организации гражданского общества, средства массовой информации и школы.** Рекомендация МБП гласит, что для демонстрации устойчивого запроса на бюджетную информацию гражданскому обществу следует использовать имеющуюся информацию для анализа государственных бюджетов и для оказания влияния на принятие бюджетных решений.<sup>83</sup> Примерами надлежащей практики были признаны кампании, организуемые в Канаде (одной из общественных

<sup>81</sup> Рекомендации ОЭСР, представленные Ронни Даунсом (заместитель руководителя – Управление бюджетирования и государственных расходов) в апреле 2017 г.

<sup>82</sup> Ознакомительная поездка в Южную Африку состоялась в 2015 году; краткий отчет об этом мероприятии можно найти здесь: <https://www.pempal.org/events/bcop-executive-committee-study-tour-national-treasury>

<sup>83</sup> МБП (2015), *Обзор открытости бюджетов за 2015 год*, стр. 57.





организаций) и в Великобритании (правительством). Соответствующая информация была предоставлена Рабочей группе в 2015 году.<sup>84</sup>

53. Согласно ОЭСР, проблема для правительств заключается в том, чтобы «открыть» бюджетный процесс на протяжении всего бюджетного цикла, чтобы он меньше воспринимался, как техническое упражнение для бюрократов и политиков, а больше как социальное мероприятие, которое должно быть подкреплено сильным, информированным участием парламента, граждан и гражданского общества. Такой «инклюзивный, основанный на участии и реалистичный» подход будет стимулировать активный интерес к бюджетному процессу; и в данном контексте, Бюджеты для граждан (относящиеся к разным этапам цикла) будут поддерживать понимание, дискуссии и дебаты со стороны общественности. Принцип управления бюджетным процессом 5 ОЭСР касается этого общего соображения, как и разные другие актуальные документы, используемые в сети GIFT, а также эта тема поднимается в разделах J.1-J.3 Инструментария по обеспечению прозрачности бюджета.<sup>85</sup>

#### Проблема 10. Отсутствие доступа к надежным медийным и (или) коммуникационным технологиям

54. Некоторые страны сталкиваются с проблемой отсутствия доступа к необходимым технологиям, особенно в местных органах власти. Речь идет, например, об отсутствии доступа или ограниченном доступе к сети интернет. В таких случаях требуются другие подходы к распространению бюджета для граждан.
55. Рабочая группа отметила, что можно использовать и другие методы, в частности, печатные СМИ и инициативы рекламного характера, например, проведение информационных собраний граждан. При возникновении проблем, связанных с неграмотностью некоторых граждан или отсутствием доступа к интернету, МБП советует использовать радио. При этом если правительство стремится получить предложения относительно структуры и содержания бюджета для граждан, радиопрограммы рекомендуется проводить в формате ток-шоу или разговора в прямом эфире, чтобы была возможность при необходимости попросить участников пояснить свои комментарии.<sup>86</sup> Что касается бюджета для граждан, издаваемого в виде печатных материалов, МБП рекомендует выкладывать такие материалы в местах частого посещения граждан, например, в домах культуры, помещениях местных органов власти, местах проведения общественных мероприятий, в университетах и библиотеках. Отраслевые министерства тоже могут помочь распространять их в школах, поликлиниках, государственных учреждениях.<sup>87</sup>

#### Дальнейшие шаги

56. Процесс выявления перечисленных проблем и обсуждения путей их преодоления был весьма полезным для стран-участниц РЕМРАЛ. Выявление надлежащей практики и подходов в ряде случаев продолжается, в частности, с использованием международных

<sup>84</sup> См. ссылки на презентации, подготовленные Государственным управлением Великобритании по налогам и таможенным сборам и общественной организацией CIVIX (Канада) в списке использованной литературы. Презентации были представлены на встрече в Польше в 2015 году.

<sup>85</sup> Рекомендации ОЭСР, представленные Ронни Даунсом (заместитель руководителя – Управление бюджетирования и государственных расходов) в апреле 2017 г. Также см. ОЭСР, 2015 по бюджетным принципам и ОЭСР 2017 по Инструментарии по обеспечению прозрачности бюджета.

<sup>86</sup> МБП (2012), *Сила в простоте: руководство для правительств по составлению гражданского бюджета*, стр. 22.

<sup>87</sup> МБП (2012), там же, стр. 38.



рекомендаций по вопросам консультаций с гражданами и их участия в бюджетном процессе. Дополнительные методические рекомендации будут сформулированы в рамках текущей работы GIFT и МБП. Что касается инициатив по повышению прозрачности в более широком смысле, новый «Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета» в редакции 2017 года содержит описание практических шагов, направленных на поддержание открытости, добросовестности и подотчетности в сфере управления государственными финансами. В новом инструментарии ОЭСР также представлен синтез идей, сформулированных в ходе взаимодополняющей работы различных организаций, ведущих деятельность в рассматриваемой сфере. Данный документ позволит странам проводить самостоятельную оценку достигнутого ими уровня прозрачности бюджета – для этих целей в инструментарии приводится полезная подборка общих уроков, извлеченных различными странами из своего опыта.

57. Будет проведена оценка общей полезности настоящего информационно-аналитического продукта («продукта знаний»), разработанного бюджетным сообществом PEMPAL. Итоги оценки позволят совершенствовать процесс разработки подобных продуктов в дальнейшем. Хочется надеяться, что эта работа приведет к тому, что количество стран региона, публикующих бюджеты для граждан, в ближайшие годы увеличится, что уже очевидно из предварительных результатов по отдельным частям Обзора открытости бюджетов, опубликованным в апреле 2017 года.<sup>88</sup> С 2017 года Рабочая группа намеревается сместить акцент в своей деятельности на вопросы развития инициатив по расширению гражданского участия, поскольку эта область является слабым местом и в регионе, и во всем мире.

Настоящий продукт разработан в рамках программы PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийско-хорватско-сербском языках. Использование, воспроизведение и перевод настоящего материала на другие языки допускается только с получения разрешения [через](#) представителя Секретариата PEMPAL, Ксении Галанцовой, по электронной почте [kgalantsova@worldbank.org](mailto:kgalantsova@worldbank.org). С дополнительной информацией о сети PEMPAL можно ознакомиться на сайте [www.pempal.org](http://www.pempal.org).

<sup>88</sup> Результаты оценки доступности ключевых бюджетных документов из публикации МБП от апреля 2017 г.



## Приложение: ПРИМЕРЫ ПРАКТИКИ СТРАН-ЧЛЕНОВ РЕМПАЛ

### Хорватия: повышение прозрачности бюджетов на национальном и местном уровне

В Хорватии принципы прозрачности бюджета на национальном и местном уровне были закреплены в 2003 году с принятием закона «О бюджете». Успех реализации хорватского подхода обусловили следующие ключевые факторы.

*Министерство финансов Хорватии отвечает за подготовку бюджета для граждан на национальном уровне. Кроме того, для обеспечения согласованности и сопоставимости бюджетных документов для граждан на всех уровнях государственного управления Минфин разработал единый формат путеводаителя по бюджету для граждан, публикуемого на местном уровне.* Все значимые бюджетные документы публикуются для граждан в упрощенном варианте в виде брошюр, в том числе: утвержденный годовой бюджет с проектировками на следующие два года<sup>89</sup>; годовые и полугодовые отчеты об исполнении бюджета; решения о предоставлении временного финансирования; а также информация о бюджете в упрощенном виде. Брошюры о государственном бюджете доступны на сайте: <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>. Кроме того, для дальнейшего повышения прозрачности бюджетной информации и ее доступности для граждан Минфин начал публиковать график основных выплат, производимых гражданам из бюджета расширенного правительства (в частности, выплат пенсий, социальных трансфертов, пособий по безработице, пособий по беременности и родам, пособий по уходу за детьми, сельскохозяйственных субсидий и т.д.). Указанный график публикуется на сайте <http://www.mfin.hr/hr/izvrsenje-proracuna> (архив: <http://www.mfin.hr/hr/PIPKarhiva>). Кроме того, Минфин создал онлайн базу данных с функцией поиска, предназначенную для всех поставщиков, товары (услуги) которых оплачиваются за счет средств государственного бюджета (база данных размещается здесь: <http://www.mfin.hr/hr/upit-po-dobavljacima>).

*Проводимые реформы пользуются большой политической поддержкой, при этом Правительство Хорватии является активным членом партнерства «Открытое правительство» (OGP).* Национальное правительство разрабатывает и проводит реформы, направленные на повышение прозрачности бюджета, в соответствии с годовыми планами мероприятий, принимаемыми в рамках партнерства OGP. Одной из таких реформ стало принятие Инструкций национального уровня, основываясь на которых центральное правительство издает рекомендации и макет бюджета для граждан, предназначенные для местных органов власти (*Единый формат бюджета для граждан вместе с бюджетом органов регионального и местного самоуправления* публикуется на сайте Министерства финансов. Эти материалы доступны здесь: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>).

*Местные власти придерживаются активной лидерской позиции и поддерживают инновационную практику.* Представители органов регионального и местного самоуправления используют инновационные подходы. Один из ярких примеров - игра-симулятор бюджетного процесса, разработанная в городе Риеке. Игра преследует две цели:

---

<sup>89</sup> С 2016 года, кроме годового бюджета с проектировками на следующие два года, также публикуются годовой отчет об исполнении бюджета за год, предшествующий году формирования бюджета, и план на год, в котором разрабатывается бюджет.



просвещение граждан о бюджетном процессе и формате бюджета, а также сбор конкретных предложений граждан о приоритетах использования бюджетных средств. См. <http://www.vojko-obersnel.com/hr/proracunaj-me/2016>. Другие хорошие примеры реформ: планы мероприятий по повышению бюджетной грамотности в городе Пазин (программы для школьников в рамках реформирования общеобразовательных программ), подготовка материалов с изложением уроков опыта и рекомендаций властями городов Пазин и Цриквеница, в которых дается описание творческих и менее ограничительных способов вовлечения граждан в публичные слушания по бюджету. С примерами указанной практики можно ознакомиться здесь: <http://www.crikvenica.hr/e-savjetovanje>; <http://www.pazin.hr/grad-pazin/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscu/>.

*Важная роль в деятельности по повышению прозрачности бюджета принадлежит независимому Институту общественных финансов Республики Хорватия (мониторинг, анализ, консультирование по вопросам прозрачности бюджета, внедрение инновационной практики).* Институт общественных финансов ежегодно проводит обзор открытости региональных и местных бюджетов (на уровне округов (жупаний), городов и муниципалитетов). Кроме того, институт составляет интерактивную полную карту (<http://www.ijf.hr/transparency>) и приложение открытого бюджета ([http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)), разработанное Хорватской ассоциацией округов для всех округов Хорватии. Составляемый институтом рейтинг региональных и местных органов власти по степени прозрачности бюджета служит полезным инструментом для стимулирования здоровой конкуренции между регионами и муниципалитетами. С дополнительной информацией о деятельности Института общественных финансов можно ознакомиться на сайте института: <http://www.ijf.hr>.

Дополнительную информацию можно получить на интернет-сайте <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency> или по электронной почте: [mladenka.karacic@mfin.hr](mailto:mladenka.karacic@mfin.hr).

## Кыргызская Республика: повышение прозрачности бюджета

*Обеспечение прозрачности на уровне центрального правительства.* С 2012 года Кыргызская Республика (КР) начала активно проводить реформы, направленные на обеспечение прозрачности бюджета на уровне центрального правительства. На тот момент Министерство финансов КР совместно с организациями гражданского общества определило перечень информации, интересующей население. На базе сформированного перечня показателей и международных требований к формированию гражданского бюджета, в 2012 году был разработан гражданский бюджет КР к утвержденному бюджету и принята методика подготовки гражданского бюджета. В том же году приказом Министерства финансов была утверждена стратегия по информационному обмену и внедрению практики регулярного опубликования информации на веб-сайте Министерства финансов. В стратегии были определены сроки публикации и бюджетные документы, обязательные к опубликованию на сайте министерства. С тех пор Министерство финансов постоянно публикует основные бюджетные документы, включая гражданский бюджет, на своем официальном сайте ([www.minfin.kg](http://www.minfin.kg)) и на сайте Центрального казначейства ([www.kazna.gov.kg](http://www.kazna.gov.kg)). С 2013 года внедрена практика проведения общественных слушаний по проекту бюджета, подготовленному правительством, до внесения его в законодательный орган.



**Прозрачность на уровне органов местного самоуправления.** На уровне местных бюджетов реформы по обеспечению бюджетной прозрачности проводятся при поддержке неправительственных организаций, финансируемых партнерами по развитию. В рамках инициативы по обеспечению прозрачности бюджетов на местном уровне неправительственными организациями в пилотном режиме внедряется практика оценки муниципального индекса бюджетной прозрачности и подотчетности. Разработана соответствующая методика проведения такой оценки, которая в ближайшее время будет утверждена решением Правительства Кыргызской Республики.

**Политическая воля.** Политическая воля к реформам выражена в указе Президента КР «Об утверждении Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы», во исполнение которого была утверждена Правительственная программа по переходу к устойчивому развитию. В 2012 году Постановлением Правительства КР был утвержден Среднесрочный план мероприятий по реформированию системы управления государственными финансами КР на 2012-2015 годы, который предусматривал разработку комплекса мероприятий по улучшению показателей индекса прозрачности бюджета. В дальнейшем меры по обеспечению максимальной бюджетной прозрачности нашли отражение в Стратегии развития системы государственных финансов КР на 2017-2025 годы и Плана мероприятий по реализации данной стратегии.

**Законодательная база обеспечения прозрачности бюджетов.** В Бюджетном кодексе Кыргызской Республики, который вступил в силу с 1 января 2017 года, закреплены нормы, направленные на обеспечение открытости и прозрачности бюджетного процесса. Данные нормы предусматривают опубликование всех ключевых бюджетных документов, в том числе гражданского бюджета, на веб-сайте Министерства финансов. Также в Бюджетном кодексе содержатся нормы, предусматривающие опубликование бюджетных документов всеми государственными органами и органами местного самоуправления на официальных сайтах и проведение общественных слушаний по проектам среднесрочных отраслевых стратегий бюджетных расходов к Среднесрочному прогнозу бюджета. Для обеспечения своевременности представления бюджетной информации законодательно закреплены сроки опубликования бюджетных документов. Кроме того, в целях создания возможностей для участия граждан в бюджетном процессе Бюджетным кодексом предусмотрено проведение общественных слушаний по бюджетному предложению правительства до внесения его в законодательный орган и обеспечение «обратной связи» по результатам общественных слушаний.

### **Российская Федерация: пример преодоления препятствий на пути к открытому и понятному бюджету**

Международный валютный фонд отмечает существенный прогресс, достигнутый Российской Федерацией в улучшении раскрытия бюджетной информации в течение последних пятнадцати лет, который привел ее бюджетную отчетность и бюджетную практику в соответствие с мировыми стандартами.<sup>90</sup> Одним из направлений повышения открытости бюджета стало обеспечение их понятности для граждан на всех трех уровнях бюджетной системы.

<sup>90</sup> Fiscal Transparency Evaluation (FTE) report for Russia / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>).



В России «Бюджет для граждан» - это более широкое понятие, чем публикация брошюр к закону о бюджете. Впервые «бюджет для граждан» в России был опубликован в 2006 году и сразу же получил 100- балльную оценку от Международного бюджетного партнерства. Затем в период финансового кризиса его публикация была нерегулярной. Возвращение к публикации бюджета для граждан произошло в 2013 году при активной роли открытого правительства, совместно с которым в 2013 году был запущен одноименный проект «Бюджет для граждан» и создана совместная Рабочая группа открытого правительства и Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (с материалами об организации деятельности Рабочей группы можно ознакомиться на сайте Минфина России: [http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget\\_citizen/BudgetGroup/](http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/BudgetGroup/) ).

Проектный подход к решению данного вопроса позволил объединить на одной площадке сотрудников федерального правительства, региональных органов власти и независимых экспертов для реализации целого комплекса мероприятий по следующим направлениям.

1. **Разработка и совершенствование методологии формирования бюджетов для граждан для всех уровней бюджетов.** В целях формирования региональных и местных бюджетов для граждан действует приказ Минфина России от 22 сентября 2015 г. № 145н, который содержит исчерпывающий перечень информации, рекомендуемый для включения в состав гражданского бюджета.

2. **Развитие подходов к представлению основных положений федерального бюджета в понятной форме.** За последние годы был качественно пересмотрен подход к представлению данных федерального закона о бюджете. В бюджете для граждан выделен социальный раздел, в котором информация о бюджетных ассигнованиях ориентирована на запросы порядка 20-ти целевых групп населения (студенты, многодетные семьи, пенсионеры и др.). Раздел об экономике содержит сведения о финансовой поддержке наиболее значимых отраслевых проектов (импортозамещение, инновации и др.). Все бюджеты для граждан размещены на сайте Минфина России: [http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget\\_citizen/](http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/).

3. **Создание и поддержка системы стимулов для региональных органов власти к повышению открытости и понятности бюджетных данных.** Во-первых, для этой цели ежегодно Научным институтом Минфина России рассчитывается Рейтинг регионов по уровню открытости бюджетных данных, методология которого основана на принципах Индекса открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (методика рейтинга и его результаты доступны по ссылке: <http://www.nifi.ru/ru/rating/2016/methodology2016.html>). Во-вторых, итоговые данные Рейтинга учитываются при проведении Минфином России более широкой оценки качества управления региональными финансами. В-третьих, ежегодно Минфин России публикует на своем официальном сайте и рассылает руководителям регионов Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в регионах и муниципалитетах.

4. **Популяризация и повышение спроса на открытые бюджетные данные для населения.** Для привлечения внимания населения к вопросам открытости и понятности данных о бюджете ежегодно проводится Конкурс идей по бюджету для граждан. Оператором конкурса является Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Награждение победителей осуществляют в торжественной обстановке Министр финансов Российской Федерации и Министр открытого правительства. С материалами конкурса можно ознакомиться по ссылке: <http://www.fa.ru/faculty/finec/Pages/conkurs.aspx>.

В целях формирования ответственной гражданской позиции через понимание задач и функций государственного бюджета, а также развития у молодого поколения готовности к активному участию в бюджетном процессе в 2015 году Минфин России совместно со Всемирным банком начал реализацию проекта «Повышение бюджетной грамотности



населения». В рамках проекта был разработан учебно-методический комплекс по курсу «Бюджетная грамотность для старшеклассников» (включает 4 учебника: учебное пособие для школьника, рабочую тетрадь для школьника, методическое пособие для учителей, пособие для родителей). Основная логика построена по трем ключевым направлениям – что и зачем мы платим в бюджет, что и как мы получаем из бюджета, как мы можем повлиять на бюджет.

**5. *Расширение практического использования бюджетных данных в понятной форме.*** Минфин России рекомендует региональным и муниципальным органам власти использовать бюджеты для граждан при проведении публичных слушаний по проекту закона о бюджете и отчета о его исполнении (указанные слушания являются обязательными, так как установлены федеральным законодательством).

Кроме того, в настоящее время в России разработан новый подход к использованию бюджетов для граждан в бюджетном процессе. Он связан с широким развитием практик планирования местных бюджетов с участием населения (партисипаторное бюджетирование), в рамках которых существует спрос на материалы о бюджете конкретного муниципалитета. В России указанное направление развивается с 2007 года и получило название «инициативное бюджетирование», при этом оно охватывает уже половину регионов страны.

С учетом многолетнего опыта публикации бюджетов для граждан на всех уровнях бюджетной системы обязанность финансовых органов по формированию информации о соответствующем бюджете в доступной (понятной) для граждан форме закреплена на постоянной основе в составе новой редакции Бюджетного кодекса.



## Список использованной литературы

Беленчук, А., 2015. Концепция деятельности Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

CIVIX, 2015, *Student Budget Consultations*, by Paul Anderson // Презентация Пола Андерсена из канадской общественной организации CIVIX «Консультации по бюджету со студентами» на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. Польша, 20 мая 2015 г.: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Хорватия, 2015. Ознакомительный визит делегации PEMPAL с целью изучения практики повышения прозрачности бюджета и развития инициативного бюджетирования с участием граждан на государственном и местном уровне. Материалы визита здесь: <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency>

GIFT, 2016, *Concept Note on the Guide on Principles and Mechanisms of Public Participation in Fiscal Policy* // Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT). Концепция руководства по принципам и механизмам участия граждан в разработке и реализации бюджетной политики: [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

GIFT, 2016, *Principles of Public Participation in Fiscal Policy* // Принципы обеспечения участия граждан в разработке и реализации бюджетной политики. Одобрены на заседании ведущих кураторов GIFT 1-2 декабря 2015 года. Редакция от 13 марта 2016 г.: [http://www.fiscaltransparency.net/ParticipationPrinciples-GIFT\\_13Mar2016.pdf](http://www.fiscaltransparency.net/ParticipationPrinciples-GIFT_13Mar2016.pdf) Документ в формате брошюры: <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

GIFT and IBP, *The Impacts of Fiscal Openness: a Review of the Evidence*, de Renzio and Wehner // *Воздействие, оказываемое открытостью бюджета: обзор фактических данных* // март 2015 года: <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 // *Участие граждан в бюджетном цикле: примеры опыта отдельных стран* // 16 ноября: <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151116137.pdf>

GIFT, 2012, *High Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability* // Принципы высокого уровня по обеспечению прозрачности бюджета, участию граждан и подотчетности: <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/> Документ был переведен к московскому заседанию PEMPAL 2014 года (приложение к концепции мероприятия): <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>.

Государственное управление Великобритании по налогам и таможенным сборам, 2015. «Повышение бюджетной грамотности в Великобритании: образовательный ресурс по налогам» // *Budget Literacy Education in UK: Tax Facts Teaching Resource* // Презентация Морин Памплин на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. Польша, 20 мая 2015 г. Переводы презентации здесь: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>





МБП, 2016. «Выводы по итогам Обзора открытости бюджетов» // *Lessons from the Open Budget Survey Research* // Презентация Елены Мондо на семинаре в Минске (Беларусь) 23 февраля: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

МБП, 2015. Доклад о результатах Обзора открытости бюджетов за 2015 год. Доклад доступен на нескольких языках. Русскоязычная и англоязычная версии здесь: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>  
<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

МБП, 2015. Обзор открытости бюджетов: анкета и руководство // *Open Budget Survey OBS Questionnaire and Guidelines* // Англоязычная и русскоязычная версии здесь: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

МБП, 2012. «Сила в простоте: руководство для правительств по подготовке гражданского бюджета» // *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets* // Переводы доступны на сайте в разделе «Документы»: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

МВФ, 2015. «Оценка прозрачности бюджета в Республике Мозамбик» // *Fiscal Transparency Evaluation Republic of Mozambique* // Страновой отчет МВФ № 15/32, февраль. Документ доступен на сайте в разделе «Страновые отчеты»: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/> или <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1532.pdf>

МВФ, 2015, «Оценка прозрачности бюджета на Филиппинах» // *Fiscal Transparency Evaluation Philippines* // Страновой отчет МВФ № 15/156, июнь. Документ доступен на сайте в разделе «Страновые отчеты»:

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

or

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15156.pdf>

МВФ, 2014. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере // *Fiscal Transparency Code* // <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>  
Последняя версия проекта переведена к московскому заседанию 2014 года и доступна здесь: <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

МВФ, 2007. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере // *Manual on Fiscal Transparency* // <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

Кыргызская Республика, 2015. Гражданский бюджет, подготовленный Министерством финансов КР. Переводы доступны в разделе протоколов за 2015 год: <https://www.pempal.org/about/governance/ex-com-bcop>

Кыргызская Республика, 2016. «Участие в оценке Индекса открытости бюджета и подготовке гражданского бюджета». Презентация Каната Асангулова на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, Минск, 23 февраля. Переводы доступны в разделе «Материалы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета»: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>.



Кыргызская Республика, 2014. Методика составления гражданского бюджета Кыргызской Республики. Переводы доступны в разделе «Документы» на сайте <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Республика Молдова, 2013. Рекомендации по составлению гражданского бюджета. Подготовлены Министерством финансов Молдовы совместно с аналитическим центром «Эксперт-Групп», апрель 2013 года (составитель Д. Будиански). Переводы доступны в разделе «Документы» на сайте <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

ОЭСР, 2017. Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета // *Budget Transparency Toolkit* // Разработан ОЭСР с участием Рабочей группы OGP по вопросам открытости бюджета. Окончательная версия перед публикацией, 31 марта 2017 г.

ОЭСР, 2015. Принципы управления бюджетным процессом // *Principles of Budgetary Governance* // из Рекомендаций Совета по управлению бюджетным процессом, 18 февраля: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>  
Переводы окончательного проекта к московскому заседанию PEMPAL 2014 года доступны здесь: <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

ОЭСР, 2002. Передовая практика по обеспечению прозрачности бюджета // *Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1/3 // Перевод, подготовленный к московскому заседанию PEMPAL 2014 года, доступен здесь: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

ОЭСР, 2002. «Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса». М. Грембергер // *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, by Gramberger M. // Документ доступен на английском, русском и БСХ языках:  
<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)  
[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9785777702043-ru/all](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9785777702043-ru/all)

Партнерство «Открытое правительство», интернет-ресурсы <http://www.opengovguide.com>

Секретариат программы «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности» (PEFA), 2016. *Рамочная основа оценки системы управления государственными финансами // Framework for assessing public financial management*//, февраль: <https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/PEFA%202016%20FINAL%2016-01-29.pdf>

Petrie, M. and Shields, J, 2010, *Producing a citizens' guide to the budget: Why, what and how?* OECD Journal on Budgeting, 2010/2:75-87 // «Подготовка путеводителя по бюджету для граждан: для чего, что и как делать» //, опубликовано здесь <http://dx.doi.org/10.1787/budget-10-5km7gkwg2pjh> и здесь <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>

Российская Федерация, 2016. «Прозрачность бюджета в России: результаты и перспективы», презентация А. Беленчук на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и



прозрачности бюджета, Минск, 23 февраля 2016 г. Переводы презентации здесь: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Российская Федерация, 2015. «Повышение бюджетной грамотности в России: подходы, последние разработки и первые извлеченные уроки». Презентация А. Блохина на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета в Польше 20 мая 2015 года. Переводы презентации здесь: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Российская Федерация, 2015. Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме». Переводы в разделе «Документы»: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Всемирный банк, 2015. «Бюджетная грамотность и доступность бюджетных документов для граждан в странах-членах PEMPAL» // *Budget Literacy and Accessibility of Budget Documents to Citizens in PEMPAL Countries* // Презентация Дианны Обри на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета в Польше 20 мая 2015 года. Переводы презентации здесь: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Всемирный банк, 2016. «Оценка прозрачности бюджетов в странах PEMPAL» // *Status of Budget Transparency in PEMPAL* // Презентация Дианны Обри на семинаре Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета в Республике Беларусь 23 февраля 2015 года. Переводы презентации здесь: <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> и здесь [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/deanna\\_aubrey\\_surveyresults\\_eng.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/deanna_aubrey_surveyresults_eng.pdf)