

# Международное Бюджетное Партнерство

## **РУКОВОДСТВО К АНКЕТЕ ДЛЯ ОЦЕНКИ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА:**

### **РАЗЪЯСНЕНИЕ ВОПРОСОВ И ВАРИАНТОВ ВЫБОРА ОТВЕТОВ**

Июль 2011 г.

Международное Бюджетное Партнерство (International Budget Partnership)  
Центр бюджетных и политических приоритетов (Center on Budget and Policy Priorities)  
820 First Street, NE  
Suite 510, Washington, DC 20002  
[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)  
[www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

Международное Бюджетное Партнерство

**РУКОВОДСТВО К АНКЕТЕ ДЛЯ ОЦЕНКИ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА:  
РАЗЪЯСНЕНИЕ ВОПРОСОВ И ВАРИАНТОВ ВЫБОРА ОТВЕТОВ**

**Введение и обзор..... 3**

Важные принципы, относящиеся к прозрачности и подотчетности бюджета  
Другой полезный инструментарий для изучения прозрачности бюджета  
Структура анкеты  
Общая информация о собеседованиях с государственными  
официальными лицами для заполнения анкеты

**Часть первая: Доступность бюджетной документации..... 8**

Ключевые бюджетные документы, используемые в опросе  
Таблица 1: Бюджетный год документов, использованных при заполнении анкеты  
К какому бюджетному году должны относиться ответы на анкету?  
Когда документы считаются «общедоступными»?  
Таблица 2: Ключевые бюджетные документы: названия и ссылки в Интернете  
Таблицы 3 и 4: Распространение документов

**Часть вторая: Бюджетное предложение исполнительной власти.....17**

Структура ответов на вопросы  
Когда требуется ответ «Неприменимо»?  
Ответы по документам, не доступным для общественности  
Ссылки и источники  
Ссылки на собеседования с официальными лицами  
Коллегиальное рецензирование  
Пояснения к вопросам 1 – 55

**Часть третья: Бюджетный процесс ..... 42**

Пояснения к вопросам 56 – 96

**Часть четвертая: Влиятельность законодательного органа ..... 49**

Пояснения к вопросам 97 – 108

**Часть пятая: Гражданский бюджет и участие общественности в бюджетном процессе .....53**

Пояснения к вопросам 109 – 125

## Введение и обзор

*Анкета для оценки открытости бюджета* имеет две основные цели. Во-первых, она предназначена для того, чтобы помочь независимым исследователям из организаций гражданского общества ознакомиться с некоторыми нормами передовой международной практики, относящимися к прозрачности бюджета и подотчетности, и применить эти нормы в отношении практики, наблюдаемой ими в своей стране. Во-вторых, обеспечивая единую методологию анализа вопросов прозрачности бюджета и подотчетности, анкета позволит связать воедино проводимые в этом направлении исследовательские работы представителей гражданского общества различных стран. Применение этой стандартной методологии к исследованиям, ведущимся в разных странах, позволит сравнивать ситуацию в разных странах. Благодаря возможности оценки деятельности каждой страны в сравнении с нормами, принятыми в международном масштабе, и в сравнении с аналогичной деятельностью других стран, Опрос для оценки открытости бюджета привлекает внимание международной общественности к важности вопроса об открытости и подотчетности государственных бюджетов.

Бюджетные группы гражданского общества в особой степени заинтересованы в обеспечении доступа общественности к бюджетной информации на всех этапах (стадиях) бюджетного цикла. Наличие полной, доступной, полезной и актуальной бюджетной информации является необходимым условием для эффективного участия гражданского общества в бюджетном процессе. Данная анкета поможет исследователям определить, какая информация и в каком объеме предоставляется для общества на каждом из четырех этапов бюджетного процесса, насколько она актуальна и доступна, и нет ли в ней информационных пробелов.

Обращение особого внимания на доступ общественности к информации и на предоставление ей возможностей для участия в бюджетных процессах делает данную анкету уникальной среди всех прочих анализов прозрачности и подотчетности правительств. Однако *Анкета для оценки открытости бюджета* охватывает лишь ограниченный набор тем, относящихся к более широкому кругу вопросов по эффективному финансовому управлению государственными ресурсами, участию общественности и подотчетности. Поэтому *Анкета для оценки открытости бюджета* предназначена для того, чтобы дополнить другие исследования по этим вопросам, а не заменить их. Международное Бюджетное Партнерство (МБП) настоятельно рекомендует исследователям разрабатывать свои собственные программы исследований с учетом особенностей страны, чтобы выявить важные проблемы в их странах и привлечь внимание к этим проблемам.

Тогда как анкета включает вопросы по оценке возможностей для эффективного и полноценного участия общественности в бюджетных процессах, измерение и сравнение показателей участия общественности в разных странах сопряжено с особыми затруднениями, так как механизмы участия могут быть самыми различными в разных условиях и в бюджетных системах разных типов. Поэтому, хотя *Анкета для оценки открытости бюджета* 2012 года уже была пересмотрена с целью включения дополнительных вопросов в отношении участия общественности, в будущих выпусках этой анкеты МБП будет и далее углублять анализ в этом направлении. Существуют некоторые направления, которые вообще не охватываются данной анкетой, такие, например как правовая и административная база для управления государственными расходами в странах, или вопросы прозрачности и подотчетности нижестоящих правительственных структур страны. Эти вопросы весьма важны, но их трудно охватить применительно к различным бюджетным системам так, чтобы обеспечить возможность сравнения между странами.

## **Важные принципы, относящиеся к прозрачности и подотчетности бюджета**

Несмотря на присущие ей ограничения, эта анкета служит в качестве попытки определения и последующего применения некоторых базовых принципов и стандартов (или норм), относящихся к прозрачным и подотчетным бюджетным системам и практике их реализации. К числу этих норм относится следующее.

*Предварительное санкционирование:* Законодательная власть должна санкционировать меры, включающие расходы, сбор доходов и долги, *до того*, как исполнительная власть приступит к осуществлению этих мер.

*Единство:* Все предлагаемые годовые расходы, доходы и другие финансовые мероприятия правительства должны быть представлены законодателям в виде одной консолидированной презентации-бюджетного предложения исполнительной власти. (Однако на практике в большинстве рассмотренных стран такая консолидированная презентация принимает форму основного документа с несколькими вспомогательными документами).

*Полнота:* Правительство должно не только раскрывать свою финансовую деятельность в годовом бюджетном предложении, но также и публиковать в другое время в течение бюджетного года документы, дающие всеобъемлющую и актуальную картину деятельности правительства.

*Периодичность:* Исполнительная власть должна строго придерживаться оговоренных в годовом календаре регулярных сроков подготовки проекта бюджета, представления его на обсуждение и утверждение законодательной властью, исполнения бюджета и представления окончательного финансового отчета общественности и высшему контрольному органу (ВКО). Своевременная и регулярная отчетность на каждом из этих четырех этапов бюджетного процесса имеет важное значение. Законодательная власть и ВКО также должны своевременно выполнять важные обязанности в течение бюджетного года, особенно когда речь идет об обсуждении и утверждении годового бюджета и о рассмотрении окончательной отчетности.

*Конкретность:* Описание каждой статьи бюджета должно обеспечивать ясное представление о планируемых расходах правительства. Описания и цифры, относящиеся к статьям бюджета, не должны быть слишком общими (представленными только в виде итоговых сумм), так как это не позволит создать четкое представление о намерениях правительства; кроме того, эту информацию следует представлять с использованием систем классификации, признанных в международном масштабе, чтобы предотвратить умышленное запутывание вопросов.

*Законность:* Все расходы и мероприятия должны соответствовать законодательству. Если законодательство не обеспечивает и не поощряет основные принципы прозрачности и подотчетности, гражданское общество должно внести рекомендации по изменению этого законодательства.

*Удобная структура:* Бюджетные документы страны являются ключевыми отчетными документами правительства: они должны быть доходчивыми и понятными для самых широких кругов с различным уровнем технической компетентности, включая законодателей, государственных служащих и общественность.

*Публичность:* Все граждане страны должны иметь право выносить и выражать свои суждения по вопросам бюджета страны, будь то в индивидуальном порядке или коллективно от имени организаций гражданского общества (ОГО). Поэтому бюджетные документы должны быть широко доступными. Это особенно важно для бюджетного предложения исполнительной власти, которое должно быть предоставлено гражданам *до* его принятия законодательной властью.

*Средства и цели:* Правительство должно продемонстрировать четкие связи между политикой, планами, бюджетными затратами, исполнением бюджета и достижением желательных результатов. В разъяснении бюджета следует четко объяснить его цели, указав предлагаемые затраты, решаемые задачи и поддающиеся измерению результаты.

## **Другой полезный инструментарий для изучения прозрачности бюджета**

Мы рекомендуем исследователям ознакомиться с Инициативой по открытости бюджета (Open Budget Initiative) на сайте Международного бюджетного партнерства (МБП/ИВР) (<http://www.openbudgetindex.org>), где приводятся другие полезные ссылки и инструменты, которые могут помочь в планировании дополнительных исследований в сфере прозрачности бюджета, если это потребуется.

Кроме того, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) разработали всеобъемлющие анкеты и диагностические инструменты для рассмотрения таких тем, как прозрачность в налогово-финансовой сфере, управление государственными расходами, практика и процедуры бюджетного процесса.<sup>1</sup> Помимо этих международных организаций, аналитики частного сектора и организации гражданского общества также разработали свои собственные методики оценки прозрачности бюджета.<sup>2</sup>

Эти различные инструменты в своей совокупности освещают все широту и сложность вопроса о прозрачности бюджета. *Анкета для оценки открытости бюджета* служит для дополнения этих разнообразных усилий и в основном относится к вопросам доступа общественности к информации.

## **Структура анкеты**

*Анкета для оценки открытости бюджета* состоит из пяти частей. В первой части приводятся четыре таблицы, с помощью которых исследователи смогут рассмотреть и оценить наличие и распространение ключевых бюджетных документов страны. В рамках первой части исследователь должен идентифицировать каждый из ключевых бюджетных документов, выпускаемых страной (или не выпускаемых ею) на каждом из четырех этапов бюджетного процесса. Затем исследователь будет использовать эти документы для ответа на многие из 125 вопросов, приведенных в остальных частях анкеты (части со второй по пятую). Эти вопросы сгруппированы по четырем категориям: бюджетное предложение исполнительной власти, бюджетный процесс, влияние законодательного органа, участие общественности в бюджетном процессе.

---

<sup>1</sup> Описание инструментария Всемирного банка и МВФ приводится в издании “Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments,” Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, World Bank, April 2003 [Оценка подотчетности в сфере государственных расходов, закупок и финансов: обзор диагностического инструментария], Секретариат по государственным расходам и финансовой подотчетности, Всемирный банк, апрель 2003 г. .

<sup>2</sup> См. например, Briseida Lavielle, Mariana Perez, and Helena Hofbauer, *Latin American Index of Budget Transparency: A Comparison of 10 Countries*, FUNDAR, 2003; Alta Folscher, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, IDASA, 2002; and eStandards Forum, “Assessments of Adherence to Fiscal Transparency Standards” [Бризейда Лавьелл, Марианна Перес и Хелена Хофбауер, «Латиноамериканский индекс прозрачности бюджета: сравнение 10 стран», ФУНДАР, 2003. Альта Фольшер, «Прозрачность бюджета и участие общественности: пять примеров из практики африканских стран», ИДАССА, 2002; и Форум электронных стандартов, «Оценка приверженности к стандартам финансовой прозрачности» на сайте <http://www.estandardsforum.com>.

Вторая часть анкеты касается документов, выпускаемых в ходе рассмотрения бюджета законодательным органом. Вопросы, приведенные в этой части, служат для оценки информации, предоставляемой в бюджетном предложении исполнительной власти, а также сопутствующей информации, помогающей законодательному органу в анализе и оценке предложенного бюджета. Бюджетное предложение исполнительной власти заслуживает особого внимания, так оно содержит планы использования доходов и расходов правительства в целях реализации целей экономической и социальной политики. Поэтому данный документ часто является предметом самого внимательного изучения и обсуждения в течение всего бюджетного года.

Вопрос о том, в какой мере в бюджетном предложении исполнительной власти соблюдается передовая практика представления бюджетной информации, обычно разъясняется и отражается в других бюджетных документах, которые выпускаются в ходе бюджетного процесса. Например, если правительство руководствуется передовой практикой, предусматривающей включение в бюджетное предложение детальной классификации расходов с разбивкой по функциональным направлениям, экономическим категориям и административным единицам, оно с намного большей вероятностью будет продолжать эту практику на последующих этапах бюджетного цикла, т. е. в своих текущих и годовых отчетах.

Третья часть анкеты служит для оценки открытости на всех четырех этапах бюджетного процесса. Вопросы, приведенные в этой части, относятся как к документам, которые должны быть опубликованы для общественности в ходе каждого этапа, так и к практическим мерам, которые должны быть приняты исполнительной властью и высшим контрольным органом для того, чтобы сделать этот процесс более подотчетным. Например, после утверждения бюджета общественность должна иметь доступ к детальным и регулярным ежемесячным или ежеквартальным отчетам о проведенных расходах, поступивших доходах и понесенных задолженностях.

В четвертой части анкеты оценивается степень влияния законодательной власти на исполнительную в ходе бюджетного процесса. Например, один из вопросов относится к тому, в какой степени законодательный орган может менять бюджет, предложенный исполнительной властью, а другой – к тому, обязана ли исполнительная власть получать разрешение законодательного органа на расходование непредвиденных доходов, полученных в течение бюджетного года.

Пятая часть относится к возможностям для привлечения общественности к участию в бюджетном процессе, что необходимо в дополнение к обеспечению прозрачности бюджета. Для того чтобы доступ к бюджетной информации смог привести к улучшению бюджетной политики, исполнения и результатов бюджета, он должен сочетаться с предоставлением общественности возможностей для использования этой информации в целях полноценного участия в принятии бюджетных решений и надзоре за исполнением. Тогда как в предыдущих версиях *Анкеты для оценки открытости бюджета* имелось несколько вопросов по этой тематике, в Анкету 2012 года включена целая часть, предназначенная для рассмотрения процессов, механизмов и практических мер, которыми должны располагать исполнительная власть, законодательная власть и высший контрольный орган для обеспечения привлечения общественности к формированию, обсуждению, утверждению, исполнению и контролю государственного бюджета страны.

### **Общая информация об анкете**

*Анкета для оценки открытости бюджета* заполняется независимыми исследователями или группами исследователей из организаций гражданского общества, чтобы получить единый набор ответов для каждой участвующей страны. Анкета позволит узнать, публикует ли правительство страны определенные виды информации для своей общественности и происходят ли определенные действия в ходе бюджетного процесса. Ответы на вопросы должны быть основаны на эмпирическом исследовании, и исследователи должны предоставить обоснования выбора конкретного ответа.

Таким обоснованием могут служить ссылки на конкретные документы или на разделы, главы или страницы таких документов, собеседования с государственными служащими, и кроме того, по каждому вопросу приводятся комментарии исследователей, которые помогут понять, почему был выбран тот, а не иной вариант ответа.

Заполненная анкета будет анонимно проверена двумя анонимными коллегиальными экспертами, хорошо знакомыми с бюджетной системой и процессами данной страны, что позволит убедиться в достоверности и объективности результатов, представленных исследователем или группой исследователей. По требованию исследователя может быть включен третий комплект комментариев, предоставленных правительством.

Исследователи должны обращать особое внимание на следующие указания.

- *Анкета служит для рассмотрения деятельности центрального правительства и не учитывает роль региональных и муниципальных органов власти.* Поскольку анкета предназначена для определения показателей прозрачности бюджета и подотчетности, которые дадут возможность сравнения ситуации в разных странах, формат анкеты не пригоден для изучения внутриправительственных отношений, характер которых может существенно различаться в разных странах. Те исследователи, которые хотят изучить внутриправительственные налогово-финансовые отношения в своей стране, могут предложить дополнительные вопросы, относящиеся к этой деятельности.
- *В большинстве случаев анкета направлена на выявление того, что происходит на практике, а не того, что требуется законом.* (Небольшая часть вопросов – 92, 93, 100 и 114 – относятся к положениям закона, и это четко указано в формулировке вопроса). На большинство вопросов исследователи должны отвечать, основываясь на существующей практике в своей стране.

Эта ориентация на практику связана с тем, что в некоторых случаях принятые с благими намерениями бюджетные законы на практике не соблюдаются и потому почти не оказывают влияния на бюджетный процесс. В то же время, такая ориентация на практику не должна трактоваться как недооценка значения законодательного регулирования определенных аспектов бюджетного процесса; правовые требования в отношении открытости и прозрачности являются неотъемлемой частью гарантий прозрачности, отзывчивости, подотчетности, эффективности и действенности бюджетного процесса.

- *Если в вопросе не указано другое, анкета относится к тем бюджетным документам, которые доступны для общественности.* При ответе на 125 вопросов, приведенных в последующих частях анкеты (со второй по пятую), следует иметь в виду только те бюджетные документы, которые доступны для общественности.
- *Если в вопросе не указано другое, все вопросы относятся к последнему по времени завершенному этапу бюджетного процесса, рассматриваемому в данном вопросе.* Поэтому анкета может распространяться на бюджеты за несколько лет (см. вставку на стр. 14). ПРИМЕЧАНИЕ: В тех странах, которые участвовали в процессе оценки открытости бюджета 2010 года, документы, использованные для участия в Опросе для оценки открытости бюджета 2010 года, нельзя применять для ответов на Опрос 2012 года.
- *Пожалуйста, используйте электронную версию анкеты, которая предоставлена Международным бюджетным партнерством.* Не переводите вопросы в другой формат и не меняйте структуру анкеты.

## Собеседования с государственными официальными лицами

Собеседования (интервью) с государственными официальными лицами из правительства, законодательного органа и высшего контрольного органа необходимы для ответа на вопросы, приведенные в следующих частях:

- Часть первая; таблицы 2, 3 и 4. Для заполнения этих таблиц исследователь должен установить, публиковался ли документ для общественности, издавался ли он вообще или же издавался ли он только для внутреннего пользования. Для заполнения этих таблиц исследователю может потребоваться собеседование с официальным лицом из соответствующего министерства.
- Часть третья и четвертая: вопросы 59, 96, 97, 98 и 107. Здесь спрашивается, получают ли представители законодательного органа информацию, которую они должны получить в ходе бюджетного процесса в соответствии с образцовой международной практикой. Для ответа на эти вопросы могут потребоваться собеседования с отдельными законодателями или их сотрудниками. Дополнительные сведения о собеседованиях с государственными официальными лицами приводятся во второй части настоящего руководства «Ссылки и источники для ответов».
- Часть пятая: для ответа на большинство вопросов в отношении участия общественности (и в частности, на вопросы 111, 116, 117, 119 и 120) исследователю, вероятно, потребуется как изучение общедоступных документов, так и собеседования с официальными лицами, чтобы оценить реальную практику привлечения общественности на различных этапах бюджетного процесса.

## Часть первая: Доступность бюджетной документации

С точки зрения бюджетных групп гражданского общества, наличие у общественности доступа к бюджетным документам имеет важнейшее значение для ее обеспечения информацией, необходимой для эффективного участия в бюджетном процессе. Задача анкеты заключается в том, чтобы исследовать вопрос открытости бюджетной системы, поэтому первоочередное внимание уделяется ключевым бюджетным документам, которые должны быть доступны общественности в соответствии с передовой международной практикой.

В первой части анкеты приведены четыре таблицы, позволяющие исследователям изучить и охарактеризовать вопросы доступности и распространения ключевых бюджетных документов страны – таких как предварительное бюджетное заявление, бюджетная сводка, бюджетное предложение исполнительной власти, сопутствующие бюджетные документы, гражданский бюджет, утвержденный бюджет, текущие отчеты, полугодовой обзор, годовой отчет и аудиторский отчет.

### Ключевые бюджетные документы, используемые в опросе

В первой части анкеты исследователям необходимо определить и классифицировать бюджетные документы своей страны по четырем этапам (стадиям) бюджетного цикла. Указанные в первой части документы должны быть использованы с тем, чтобы дать ответы на перечисленные ниже соответствующие вопросы, приведенные во второй и третьей частях:

Бюджетное предложение исполнительной власти	Вопросы 1–58
Предварительное бюджетное заявление	Вопросы 60–62



Гражданский бюджет	Вопросы 109–112
Утвержденный бюджет	Вопрос 101
Текущие отчеты	Вопросы 63–64, 66–72
Полугодовой обзор	Вопросы 73–76
Годовой отчет	Вопросы 77–86
Аудиторский отчет	Вопросы 87–89, 91, 95–96, 108

При этом исследователи не должны использовать документ, выпущенный в течение одного этапа бюджетного цикла, с тем чтобы давать ответы на вопросы, относящиеся к другому этапу. Причина этого заключается в том, что анкета специально предназначена для оценки информации, доступной для общественности в течение каждого из четырех этапов бюджетного года в отдельности. Например, не допускается использовать текущие отчеты, которые представляют собой регулярную отчетность о фактических доходах и расходах на стадии исполнения бюджета (т. е. на третьем этапе бюджетного цикла), с тем чтобы давать ответы на вопросы, относящиеся к рассмотрению бюджетного предложения исполнительной власти законодательным органом (т. е. ко второму этапу бюджетного цикла). Вопрос в данном случае заключается в том, будут ли общественность и ведущие надзорные органы (законодательный и высший контрольный орган (ВКО)) располагать необходимой им информацией тогда, когда она становится им необходима, с тем чтобы эффективно участвовать в каждом этапе бюджетного цикла.

## **ПЕРВЫЙ ЭТАП: СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### *Предварительное бюджетное заявление*

В предварительном бюджетном заявлении (которое в некоторых случаях именуется «предбюджетным отчетом») должны быть указаны параметры бюджетного предложения исполнительной власти, а именно: общая сумма расходования средств, прогнозируемая общая сумма поступлений, а также суммы задолженностей, которые будут возникать в течение предстоящего бюджетного года. Исполнительная власть должна ознакомить общественность с этим документом не позднее чем за один месяц до представления бюджетного предложения исполнительной власти в законодательный орган. Как правило, в предварительном бюджетном заявлении информация излагается не слишком подробно (обычно подробная информация излагается в самом проекте бюджета через несколько недель или месяцев). В документе ОЭСР «Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета» указано, какая именно информация должна содержаться в предварительном бюджетном заявлении.

В ряде стран министерство финансов публикует для нужд министерств и региональных администраций график важных дат и крайних сроков исполнения, который используется им при составлении бюджетного предложения исполнительной власти. Этот график не следует путать с предварительным бюджетным заявлением.

## **ВТОРОЙ ЭТАП: РАССМОТРЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНОМ**

### *Бюджетное предложение исполнительной власти и сопутствующие бюджетные документы*

Бюджетное предложение исполнительной власти должно быть доступно общественности на тот момент, когда оно впервые представляется в законодательный орган, или, как минимум, *до того*, как оно будет утверждено законодательным органом, с тем чтобы у общественности была

возможность повлиять на окончательный бюджет. **Предлагаемый бюджет ни в коем случае не должен оставаться нераскрытым до тех пор, пока законодательный орган не завершит процедуру рассмотрения и утверждения окончательного бюджета.** Общественность должна иметь доступ к бюджетному предложению исполнительной власти до того, как оно будет утверждено – в противном случае этот документ не будет считаться общедоступным.

Характер бюджетного предложения исполнительной власти может быть различным в разных странах: иногда это представляет собой один документ, а в других случаях комплект из нескольких документов. Для ответа на вопросы 1 – 55 второй части анкеты исследователи должны учитывать как основное бюджетное предложение исполнительной власти, так и любые сопутствующие документы, которые исполнительная власть может предоставить для общественности.

При идентификации бюджетного предложения исполнительной власти и его сопутствующих документов необходимо помнить о следующих важных требованиях.

- Пожалуйста, не используйте утвержденный бюджет для ответа на вопросы 1 – 55, относящиеся к бюджетному предложению исполнительной власти. Вопросы данной части предназначены для оценки информации, имеющейся в распоряжении общественности в то время, когда предлагаемый бюджет рассматривается законодательным органом, *до того* как законодательный орган утвердит бюджет, т. е. придаст ему силу закона. Если бюджетное предложение исполнительной власти не предоставляется общественности до его утверждения законодательным органом, то исследователи должны выбрать вариант ответа «d» на все вопросы 1 – 55.
- Используемое в анкете выражение «сопутствующая бюджетная документация» относится к документам, выпускаемым органом исполнительной власти одновременно с представлением его предложения в законодательный орган или с разницей в несколько дней. Эти документы почти всегда подготавливаются теми департаментами или ведомствами, которые координируют процесс подготовки бюджета и выпускают его (такими как казначейство или министерство финансов). Эти документы должны быть выпущены почти одновременно с основным бюджетным предложением исполнительной власти (с разницей не более нескольких дней), чтобы их можно было использовать для информированного обсуждения предлагаемого бюджета до его утверждения в законодательном органе. При ответе на вопросы 1 – 55 исследователи не должны использовать информацию, выпущенную исполнительной властью или центральным банком в другое время бюджетного года.
- Документы с долгосрочными прогнозами (например, долгосрочные планы национального развития или документы по основам планирования расходов на средний срок) могут рассматриваться как сопутствующая бюджетная документация, *если они прямо связаны с бюджетом.* Для этого требуется, чтобы долгосрочные прогнозы выпускались ежегодно одновременно с бюджетом, чтобы они основывались на тех же макроэкономических предположениях, которые приняты в бюджете, и отражали такие же уровни расходов и доходов бюджета в совпадающие годы. (Это может иметь отношение к вопросам 5, 6, 9 и 10).
- Пожалуйста, не используйте информацию из документов, выпущенных на других этапах бюджетного цикла (т. е. текущие отчеты, годовой отчет или аудиторские отчеты) для ответа на вопросы 18 – 34, относящиеся к использованию данных за прошлые годы в бюджетном предложении исполнительной власти. Как упоминалось выше, анкета специально предназначена для оценки информации, доступной для общественности в течение каждого из четырех этапов бюджетного года. Поэтому на вопросы о наличии данных за прошлые годы в бюджетном предложении исполнительной власти следует отвечать только на основе

информации, содержащейся в этом документе. Если в бюджетном предложении исполнительной власти не имеется информации за прошлые годы, описанной в этих вопросах, то следует выбрать вариант ответа «d».

## **ТРЕТИЙ ЭТАП: ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА**

### ***Утвержденный бюджет***

После обсуждения бюджета, предложенного исполнительной властью, законодательный орган обычно утверждает бюджет в какой либо форме, либо утверждает ассигнования. Применительно к *Анкетe для оценки открытости бюджета* утвержденный бюджет считается доступным для общественности, если он будет опубликован не позже, чем через **три месяца** после утверждения законодательным органом. В данной анкете термин «утвержденный бюджет» означает документ, принятый законодательным органом, и вопрос 101 относится к его содержанию. В некоторых странах бюджетное предложение исполнительной власти значительно отличается от утвержденного бюджета, и исследователи не должны использовать утвержденный бюджет для ответа на вопросы 1 – 51, относящиеся к бюджетному предложению исполнительной власти.

### ***Текущие отчеты***

Текущие отчеты иногда называют *месячными отчетами* или *квартальными отчетами*. Для ответа на вопросы 63 – 72 исследователи должны использовать только текущие отчеты, выпускаемые в стране. Текущие отчеты могут выпускаться в виде одного консолидированного отчета правительства в целом, либо в виде многочисленных отчетов различных ведомств. Например, центральный банк может выпускать текущие отчеты о своей деятельности в дополнение к отчетам, выпускаемым министерством финансов. В некоторых случаях налоговые органы выпускают свои собственные отдельные отчеты.

Ключевым фактором предоставления общественности возможностей для эффективного надзора является наличие доступа к актуальной информации. Поэтому применительно к *Анкетe для оценки открытости бюджета* текущие отчеты считаются доступными для общественности, если они будут опубликованы не позже, чем через **три месяца** после окончания отчетного периода.

### ***Полугодовой обзор***

Полугодовой обзор, иногда называемый полугодовым отчетом, должен содержать самую актуальную информацию об исполнении бюджета, включая рассмотрение экономических предположений, положенных в основу бюджета, и уточненный прогноз результатов исполнения бюджета в текущем бюджетном году. Чтобы обеспечить оперативность и полезность такого отчета, он должен быть опубликован не позже, чем через **три месяца** после окончания отчетного периода. Например, полугодовой обзор в стране, где финансовый год продолжается с января по декабрь, будет считаться доступным для общественности, если он будет относиться к периоду с января по июнь и будет опубликован не позднее, чем в конце сентября.

В документе ОЭСР *«Передовая практика»* содержится полное описание требуемого содержания полугодового отчета. Текущий отчет, издаваемый через шесть месяцев после начала бюджетного года, не заменяет собой полугодовой обзор. Если отдельный полугодовой обзор в их стране не издается, исследователи должны дать ответ «d» на все вопросы, связанные с полугодовым обзором, указывая тем самым на отсутствие такого документа, предназначенного для общественности (вопросы 73 – 76).

## **ЧЕТВЕРТЫЙ ЭТАП: МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ**

### ***Годовой отчет***

Годовой отчет может выпускаться в виде единого консолидированного отчета правительства в целом, либо в виде отдельных отчетов министерств и ведомств. Эти отчеты или серии отчетов выпускаются органом исполнительной власти, и их не следует путать с описанными ниже аудиторскими отчетами. К годовому отчету относятся вопросы 77 – 86.

Годовой отчет считается доступным для общественности, если будет опубликован не позднее, чем через **два года** после окончания финансового года. Например, применительно к *Анкете для оценки открытости бюджета* годовой отчет за 2009 год в стране, где финансовый год продолжается с января по декабрь, будет считаться доступным для общественности, если он будет опубликован не позднее, чем в конце декабря 2011 года. Годовые отчеты, использованные для участия в Опросе для оценки открытости бюджета 2010 года, нельзя применять для ответов на вопросы Опроса 2012 года.

### ***Аудиторский отчет***

Аудиторский отчет, выпускаемый высшим контрольным органом (ВКО) страны, удостоверяет окончательные счета правительства по состоянию на конец года. Исследователи должны использовать этот документ для ответов на вопросы 87 – 89 и 91.

Применительно к *Анкете для оценки открытости бюджета* аудиторские отчеты считаются доступными для общественности, если они будут опубликованы не позже, чем через **два года** после окончания финансового года, к которому они относятся. Например, аудиторский отчет за 2008 – 09 годы в стране, где финансовый год продолжается с апреля по март, будет считаться доступным для общественности, если он будет опубликован не позднее, чем в конце марта 2011 года. Аудиторские отчеты, использованные для участия в Опросе для оценки открытости бюджета 2010 года, нельзя применять для ответов на вопросы Опроса 2012 года.

### **Таблица 1: Бюджетный год документов, использованных при заполнении анкеты**

В таблице 1 анкеты исследователи должны указать год выпуска используемых бюджетных документов, если эти документы были общедоступными. Если документ не доступен для общественности, следует указать «Не имеется». Подробное определение термина «общедоступные документы» приводится ниже.

### **К какому бюджетному году должны относиться ответы на анкету?**

Вопросы во второй и третьей частях анкеты относятся к ряду связанных с бюджетом документов и к различным аспектам бюджетного процесса. При отсутствии иных указаний исследователи должны руководствоваться последним выпущенным документом по рассматриваемому этапу бюджетного цикла, оцениваемому в анкете 2012 года. Например, если исследователь рассматривает наличие и полноту документов, относящихся к бюджетному предложению исполнительной власти, то ему следует использовать документы на предстоящий бюджетный год или (в зависимости от календаря бюджетного процесса) только что принятый бюджет. Поэтому, если орган исполнительной власти не выпустил свое предложение на предстоящий год или такое предложение не было выпущено заблаговременно до утверждения последнего бюджета, исследователям при оценке этих документов не следует возвращаться к предыдущим годам, когда такие документы выпускались. Документы за предыдущие годы, которые были выпущены намного позже момента утверждения бюджета (т. е. слишком поздно для того, чтобы гражданское общество или общественность смогли понять

предложения и оказать влияние на окончательные бюджетные решения), не могут считаться общедоступными для целей Анкеты для оценки открытости бюджета 2012 года. Это же относится и к документам по этапам исполнения и аудита; исследователи должны анализировать документы, которые были опубликованы в отношении последнего периода, совпадающего со сроками выпуска документов по каждому этапу. Поэтому в ответах на анкету потребуется учитывать несколько разных бюджетных годов.

Например, предположим, что анкета заполняется в августе 2011 года в стране, где бюджетный год продолжается с апреля по март. Также предположим, что бюджет на этот финансовый год (2011 – 12) уже был рассмотрен законодательным органом и утвержден в качестве закона. В таком случае исследователь должен использовать документы, относящиеся к бюджету 2011 – 12 года, для ответов на вопросы по бюджетному предложению исполнительной власти и по процесс формирования, обсуждения и принятия бюджета. Для этих вопросов 2011 – 12 финансовый год будет считаться рассматриваемым бюджетным годом (БГ).

Однако, так как 2011 – 12 финансовый год только что начался, вопросы по мониторингу бюджета до полугодового обзора будут относиться к отчету, выпущенному для 2010 – 11 бюджетного года, так как это является последним бюджетом, для которого был выпущен такой отчет (в августе 2011 года пройдет только пять месяцев с начала 2011 – 12 бюджетного года). Кроме того, хотя в этом примере 2010 – 11 год уже завершился, в большинстве стран окончательный годовой отчет и аудиторские отчеты за этот год еще не будет выпущен. Поэтому ответы на вопросы по этим документам потребуется основывать на бюджете 2009 – 10 года или 2008 – 9 года, в зависимости от того, когда выпускаются эти отчеты (примечание: для того чтобы считаться «общедоступными» применительно к Анкете для оценки открытости бюджет, эти отчеты должны быть выпущены не позже, чем через два года после окончания отчетного периода).

Следует отметить, что правительства могут не соблюдать единый график публикации определенных документов, связанных с бюджетом, или проведения и завершения определенных аспектов бюджетного процесса. Это может затруднить для исследователя определение того, на какой финансовый год следует ориентироваться при ответе на эти вопросы по документам или аспектам процесса. Скажем, в вышеприведенном примере вопросы по предварительному бюджетному заявлению будут относиться к 2011 – 12 финансовому году. Если предварительное бюджетное заявление для этого финансового года не выпущено, то при ответе исследователь должен руководствоваться этим фактом, даже если такой документ выпускался в предыдущем году. С другой стороны – в том, и только в том, случае, когда предварительное бюджетное заявление на 2011 – 12 финансовый год не было выпущено из-за какого-то законного одноразового события (такого как выборы), то в качестве основы для ответа на вопросы по этому документу допускается использовать предварительное бюджетное заявление для 201 – 11 финансового года. В таких редких случаях исследователи должны привести обоснование своего выбора под ответом в анкете.

### **Когда документы считаются «общедоступными»?**

Для ответа на те вопросы, которые служат для оценки содержания бюджетных документов, исследователи должны использовать только общедоступные бюджетные документы. Бюджетный документ считается общедоступным (или доступным для общественности), когда любой гражданин может получить его, направив запрос в государственный орган, выпустивший этот документ.

Применительно к настоящей анкете бюджетные документы и отчеты, выпускаемые органом исполнительной власти или другими организациями, такими как высший контрольный орган (ВКО), делятся на следующие четыре категории:

1. Документы, которые вообще не были изданы.

2. Документы, которые были изданы и опубликованы для общественности, но с нарушением установленных сроков, или которые были изданы только для служебного пользования и не доступны для общественности (см. таблицу на стр. 15).
3. Документы, которые были изданы и доступны для общественности бесплатно или за номинальную плату, но только по запросу, направленному в соответствующий орган правительства.
4. Документы, которые были изданы и доступны для общественности бесплатно или за номинальную плату, так что люди могут получать доступ к этим документам без непосредственного обращения в орган исполнительной власти (например, по Интернету или в публичной библиотеке).

*Применительно к ответам на вопросы документ считается «общедоступным» только в том случае, если он относится к категориям «3» или «4».*

Во многих странах мира не имеется четко прописанных в законе процедур для обеспечения одновременного выпуска государственных документов всем заинтересованным сторонам. Как упоминалось выше, мы считаем документ общедоступным, если любой гражданин может получить его, направив запрос в государственный орган, выпустивший этот документ. Соответственно, для целей ответа на анкету:

- Документы, выложенные в Интернете (даже если это единственное место, где они имеются), считаются общедоступными.
- Документ, доступный только путем подписки на специализированные бюллетени или публикации, выпускаемые органом исполнительной власти, должен считаться *не* доступным для общественности, кроме тех случаев, когда такой бюллетень является легкодоступным для общественности – бесплатно, либо за минимальную подписную плату, либо через другие источники, такие как публичные библиотеки.
- Если документ нельзя получить от выпустившего его органа власти, то такой документ должен считаться *не* доступным для общественности. Например, если невозможно получить аудиторский отчет от ВКО, но его можно получить по запросу, направленного в законодательный орган, то такой документ должен считаться *не* доступным для общественности. Аналогичным образом, документы, которые орган исполнительной власти представляет в законодательный орган, но не представляет по запросу общественности, должен считаться *не доступным* для общественности.
- Документ считается общедоступным только в том случае, если он представляется любому запрашивающему его представителю общественности. Документ, предоставляемый только отдельным лицам или членам общества, но недоступный для других запрашивающих лиц, должен считаться *не* доступным для общественности. Например, в некоторых странах документы могут получить только лица, поддерживающие дружеские отношения с государственными служащими, тогда как на запросы обычных граждан или некоторых организаций гражданского общества отвечают отказом. Исследователи могут провести тест, подобный нижеописанному, чтобы собрать факты отказов на запросы о представлении бюджетных документов.

Если исследователи испытывают сомнения по поводу того, будет ли отказано в представлении документа, они могут предложить другим исследователям, группам гражданского общества или простым гражданам в вашей страны проверить наличие этих документов на практике. Предложите им затребовать документ, чтобы выяснить, имеются ли случаи произвольного отказа. Зарегистрируйте случаи отказа в документах, включая сведения о том, кто посылал запрос, дату и время запроса, фамилию должностного лица или название учреждения, куда был направлен запрос,

и причины отказа (если указаны). Такая информация может стать ценным фактическим материалом для представления общественности вместе с результатами исследования, а также для поддержки требований о принятии четких правовых норм об обязанностях официальных лиц в отношении публикации этих документов.

Если у исследователей возникнут вопросы о том, как это определение общедоступных документов может применяться в их странах, просим связаться с нами. В следующей таблице указаны сроки выпуска ключевых бюджетных документов, которые должны соблюдаться для того, чтобы эти документы считались общедоступными.

<b>Бюджетный документ</b>	<b>Крайние сроки публикации «общедоступных» документов</b>
Предварительное бюджетное заявление	Должно быть выпущено, как минимум, за месяц до представления бюджетного предложения исполнительной власти на рассмотрение в законодательный орган
Бюджетная сводка	Должна быть выпущена до или во время обсуждения бюджетного предложения исполнительной власти в законодательном органе, т.е. до принятия утвержденного бюджета.
Бюджетное предложение исполнительной власти	В идеале должно быть опубликовано одновременно с представлением на рассмотрение законодательного органа. Как минимум, должно быть опубликовано в то время, когда законодательный орган еще рассматривает его и до его утверждения. Предложение, опубликованное после завершения обсуждения бюджета в законодательном органе, ни при каких обстоятельствах не будет считаться «общедоступным».
Сопутствующие документы	Должны быть выпущены примерно в то же время, что и бюджетное предложение исполнительной власти (см. выше).
Утвержденный бюджет	Должен быть опубликован не позже, чем через три месяца после утверждения бюджета законодательным органом.
Гражданский бюджет	а. Если это упрощенная версия бюджетного предложения исполнительной власти, то этот документ должен быть выпущен одновременно с «общедоступным» бюджетным предложением исполнительной власти. б. Если это упрощенная версия утвержденного бюджета, то этот документ должен быть выпущен одновременно с «общедоступным» утвержденным бюджетом.
Текущие отчеты	Должны выпускаться не позже, чем через три месяца после окончания отчетного периода.
Полугодовой обзор	Должен выпускаться не позже, чем через три месяца после окончания отчетного периода.
Годовой отчет	Должен выпускаться не позже, чем через два года после окончания финансового года (отчетного периода).
Аудиторский отчет	Должен выпускаться не позже, чем через два года после окончания финансового года (отчетного периода).

**Таблица 2: Ключевые бюджетные документы: названия и ссылки в Интернете**

В таблице 2 исследователь должен представить нижеуказанную информацию по каждому документу, использованному при заполнении анкеты:

1. Полное название
2. Дата опубликования (общее примечание: эта дата может не соответствовать дате, указанной в самом документе)
3. Как обеспечивается доступ общественности к документу (через библиотеку, по запросу, по Интернету и т. п.)
4. Ссылки (URL) или адреса в Интернете, если имеются.

Если документ не выложен в Интернете, следует привести один из следующих вариантов ответа: «Не издан» или «Издан, но не опубликован», «Опубликован, но не в Интернете», в зависимости от ситуации.

При заполнении анкеты очень важно не путать документы друг с другом. Мы предоставили вам копию документа ОЭСР «Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета», поскольку эти образцовые практические нормы содержат четкий список всех бюджетных документов страны и детальное описание содержания каждого из этих документов. В ходе последнего раунда Опроса по открытости бюджета исследователи говорили нам, что документ «Передовая практика» ОЭСР оказала им значительную помощь в идентификации и различении бюджетных документов. Во многих странах различение этих документов может быть весьма затруднительным, и в целях ответа на вопросы во второй и третьей части анкеты очень важно не путать эти документы друг с другом. Просим немедленно связаться с нами, если вы столкнетесь с затруднениями.

#### **Таблицы 3 и 4: Распространение документов**

Каждая из этих таблиц разделена на две части. В первой части (в строках А, В, С и D) приведены четыре варианта для описания статуса и доступности каждого из соответствующих документов (предварительное бюджетное заявление, бюджетное предложение исполнительной власти и гражданский бюджет в таблице 3 и утвержденный бюджет, текущие отчеты, полугодовой отчет, годовой отчет и аудиторский отчет в таблице 4). В этой части требуется указать статус документа:

- A) Не издан,
- B. Издан для служебного пользования, но не опубликован
- C. Издан и доступен для общественности, но только по запросу
- D) Издан и распространяется среди общественности

Для каждого документа исследователь должен проставить в соответствующей графе пометку ДА, НЕТ или Н/П (не применимо), чтобы указать, применимо ли данное утверждение к рассматриваемому документу. Ответ «ДА» может быть внесен только в одну графу.

В случае бюджетных документов, которые были изданы и распространены среди общественности (т. е. если в первой части были выбраны варианты C и D), исследователи должны заполнить вторую часть таблицы, где описываются меры, предпринимаемые исполнительной властью (правительством) для распространения этих отчетных документов и обеспечения интереса к ним.

Таким образом, нижняя часть таблиц 3 и 4 заполняется только в том случае, если в 1-й части таблицы были проставлены ответы «D» или «C». В этой части исследователи докладывают о своевременности распространения, широте распространения и о степени активности исполнительной власти в распространении документов среди СМИ и общественности.

**Вопросы 1 – 2** относятся к срокам выпуска документов и заблаговременного оповещения об их выпуске. Установление даты выпуска документа и заблаговременное оповещение о ней имеет важное значение, так как это обязывает орган исполнительной власти выпустить данную



информацию и дает гражданскому обществу возможность провести планирование и подготовиться к выпуску документа.

**Вопросы 3 – 8** относятся к доступности документов. Например, вопрос 3 позволит выяснить, задерживается ли выпуск документа для общественности относительно его выпуска для других целей, например, для СМИ. Вопрос 4 позволит узнать, публикует ли орган исполнительной власти свой документ на официальном веб-сайте, доступном для общественности. Однако размещение на веб-сайте еще не гарантирует доступность, так как во многих странах доступ к Интернету распространен недостаточно широко, или остается дорогостоящим, так что плата за скачивание больших документов, таких как бюджетные отчеты, может оказаться непосильной. Соответственно, вопросы 5 и 6 относятся к распространению печатных экземпляров, предлагаемых бесплатно (или за номинальную плату). Распространение считается «ограниченным», если бесплатные экземпляры выдаются только членам законодательного органа, средствам массовой информации и другим лицам, заинтересованным в анализе бюджета (например, путем раздачи бесплатных экземпляров на собраниях общественности по обсуждению бюджета). Распространение является «массовым», если документ будет доведен до сведения простых граждан, которые в ином случае не искали бы эти документы (например, документы могут быть опубликованы в газете).

**Вопросы 7 – 8** относятся к широте распространения бюджетных документов и их публикации на языках, которые понимает большая часть населения. Вопрос 7 позволит выяснить, доходят ли документы за пределы столицы и крупных финансовых центров. Хотя размещение документа в Интернете может частично решить эти проблемы с географическим распространением, их полное решение будет невозможным, если доступ к Интернету в сельской местности остается ограниченным.

Поэтому вопрос 7 относится к «легкодоступности» документов, подразумевая, что барьеры на пути к доступу должны быть не настолько высокими, чтобы по сути предотвратить получение информации, содержащейся в этих документах, широкими кругами населения. Вопрос 8 позволит выяснить, представляется ли информация на нескольких языках, где это целесообразно. В странах, где говорят на нескольких языках, отчет должен быть написан на нужных языках, чтобы обеспечить возможность его прочтения большим процентом населения.

**Вопрос 9** позволит выяснить, принимает ли исполнительная власть активные меры для того, чтобы заинтересованные пользователи знали о документах и легко могли получить к ним доступ. Такая пропаганда выходит за рамки простого распространения, которое представляет собой пассивное предоставление возможности для получения информации пользователям, которые затем должны взять на себя инициативу для доступа к ней. Вместо этого данный вопрос позволит оценить усилия, прилагаемые исполнительной властью для активной пропаганды этой информации среди населения.

## **Часть вторая: Бюджетное предложение исполнительной власти**

Первая широкая категория вопросов *Анкеты для оценки открытости бюджета* относится к информации в отношении бюджетного предложения исполнительной власти, предоставляемой после его передачи на рассмотрение в законодательный орган, и к способу представления этой информации. Бюджетное предложение исполнительной власти обычно привлекает к себе больше внимания – со стороны законодательного органа, СМИ и общественности – чем любой другой бюджетный документ, регулярно выпускаемый исполнительной властью. Такое повышенное внимание обуславливает необходимость широкого распространения бюджетного предложения исполнительной власти и сопутствующей документации, а также предоставления четкой и полной информации.

Вторая часть разделена на пять подразделов. Первые четыре подраздела относятся к информации, которая должна быть раскрыта в бюджетном предложении исполнительной власти или в сопутствующей документации. Пятый подраздел относится к информации, которая может не содержаться в самих бюджетных документах, но может играть весьма важную роль для анализа бюджета. Эти подразделы описаны ниже

- **Оценки для бюджетного года и дальнейшего периода** – здесь рассматриваются типы оценок расходов, доходов и долгов, используемые в бюджетной документации для описания бюджетного предложения исполнительной власти на данный бюджетный год, а также макроэкономические предположения, положенные в основу бюджета. В этом подразделе также рассматриваются оценки, которые исполнительная власть должна представить в отношении будущих бюджетных годов.
- **Оценка для лет, предшествующих бюджетному году** – содержит аналогичный набор вопросов, относящихся к нескольким годам перед данным бюджетным годом. Эти данные за прошлые годы представляют собой важный ориентир для оценки предложений на предстоящий бюджетный год, например, выявление тенденций изменений может помочь в оценке реализма и обоснованности будущих бюджетных предложений.
- **Полнота информации** – здесь рассматриваются некоторые специфичные аспекты, которые зачастую не раскрываются общественности в полном объеме, но должны быть включены во все бюджеты. В официальном изложении бюджета некоторые виды фискальной (финансово-налоговой) деятельности иногда могут быть не охвачены из-за того, что они учитываются за рамками бюджета (например, внебюджетные фонды), или из-за неадекватности используемых в бюджете методов бухгалтерского учета (например, использование кассового метода учета не позволит адекватно отразить условные обязательства). Тем не менее, такие виды деятельности могут оказать значительное влияние на возможность достижения финансовых и политических целей правительства. Поэтому в отношении таких видов деятельности необходимы специальные разъяснения или оценки, чтобы информировать общественность о реальной финансовой ситуации правительства.
- **Составление бюджета и мониторинг исполнения** – здесь рассматривается вопрос о том, предоставляет ли орган исполнительной власти в своем предлагаемом бюджете информацию, помогающую разъяснить связи между бюджетными оценками и целями политики правительства. Эти вопросы имеют важное значение для тех, кого интересует эффективность бюджета, в частности, его отдача и результаты. Эти вопросы позволят узнать, насколько информативным и понятным является описание бюджетных предложений – эти вопросы имеют важное значение, если орган исполнительной власти желает способствовать более широкому обсуждению и включению более широких кругов общественности в бюджетный процесс.
- **Дополнительная ключевая информация по анализу и мониторингу бюджета** – здесь рассматривается вопрос о том, имеется ли информация, помогающая в понимании и анализе бюджетного предложения исполнительной власти. Например, задается вопрос о том, предоставляет ли орган исполнительной власти на рассмотрение общественности анализа распространения налогового бремени и глоссарий терминов, используемых в бюджетных документах.

### **Структура ответов на вопросы**

Почти для всех вопросов предусмотрены четыре варианта ответа, а также вариант «Неприменимо / иное». В целом, первый вариант (буква «а») является наиболее положительным и отражает передовую практику по предмету данного вопроса. Второй вариант (буква «b») отражает хорошую практику. Вариант «с» отражает неудовлетворительную или слабую практику, а четвертый вариант «d» является самым отрицательным.

В целях численной оценки ответов вариант «а» оценивается в 100%, вариант «b» в 67%, вариант «с» в 33% и вариант «d» в 0%. Вариант «е» (неприменимо/иное) вообще не учитывается в оценке.

Как упоминалось выше, вариант «а» служит для оценки передовой практики по обеспечению прозрачности и подотчетности бюджета. В большинстве случаев примеры передовой практики в отношении сроков издания и содержания конкретных бюджетных документов заимствованы из документа ОЭСР *«Передовая практика»*. Однако в анкете рассматриваются и некоторые другие вопросы, помимо относящихся к бюджетным документам, и для многих таких вопросов не существует стандартизированной «передовой практики». Поэтому в анкете устанавливаются целесообразные ориентиры в этих направлениях с целью их последующего закрепления в виде стандартов или норм.

Несмотря на вышесказанное, в анкете не предполагается, что все страны должны вести «самую современную» бюджетную практику. Для этого, например, может потребоваться соблюдение стандартов, приведенных в издании МВФ «Руководство по государственной финансовой статистике» 2001 года, такие как использование бухгалтерского учета по принципу начисления или ведение балансовой ведомости.

В типичной структуре ответа вариант «а» означает, что в соответствующем документе приведена «подробная информация» и что эта информация содержит «как подробное описание, так и количественные оценки». Для обоснования выбора варианта «а» подробное описание должно содержать пояснения и соответствующую информацию о контексте количественных оценок; тогда как количественные оценки, представленные в виде таблиц и графиков, должны содержать дополнительные подробности к пояснительному описанию. Поэтому вы должны выбирать вариант «а» в тех случаях, когда представлена вся информация, которую в разумной степени можно ожидать.

Ответы «b» и «с» рассчитаны на оценку ситуаций, в которых предоставляется только часть информации. В этой связи вариант «b» следует рассматривать как положительный, так как большая часть желательной информации предоставлена, хотя некоторые детали отсутствуют. Выражение «некоторые детали» относится к ситуациям, когда пояснительное описание является неполным и (или) или количественные оценки недостаточно детализированы. Однако, несмотря на эти недостатки, предоставленная информация все же помогает получить хорошее представление о рассматриваемом предмете и достаточна для того, чтобы группы гражданского общества смогли выполнить серьезный анализ и принять полноценное участие в обсуждении бюджета.

В отличие от ответа «b» вариант «с» применяется в том случае, если в предоставленной информации «отсутствуют существенные детали». Этот вариант считается отрицательным, так как в отличие от ситуаций, где применяется вариант «b», предоставленная информация недостаточна для получения хорошего представления о предмете и проведения полноценного анализа. Разумеется ответ «с» все же находится на ступень выше ответа «d», который дается в том случае, если информация вообще не предоставлена.

**Когда требуется ответ «Неприменимо»?**

Хотя вопросы и варианты ответов для Опроса для оценки открытости бюджета были рассчитаны на применимость практически во всех странах, в некоторых случаях они могут не соответствовать конкретным обстоятельствам в стране. В таких случаях следует выбирать вариант ответа «е» (неприменимо/иное). Исследователи должны использовать этот вариант лишь в самом крайнем случае и только после тщательного рассмотрения возможности применения любых других вариантов ответа. Применительно к численной оценке результатов анкеты ответ «е» (неприменимо/иное) приводит к тому, что соответствующий вопрос отбрасывается и вообще не учитывается в численной оценке. Обратите внимание на то, что в процессе проверки правильности данных персонал МБП будет связываться с исследователями, чтобы обсудить все вопросы, снабженные отметкой «неприменимо».

Для всех вопросов с ответом «неприменимо/иное» исследователи должны привести краткое объяснение в разделе «Комментарии» и указать, почему они считают предложенные варианты ответа неприменимыми, или почему иной вариант ответа является более уместным.

### **Ответы по документам, не доступным для общественности**

*Анкета для оценки открытости бюджета* специально предназначена для оценки той информации о бюджете центрального правительства, которая доступна для общественности. Поэтому исследователи не должны отвечать на вопросы, основываясь на информации, которую они получили каким-либо особым способом, например, благодаря контактам с органами исполнительной власти, или из документа, предоставленного дружественным представителем законодательного органа. Если информация не доступна для общественности, то как правило следует выбрать вариант ответа «d».

Боле того, если документ не доступен для общественности, то на все вопросы в отношении этого документа следует ответить вариантом «d». Например, если бюджетное приложение исполнительной власти не было предоставлено общественности после представления на рассмотрение в законодательный орган и будет предоставлено только после того как законодатели утвердят бюджет, то на *все* вопросы 1 – 55 следует дать ответ «d». Аналогичным образом, если полугодовой обзор не предоставляется общественности или же предоставляется после истечения требуемого срока, то на все вопросы 73 – 76 следует дать ответ «d».

### **Ссылки и источники**

Мы предполагаем, что публикация результатов международного Опроса для оценки открытости бюджета 2012 года будет представлять собой яркое событие, которое привлечет к себе значительное внимание и послужит стимулом для глобального обсуждения вопросов по прозрачности бюджета. Поэтому мы просим исследователей указывать источники или ссылки при ответе на вопросы 1 – 125 в частях со второй по пятую. Такие документальные обоснования ответов повысят степень доверия СМИ и других пользователей к результатам Опроса для оценки открытости бюджета.

Для каждого ответа на вопросы приведите краткую ссылку на источник или же короткий комментарий (может быть достаточно одного предложения или одного абзаца, в зависимости от ситуации). В ссылке или комментарии следует указать название и часть бюджетного документа, на котором основан ваш ответ, или описать обстоятельства, которые привели вас к выбору данного ответа.

Просьба излагать ссылки и комментарии как можно более сжато. Место в каждой графе для комментариев не ограничивается, однако в анкете нового формата ограничено число строк, видимых без использования полосы прокрутки, находящейся справа от графы с комментариями, и

мы настоятельно рекомендуем исследователям придерживаться такой длины комментариев и ссылок, при которой не потребуется пользоваться полосой для прокрутки.

Исследователи также должны иметь в виду, что этот проект носит международный характер, и многие из тех, кто будет читать анкету стары, могут быть незнакомы с деталями бюджетного процесса в данной стране, или с влиятельными людьми или действующими лицами на бюджетной сцене. Поэтому исследователи должны полностью приводить названия документов, не применять или же разъяснять специальную терминологию, которая может использоваться в их стране, и разъяснять читателю любые особые обстоятельства, которые могли повлиять на их ответ, но которые могут быть неизвестными для международной аудитории.

- Короткая ссылка на источник информации, заимствованной из бюджетного документа, может излагаться в виде одного – двух предложений в нижеописанной форме (исследователи должны включать адрес цитируемого документа в Интернете (URL), если документ выложен в этой сети).

*Информация о различных типах источников налоговых поступлений приводится на стр. 36 приложения 5 к проекту федерального бюджета на 2010 г. под заголовком «Сумма налоговых поступлений в федеральный бюджет в 2010 году».*

ИЛИ

*Информация представлена в 5-м разделе сопроводительного послания к бюджету, озаглавленном «Консолидированный бюджет государственного сектора на 2010 год». Это сопроводительное послание опубликовано в Интернете по адресу: [www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2010/mensaje/cap5.htm](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2010/mensaje/cap5.htm).*

- Если в бюджетных документах содержится только частичная информация, исследователи могут выбрать ссылку, дающую читателю представление о том, почему они выбрали ответ «b» или «c». Можно представить комментарий примерно такой формы.

*Детальная информация представлена более чем для двух третей расходных программ, начиная со стр. 34 Бюджета Республики на 2010 год. Однако некоторые агентства и ведомства, такие как министерство сельского хозяйства, не предоставляют в своих бюджетах деталей на уровне программ. Вместо этого, расходы по этим организациям просто перечислены как общие суммы по министерствам или в виде трансферта на счет государственной организации.*

ИЛИ

*Информация о некоторых, но не обо всех, расходах с классификацией по экономическим категориям представлена в параграфе 2.5 Бюджетного предложения исполнительной власти, озаглавленного «Консолидированный бюджет государственного сектора на 2010 год и долгосрочные бюджетные прогнозы». Детальная информация по экономической классификации, как правило, приводится только для особо заметных расходных программ, представляющих интерес для иностранных спонсоров.*

- Если требуемые документы или информационные материалы не доступны для общественности, то исследователи могут привести такое разъяснение:

*Этот документ не доступен для общественности.*

ИЛИ

*Этот документ издан для служебного пользования, но не доступен для общественности.*

ИЛИ

*Рассмотрение Бюджетного предложения исполнительной власти, озаглавленного «Консолидированный бюджет государственного сектора на 2010 год», сопутствующих документов к нему («Инвестиционный бюджет государственных предприятий» и «Условия займов»), показывает, что требуемая информация отсутствует в этих документах.*

- В некоторых случаях исследователи могут привести примеры, чтобы усилить убедительность своих ответов. Пример также даст читателю представление о мотивах выбора того или иного ответа. Предоставление конкретных деталей для примеров (даты, фамилии, действия) также увеличит их полезность. Например:

*Срок представления бюджетного предложения исполнительной власти в законодательный орган установлен законом о финансовой администрации (закон № 124.156). Однако исполнительная власть редко соблюдает этот срок. Например, в течение 2010 бюджетного года исполнительная власть по закону должна была представить свое предложение к 30 апреля, но фактически представила его только 26 мая.*

ИЛИ

*Законом не установлено требований в отношении срока представления бюджета на рассмотрение парламента до начала бюджетного года. Это ограничивает возможности для отстаивания интересов и участия представителей гражданского общества и общественности. Например, бюджетный год правительства завершается 30 июня, но в 2010 году бюджет был представлен на рассмотрение только на первой неделе июля. Законодательный орган был вынужден быстро утвердить документ и его обсуждение до утверждения продолжалось только с 3 по 8 июля.*

**ВАЖНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ ДЛЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ В СТАНАХ, ГДЕ АНКЕТА ДЛЯ ОЦЕНКИ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗАПОЛНЯЛАСЬ В ОТНОШЕНИИ 2010 ГОДА.** Просьба привести в разделе «Комментарии» разъяснение изменения ответов в сравнении с анкетой прошлого года. Это разъяснение может быть кратким, например:

*Выбранный ответ демонстрирует улучшение [ухудшение] ситуации в сравнении с исследованиями 2010 года.*

ИЛИ

*Информация [или практика] почти не изменилась в сравнении с прошлым периодом; изменение ответа вызвано переоценкой ситуации со стороны исследователя.*

Представление такого краткого объяснения причин изменения ответов от одного периода к другому значительно сократит затраты времени на проверку анкеты. (Сотрудники МБП намереваются связываться с исследователями, чтобы узнать причины каждого изменения ответа от одного раунда исследования до другого, если такое объяснение не будет приведено в анкете).

### **Ссылки на информацию, полученную в ходе собеседований с официальными лицами**

Собеседования (интервью) с государственными официальными лицами из исполнительного и

законодательного органов необходимы для ответа на некоторые части анкеты. В таблицах первой части анкеты исследователь в некоторых случаях должен указать, что документ: 1) не доступен для общественности, 2) не издан или 3) издан только для внутреннего пользования и не доступен для общественности. Для заполнения этих таблиц может потребоваться собеседование с официальным лицом из соответствующего министерства, чтобы установить, издавался ли документ вообще или издавался ли он только для внутреннего пользования.

Аналогичным образом вопросы 59, 96, 98 и 107 относятся к информации, которую исполнительная власть и высший контрольный орган предоставляют законодателям. Для ответа на эти вопросы могут потребоваться собеседования с законодателями или их сотрудниками. Исследователи должны проводить такие собеседования с законодателями, не принадлежащими к правящей партии или правящей коалиции в их стране, как при получении ответов, так и при оценке их точки зрения. Если информация не предоставляется оппозиционным партиям, то это будет служить основанием для простановки низких оценок в этой серии вопросов, что должно быть отмечено в разделе «Комментарии» к этим вопросам.

Исследователи также могут указать в разделе «Комментарии», что какие-то значительные политические партии в их странах лишены доступа к бюджетной информации или к обсуждению бюджета. (Причиной может быть отсутствие свободных и беспристрастных выборов законодательного органа, что лишает эти партии доступа к законодательному органу, или другие обстоятельства, например произвольный отказ в регистрации или аннулирование регистрации политической партии).

Исследователи должны попытаться идентифицировать официальных лиц, с которыми они проводили собеседования, чтобы усилить убедительность своих ссылок. Это может приобрести особую важность, когда результаты обзора будут опубликованы в стране с низкими показателями. Однако исследователи не обязаны поименно указывать в анкете всех официальных лиц, с которыми они проводили собеседования. (В некоторых странах официальные лица никогда не согласятся дать официальное интервью для опубликования и могут согласиться на такое интервью только на условии, что их имена не будут опубликованы).

Тем не менее, по мере возможности, исследователи должны попытаться идентифицировать официальных лиц, с которыми они проводили собеседования, насколько это возможно. Например, в дополнение к информации, полученной в результате собеседования, следует включить как можно больше сведений из следующего списка: фамилия и должность официального лица, министерство или ведомство, дата собеседования. (Следует отметить, что для всех собеседований рекомендуется вести письменные записи с указанием даты).

### **Коллегиальное рецензирование**

После того как исследователь или группа исследователей заполнят и представят анкету, сотрудники МБП рассмотрят ее и обсудят с исследователями любые вопросы в тех случаях, когда ответы выбирались на основе предпосылок, не соответствующих методологии Опроса по открытости бюджета. Затем анкета будет представлена на рассмотрение двум анонимным коллегиальным рецензентам. Использование такой системы коллегиального рецензирования поможет повысить степень уверенности СМИ и других пользователей в точности данных и отсутствии потенциальной необъективности. Если исследователи не будут возражать, МБП также затребует комментарии от правительства страны, что будет включено в виде третьего комплекта комментариев рецензентов.

После рецензирования анкеты МБП свяжется с исследователем или группой исследователей, чтобы обсудить необходимость в устранении противоречий между ответами исследователя и

комментариями рецензентов. В ходе этого процесса мы можем предложить исследователям представить дополнительные разъяснения своего выбора ответов. Мы предполагаем, что такое разъяснение будет сжатым – не более четырех абзацев на вопрос.

### **Пояснения к вопросам 1 – 55**

В соответствии с методологией, принятой в Анкете для оценки открытости бюджета, для того чтобы бюджетное предложение исполнительной власти считалось общедоступным, оно должно быть опубликовано в то время, когда исполнительная власть направит его на рассмотрение в законодательный орган или в какой-то момент в период его обсуждения законодательным органом, но до того как бюджету будет придана сила закона. Сопутствующие документы к Бюджетному предложению исполнительной власти должны быть выпущены примерно в то время, когда будет опубликовано предложение.

**ПРИМЕЧАНИЕ:** Хотя предварительное бюджетное заявление может быть опубликовано совсем незадолго до публикации бюджетного предложения исполнительной власти, его нельзя считать сопутствующим бюджетным документом.

### ***Оценки для бюджетного года и дальнейшего периода (вопросы 1 – 17)***

**Вопросы 1 – 6** относятся к расходам. В первых трех вопросах рассматриваются некоторые основные способы упорядоченного представления общих расходов, включенных в предлагаемый бюджет, т. е. их классификации по административным единицам, по функциональным направлениям и по экономическим категориям.

У каждой из этих классификаций имеются различные преимущества. Например, при информировании о расходах по административным единицам указывается, какое именно государственное учреждение (министерство, департамент или ведомство) распоряжается денежными средствами и в конечном итоге отвечает за их использование. Функциональные категории относятся к программам, секторам или целям, на которые расходуются бюджетные средства, такие как здравоохранение, образование или оборона. Экономическая классификация относится к информации о характере расходов, например, используются ли средства для выплаты заработной платы, финансирования капитальных проектов или программ социального обеспечения.

В отличие от классификации по административным единицам, которая обычно является уникальной для каждой данной страны, функциональная и экономическая классификации разрабатываются и стандартизируются международными организациями.<sup>3</sup> Соблюдение этих международных стандартов классификации облегчает сравнение ситуации в разных странах.

Вариант «а» для ответа на эти вопросы может быть выбран в том случае, если все расходы, охватываемые бюджетом, упорядочены с использованием одной из классификационных систем, и если эта система соответствует международным стандартам (в случае функциональной и экономической классификации). В отличие от этого, ответ «с» предполагает, что значительная часть расходов не классифицирована надлежащим образом. Например, можно дать ответ «с», если расходы на некоторые основные функциональные направления (такие как образование и здравоохранение) указаны по отдельности, но остается большая часть бюджета, где расходы не были разделены по функциональным направлениям. Из-за этого будет невозможно точно идентифицировать ассигнования средств на другие функциональные направления (такие, как

---

<sup>3</sup> Описание этих систем классификации приводится в издании International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Manual 2001* [Международный валютный фонд, «Руководство по государственной финансовой статистике», 2001], <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.



расходы на жилищное хозяйство или транспорт).

Вопрос 4 относится к расходам на отдельные «программы». У термина «программа» нет стандартного определения, и его значение может значительно изменяться от страны к стране. Однако, при ответе на вопросы анкеты исследователи должны подразумевать, что термин «программа» используется для обозначения *любого уровня детализации ниже административной единицы, т. е. на уровне ниже министерства или ведомства*. Например, бюджет министерства здравоохранения может быть разбит на отдельные подгруппы, такие как «первичное медицинское обслуживание», «больницы» или «администрация». Для ответа на этот вопрос такая разбивка должна рассматриваться как программы, даже если они могли бы быть разбиты на еще более мелкие и детальные единицы, но такая разбивка не выполнялась.

**ПРИМЕЧАНИЕ ДЛЯ ФРАНКОЯЗЫЧНЫХ СТРАН:** детали «программного» уровня иногда называют *le plan comptable* или *le plan comptable detaille* (бухгалтерский план или развернутый бухгалтерский план, фр.). Эти данные обычно вносятся в базу данных финансового управления после схемы бюджетных счетов, чтобы их можно было упорядочить с использованием административной и функциональной классификации).

Вопрос 5 позволит выяснить, представлены ли в бюджете оценки совокупного уровня расходов, как минимум два года, следующих за бюджетным годом (БГ), т. е. охватывается ли как минимум, трехлетний период (БГ, БГ+1 и БГ+2). Такой трехлетний период, который иногда называют среднесрочным периодом планирования расходов (МТЕФ), часто используют для целей бюджетной политики и планирования.

Вопрос 6 относится к степени детализации этих долгосрочных оценок в бюджете, а именно выясняется, представлены ли оценки расходов по отдельным программам и по одной или нескольким классификациям расходов (функциональной, экономической или административной), или же приведены лишь общие суммы. При ответе следует выбрать вариант, отражающий наибольшую степень детализации, с которой представлены полные долгосрочные оценки. Например, если оценки представлены для всех функциональных классификаций, но только для некоторых программ, то следует выбрать ответ «b».

**Вопросы 7 – 10** относятся к доходам. Бюджетные доходы обычно делятся на 2 основные категории: налоговые и неналоговые поступления. Налоги являются обязательными перечислениями, взимаемыми на основании суверенных полномочий правительства. Основными источниками налоговых поступлений являются налоги на индивидуальный и предпринимательский доход, а также налоги на товары и услуги, такие как налог с продаж (с оборота) или налоги на добавленную стоимость (НДС). Категория неналоговых поступлений более разнообразна и варьируется от грантов (субсидий), получаемых от международных организаций и зарубежных государств, до средств, получаемых за счет продажи производимых государством товаров и услуг. Некоторые виды поступлений, такие как вклады в фонды социального обеспечения, можно рассматривать и как налоговые, и как неналоговые – в зависимости от подхода к рассмотрению таких вкладов.<sup>4</sup>

Вопросы 7 – 8 служат для оценки степени разделения индивидуальных источников налоговых и неналоговых поступлений в бюджете. Оценки этих поступлений необходимо разделять и показывать с учетом соответствующих источников, так как различные поступления имеют разные характеристики (например, в зависимости от ответа на вопросы: кто несет бремя уплаты налога и как налоговые поступления зависят от экономических условий).

---

<sup>4</sup> Более подробные сведения и социальных вкладов приводятся в руководстве МВФ по государственной финансовой статистике, 2001 г..

**Вопросы 11 – 13** относятся к государственному долгу. В целом, бюджет должен отражать общий объем государственного долга по состоянию на начало финансового года, а также объем дополнительных заимствований, которые требуются для финансирования расходных статей бюджета, превышающих имеющиеся поступления. Кроме того, в бюджете должна быть четко указана сумма процентов, выплачиваемых за обслуживание этого долга. (Расходы, требующие уплаты процента, следует указывать отдельно по финансовой и экономической классификации.)

Вопрос 13 служит для рассмотрения информации о составе государственного долга – например, такой информации, как процентные ставки по различным долговым обязательствам, сроки погашения различных долговых обязательств, валюта деноминации долговых обязательств, внешний и внутренний характер долгов. Все эти факторы позволяют охарактеризовать потенциальную уязвимость долговой позиции страны и определить, является ли обслуживание долга (т. е. его погашение) непосильным для страны.

**Вопросы 14 – 15** относятся к макроэкономическим предположениям, которые были приняты за основу при оценке доходов и расходов бюджета. Вопрос 14 позволит выяснить, насколько полно в бюджете представлен макроэкономический прогноз, обсуждался ли этот прогноз и указаны ли ключевые макроэкономические предположения. Определение того, какие экономические предположения считаются «ключевыми», может быть различным для разных стран; например, страна, экономика которой в значительной мере зависит от доходов от продажи нефти или других природных ресурсов, должна включить информацию о своих предположениях в отношении мировых цен на эти товары. Однако, как правило, к числу ключевых экономических предположений должны быть отнесены, как минимум, оценки роста ВВП, темпы инфляции, процентные ставки и уровень безработицы.<sup>5</sup>

Вопрос 15 позволит выяснить, предоставлена ли информация, демонстрирующая влияние возможной ошибочности макроэкономического прогноза на бюджетные оценки. Эта информация, которая часто называется «анализом чувствительности», имеет важное значение для оценки влияния экономики на бюджет. Анализ чувствительности обычно включает рассмотрение, например, таких вопросов: что произойдет с бюджетом, если рост ВВП будет несколько ниже или темпы инфляции будут несколько выше, чем это предполагалось исполнительной властью при составлении бюджета.

**Вопросы 16 – 17** позволяют узнать, представлена ли в бюджете отдельно информация, показывающая, как влияют на бюджет новые предложения по бюджетной политике, чтобы их можно было отличить от уже существующих обязательств. Это необходимо узнать по той причине, что в любом данном году большинство доходов и расходов бюджета отражают продолжение действия существующей бюджетной политики. Однако на стадии обсуждения бюджета основное внимание уделяется новым предложениям, приводящим к отмене существующих программ, введению новых программ, или же к некоторому изменению существующих программ. Обычно эти новые предложения сопровождаются ростом или снижением расходов или доходов. Поэтому описание различий между новыми и существующими решениями бюджетной политики необходимо для понимания бюджета.

### **Оценка лет, предшествующих бюджетному году (вопросы 18 – 34)**

---

<sup>5</sup> См. документ: Organization for Economic Cooperation and Development, *Best Practices for Budget Transparency* (Организация по экономическому сотрудничеству и развитию – ОЭСР), *Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета*, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. ОЭСР предлагает раскрывать следующие компоненты прогноза: рост ВВП, составные части роста ВВП, уровень занятости и безработицы, текущий счет, инфляция и процентные ставки (кредитно-денежная политика).

**Вопросы 18 – 21** дублируют вопросы 1 – 4, но касаются представления данных о расходах за годы, предшествующие данному бюджетному году.

**Вопросы 22 – 26** служат для оценки качества информации по расходам предшествующего года. Как отмечалось, информация за предшествующие годы представляет собой важный ориентир для оценки предложений на данный бюджетный год. Обычно в момент представления бюджетного предложения предшествующий финансовый год еще не завершен, и орган исполнительной власти представляет оценку ожидаемых итогов предыдущего года. Качество этих оценок за прошлый год напрямую связано с тем, насколько они были обновлены относительно принятого в бюджете уровня с учетом фактических расходов на данный момент и ожидаемых расходов в течение оставшейся части года.

В вопросе 23 спрашивается, за какой период представлены данные по расходам прошлых лет. Для получения полноценных данных ОЭСР рекомендует рассматривать, по крайней мере, два предшествующих года, данный бюджетный год, и два последующих года, что в сумме составляет не менее пяти лет.<sup>6</sup>

Вопрос 25 позволяет выяснить, за какой последний по времени год в данных отражены фактические результаты по всем расходам. Если бюджет не содержит данных за предыдущие годы, отражающие фактические результаты по всем расходам, то следует выбрать вариант ответа «d», даже если эти данные имеются в каких-либо отчетах помимо бюджета.

Вопрос 26 относится к сопоставимости данных за прошлые годы с оценками на данный бюджетной год. Данные за прошлые годы должны быть сопоставимыми с оценками на бюджетный год с точки зрения их классификации и отображения, чтобы обеспечить возможность полноценного сравнения данных за разные годы. Например, если бюджет предусматривает перевод какой-либо программы из сферы ответственности одного органа к другому – скажем, подготовка медсестер передается из министерства здравоохранения в министерство образования – то показатели предшествующего года следует откорректировать, прежде чем проводить сравнение бюджетов администрации за разные годы.

**Вопросы 27 – 32** представляют собой практически такую же серию вопросов, относящихся к информации за прошлые годы применительно к доходам.

**Вопросы 33 – 34** представляют собой аналогичные вопросы, относящиеся к государственному долгу.

***Требуемая дополнительная информация для полного бюджетного предложения исполнительной власти (вопросы 35 – 47)***

Необходимо, чтобы все виды деятельности правительства, которые могут влиять на бюджет – в текущем или последующих бюджетных годах – были полностью раскрыты законодателям и общественности в бюджетных документах. Например, в некоторых странах организации, не входящие в состав центрального правительства (например, государственные корпорации), ведут финансовые операции, влияющие на текущий и будущие бюджеты. Аналогичным образом, финансовые операции, которые могут оказать значительное влияние на бюджет, такие как задержки платежей и условные обязательства, иногда не учитываются при использовании обычных способов представления данных по расходам, доходам и долгам.

---

<sup>6</sup> ОЭСР, *Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета*, 2001.

В таких случаях орган исполнительной власти должен представить дополнительную подробную информацию, достаточную для проверки фактов и позволяющую видеть полную картину финансовой деятельности правительства во время обсуждения бюджета. Наличие актуальной и полной информации в отношении этой финансовой деятельности имеет особо важное значение, если учесть отсутствие прозрачности и возможность злоупотребления такими видами деятельности, которые привели к значительному истощению бюджетов во многих странах.

Как правило, эта дополнительная информация должна содержать количественные оценки такой финансовой (квазифискальной) деятельности, где это возможно, а также пояснительное описание назначения этой деятельности в рамках государственной политики, ее продолжительности и тех, кто извлекает из этого пользу. В некоторых случаях для формулирования ответа на вопросы о такой дополнительной информации следует использовать издание МВФ *Manual of Fiscal Transparency* (Руководство по прозрачности в финансово-налоговой сфере) или издание ОЭСР *Best Practices for Budget Transparency* (Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета). Для выбора варианта ответа «а» необходимо соблюдение требований этой практики.

Исследователи должны проявлять осторожность с вопросами этого раздела, если их страны не ведут операции, перечисленные ниже. В таких случаях следует выбрать вариант ответа «е» (неприменимо/иное) и привести объяснение. Например, если правительство не представляет информации по квазифискальной деятельности, поскольку оно не ведет таких операций, то в отчете на вопрос 38 следует отметить вариант «е» и пояснить, что страна не ведет квазифискальную деятельность.

**Вопросы 35 – 38** относятся в целом к фискальным (финансово-налоговым) операциям правительства, которые осуществляются за пределами центрального правительства.

Вопрос 35 относится к внебюджетным фондам. В большинстве стран правительство может распоряжаться средствами, не предусмотренными годовыми бюджетами, которые часто называют внебюджетными фондами. Например, в некоторых странах крупные программы пенсионного и социального обеспечения реализуются в виде внебюджетных фондов, и все поступления и выплаты из них учитываются в отдельных фондах, не входящих в бюджет. Внебюджетные фонды могут различаться по размерам и объему, но относящаяся к ним информация должна быть доступна, чтобы можно было полностью оценить истинное финансовое положение правительства. Другим примером использования внебюджетных фондов является использование внебюджетных систем для распоряжения доходами от добычи и продажи углеводородных и минеральных ресурсов в странах, которые в значительной степени зависят от этих ресурсов. В ряде случаев такое разделение, порожденное наличием внебюджетных фондов, служит законным политическим целям, и вся деятельность таких фондов и их финансовое состояние четко документируется. Однако иногда такая структура используется для сокрытия информации, и о деятельности или финансовом состоянии таких фондов ничего или почти ничего не известно.

Вопросы 36 и 37 относятся к бюджетным трансфертам (дотациям) на другие уровни правительства и в государственные корпорации (как финансовые, так и нефинансовые), соответственно.<sup>7</sup> Во многих случаях, центральное правительство поддерживает предоставление товаров или услуг нижестоящими органами управления посредством внутригосударственных трансфертов (дотаций). Это необходимо по той причине, что независимо от степени административной децентрализации в любой конкретной стране, возможности получения доходов локальным органом управления, как

---

<sup>7</sup> Государственная корпорация является юридическим лицом, находящимся в собственности или под контролем правительства и созданным в целях производства товаров и услуг для рынка; такая корпорация также может служить источником доходов или иных финансовых поступлений для правительства. См. документ МВФ «Руководство по государственной финансовой статистике», 2001.

правило, будут недостаточными для оплаты всех его расходов. Однако, поскольку эта деятельность не ведется административным органом центрального правительства, соответствующие расходы скорее всего не будут учтены в бюджете. Следовательно, в бюджетное предложение необходимо включить четкое описание сумм и целевого назначения таких трансфертов (дотаций).

Вопрос 38 относится к квазифискальной деятельности. Термин «квазифискальная деятельность» относится к разнообразным видам деятельности, которые по своей сути являются фискальными (финансово-налоговыми) и должны были бы проводиться через нормальный бюджетный процесс, но не проводятся через этот процесс. Например, квазифискальная деятельность может предусматривать требование о том, чтобы вместо предоставления прямых субсидий через соответствующий процесс выделения ассигнований, государственное финансовое учреждение обеспечивало бы косвенные субсидии путем предоставления кредитов по ставкам ниже рыночных для отдельных видов деятельности, или чтобы предприятие предоставляло товары или услуги для отдельных лиц или групп по ценам ниже коммерческих тарифов. Если это не находит четкого отражения в финансовых отчетах правительства, такая квазифискальная деятельность будет представлять собой отдельный вид внебюджетных операций.

Вышеупомянутые примеры квазифискальной деятельности представляют собой политический выбор, который осуществляется и утверждается правительством и законодательным органом. Однако, в других случаях квазифискальная деятельность может включать действия, совершаемые в нарушение или в обход закона о бюджетном процессе страны путем выведения расходов за рамки нормального процесса утверждения законодательным органом. Например, орган исполнительной власти (правительство) может отдать государственным организациям (таким как государственные коммерческие предприятия) неофициальное распоряжение предоставлять для исполнительной власти товары и услуги, финансирование которых не было утверждено законодательным органом.

Оба описанных выше типа квазифискальной деятельности необходимо раскрывать общественности, и их финансовая значимость должна быть объектом общественного контроля, так как это может оказывать большое влияние на доходы и расходы правительства.

Международный валютный фонд (МВФ) следующим образом отмечает сложность идентификации такой потенциально неправомерной деятельности: «идентификация и количественная оценка квазифискальной деятельности является сложным и спорным вопросом».<sup>8</sup> МВФ предлагает включать в бюджет декларацию о квазифискальной деятельности, которая «включает достаточную информацию, которая, как минимум, позволяет в некоторой степени оценить потенциальное финансово-налоговое значение каждого вида квазифискальной деятельности, и, если это возможно, дать количественную оценку важнейшим квазифискальным операциям». Вариант «а» для ответа на этот вопрос может быть выбран только при условии соблюдения этих требований.

**Вопрос 39** относится к раскрытию информации о финансовых активах правительства. Финансовые активы должны классифицироваться по основным видам, отражающим их характер; также должна быть включена статистическая информация по дефолтам для каждого типа активов.

**Вопрос 40** относится к стоимости нефинансовых активов правительств. В следующем примере рассматривается представленная в бюджетных документах информация, относящаяся к нефинансовым активам.

Оценка государственных нефинансовых активов является проблематичной, особенно в тех странах, где не практикуется финансовый учет по методу начисления. В таких случаях допускается представлять в бюджетных документах краткую информацию, полученную из регистра активов

---

<sup>8</sup> Четкое описание квазифинансовой деятельности приводится в издании Международного валютного фонда *Annual on Fiscal Transparency, 2001*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

страны. Вариант ответа «а» может быть выбран в том случае, если в бюджетных документах представлена значительная информация о самих активах, полученная из финансового регистра, даже если стоимость нефинансовых активов не указывается.

Ниже приводится пример представления информации о нефинансовых активах в одном из многочисленных сопутствующих документов к бюджетному предложению исполнительной власти Новой Зеландии. Документ *Forecast Financial Statement 2011, Notes to the Financial Statements (Continued), Note 14 [Прогнозный финансовый отчет на 2011 г., примечания к финансовой отчетности (продолжение, примечание 14)]*, можно видеть на сайте: <http://www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/befu2011/072.htm>

#### ПРИМЕЧАНИЕ 14: Имущество, основные фонды и оборудование

	2010 По факту \$ млн.	2011 По бюджету \$ млн.	2011 По прогнозу \$ млн.	2012 По прогнозу \$ млн.	2013 По прогнозу \$ млн.	2014 По прогнозу \$ млн.	2015 По прогнозу \$ млн.
<b>По классам активов</b>							
Чистая переносимая стоимость							
Земля (по оценке)	16 688	16 570	16 803	16 892	16 990	17 090	17 193
Здания (по оценке)	24 019	25 631	24 822	25 232	26 436	25 718	25 609
Энергосеть (по стоимости)	2 251	2 887	2 812	3 553	4 104	4 327	4 607
Мощности генерирования электроэнергии (по оценке)	13 642	12 333	13 953	14 915	15 468	15 642	16 121
Воздушные суда (кроме военных) (по оценке)	1 731	2 347	2 083	2 587	2 864	3 280	3 409
Государственные автомагистрали (по оценке)	24 838	25 596	25 838	26 504	27 273	28 171	29 236
Железнодорожная сеть (по оценке)	12 437	13 224	12 554	12 755	12 803	12 790	12 755
Специальная военная техника (по оценке)	3 413	3 835	3 382	3 377	3 210	3 383	3 579
Охраняемые культурные и исторические ценности (по оценке)	8 505	8 645	8 522	8 559	8 590	8 616	8 645
Прочие мощности и оборудование (по стоимости)	5 806	6 474	6 164	6 812	7 567	8 097	8 317
<b>Итого по имуществу, основным фондам и оборудованию</b>	<b>113 330</b>	<b>117 742</b>	<b>116 933</b>	<b>121 186</b>	<b>124 305</b>	<b>127 114</b>	<b>129 471</b>
<b>По источникам</b>							
Государственные органы	29 986	31 677	30 334	30 595	30 460	30 923	31 023
Полугосударственные организации	48 109	49 453	49 722	50 949	52 143	53 212	54 386
Государственные предприятия	35 235	36 412	36 877	39 642	41 697	42 979	44 062
Исключение дублирования между сегментами							
<b>Итого по имуществу, основным фондам и оборудованию</b>	<b>113 330</b>	<b>117 742</b>	<b>116 933</b>	<b>121 186</b>	<b>124 305</b>	<b>127 114</b>	<b>129 471</b>
<b>План движения</b>							
Стоимость или оценка							
Начальный баланс	119 547	125 897	123 941	131 282	139 383	146 432	153 015
Добавления (разбивка приведена ниже)	6 555	8 221	7 964	8 628	7 433	7 444	7 055
Отчуждения	(977)	(229)	(308)	(287)	(233)	(749)	(342)
Нетто-переоценка	(1 143)	-	(226)				
Прочее	(41)	(273)	(89)	(248)	(101)	(162)	(108)
<b>Полная стоимость или оценка</b>	<b>123 941</b>	<b>133 616</b>	<b>131 282</b>	<b>139 383</b>	<b>146 432</b>	<b>153 015</b>	<b>159 620</b>
Начисленная амортизация и износ							
Начальный баланс	9 1412	12 263	10 611	14 349	18 197	22 177	25 901
Исключено при отчуждении	(587)	(64)	(108)	(73)	(73)	(426)	(109)
Исключено при переоценке	(1 349)	-	(168)				
Амортизация	3 582	3 834	3 767	4 032	4 192	4 323	4 440
Прочее	(447)	(159)	247	(111)	(139)	(178)	(83)
<b>Итого, начисленная амортизация и износ</b>	<b>10 611</b>	<b>15 874</b>	<b>14 349</b>	<b>18 197</b>	<b>22 177</b>	<b>25 901</b>	<b>30 149</b>
<b>Итого по имуществу, основным фондам и оборудованию</b>	<b>113 330</b>	<b>117 742</b>	<b>116 933</b>	<b>121 186</b>	<b>124 305</b>	<b>127 114</b>	<b>129 471</b>
<b>Добавления (по функциональной классификации)</b>							
Транспорт	2 383	2 494	2 947	2 685	2 502	2 851	2 408
Экономика	1 425	1 793	1 507	2 573	2 187	1 434	1 863
Образование	725	936	943	865	786	741	738
Здравоохранение	430	932	716	605	498	412	459
Оборона	525	936	597	726	451	591	595
Прочие	1 066	1 130	1 254	1 174	1 009	1 415	992
<b>Итого, добавления к имуществу, основным фондам и оборудованию</b>	<b>6 555</b>	<b>8 221</b>	<b>7 964</b>	<b>8 628</b>	<b>7 433</b>	<b>7 444</b>	<b>7 055</b>



**Вопросы 41 – 43** относятся к финансовым рискам, которые могут быть неочевидными при обычном представлении бюджета. Вопрос 41 рассматривает задолженности по расходным статьям бюджета, которые возникают в тех случаях, когда правительство приняло на себя обязательство затратить определенные средства, но не произвело выплат в установленный срок.<sup>9</sup> Хотя это эквивалентно заимствованию, обязательства такого рода часто не регистрируются в бюджете, что затрудняет объективную оценку финансового положения правительства. Кроме того, обязательства по погашению этих задолженностей ограничивают возможность ведения правительством другой деятельности. Поэтому рассмотрение и оценка таких задолженностей имеет важное значение.

Если задолженности по расходам бюджета не представляют значительной проблемы в вашей стране, то исследователь должен выбрать ответ «е». Однако при ответе на этот вопрос исследователю следует соблюдать осторожность. Законы об управлении государственным расходами зачастую дают возможность для умеренных отсрочек (например, на 30 или 60 дней) при нормальной оплате предъявленных счетов. Задолженности по оплате, оказывающие влияние на небольшой процент расходов и возникающие в результате контрактных споров, не должны считаться существенной проблемой при ответе на этот вопрос. Если исследователь не знает, представляют ли задолженности по расходам значительную проблему в его стране, то ему следует ознакомиться с отчетами МВФ о консультациях по статье IV или с обзорами государственных расходов, публикуемыми Всемирным банком, где часто рассматриваются эти вопросы.

Вопрос 42 относится к условным обязательствам. При кассовом методе учета условные обязательства признаются только тогда, когда предполагаемое в них событие действительно происходит и производится выплата. Примером таких обязательств могут являться займы, выданные под гарантии центрального правительства. Такие гарантии могут относиться к займам, выданным государственным банкам, другим государственным предприятиям, региональной администрации и частным предприятиям. По таким гарантиям правительство обязано заплатить только в том случае, если получатель займа не выполнит свои финансовые обязательства. Таким образом, для количественной оценки таких обязательств необходимо оценить вероятность наступления такого события.

По указаниям ОЭСР, в бюджете «где это возможно, следует раскрывать общий объем условных обязательств и классифицировать их по основным категориям, отражающим их характер; где возможно, следует привести статистику дефолтов для каждой категории. В случаях, когда условные обязательства не могут быть оценены количественно, их необходимо перечислить и описать».<sup>10</sup> Если эти критерии выполняются или перевыполняются, то на данный вопрос можно дать ответ «а».

Вопрос 43 относится к будущим обязательствам. Будущие обязательства являются результатом обязательств правительства, которые, в отличие от условных обязательств, практически неизбежно произойдут когда-то в будущем, что приведет к необходимости расходов. Типичный пример – выплата правительством пенсионных пособий или оплата стоимости медицинского обслуживания будущих пенсионеров. При системе кассового учета в бюджете признаются только текущие платежи по таким обязательствам. Чтобы оценить будущее влияние таких обязательств на бюджет, требуется их отдельное описание.

**Вопросы 44 – 46** относятся к доходам. В вопросе 44 рассматривается представленная в бюджете информация о донорской помощи, как в финансовой, так и в натуральной форме. Донорская помощь считается неналоговым источником дохода, и ее происхождение должно быть четко указано. Что касается помощи в натуральной форме, здесь главный интерес представляет

<sup>9</sup> См. разделы 3.49-3.50 издания МВФ «Руководство по государственной финансовой статистике», 2001.

<sup>10</sup> См. пункт 2.6 издания ОЭСР «Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета», 2001.



предоставление товарно-материальных ценностей (особенно тех, для которых существует рынок, который позволяет продать и обратить в наличность товары, полученные в натуральной форме), в отличие от помощи технического характера, такой как присылка советников из страны-донора.

Вопрос 45 относится к налоговым расходам, которые возникают вследствие исключений или других налоговых преференций (льгот), предоставляемых отдельным организациям, лицам или видам деятельности в соответствии с налоговым кодексом. Налоговые преференции зачастую имеют такое же влияние на бюджетную политику, как и прямые программы расходов. ОЭСР рекомендует, чтобы при рассмотрении бюджета налоговые расходы включались в обсуждение расходов в целом. Например, стимулирование научных исследований компании путем специального снижения ее налогов мало чем отличается ее прямого субсидирования за счет расходной части бюджета. Однако статьи расходов, требующие ежегодного утверждения, могут подвергаться более внимательному рассмотрению, чем налоговые льготы, которые являются постоянной частью налогового кодекса.

Для ответа «а» необходимо представить декларацию о налоговых расходах, в которой будут подробно описаны суммы, назначение, продолжительность и бенефициарии каждой налоговой преференции. Кроме того, этот вопрос должен охватывать раскрытие информации не только о новых налоговых расходах, предлагаемых для текущего бюджетного года, но также и *обо всех налоговых расходах, предусмотренных налоговым законодательством*. Поэтому, ответ "а" будет показывать, что в бюджетных документах есть полное описание всех налоговых расходов (а не только новых предложений), влияющих на доходы.

Вопрос 46 позволяет выяснить, имеются ли в бюджете «зарезервированные» доходы (поступления), которые могут использоваться только для определенной цели. Эта дополнительная информация нужна, чтобы определить, какие доходы могут использоваться для финансирования общих расходов правительства, а какие доходы зарезервированы для определенных целей.

При ответе на этот вопрос исследователи должны соблюдать осторожность, если их страна не ведет практику целевого резервирования доходов. Ответ «е» (неприменимо / иное) может быть выбран *только в том случае*, если резервирование доходов не производится или если эта практика запрещена законом или нормативным актом.

**Вопрос 47** относится к секретной или конфиденциальной информации. При ответе на этот вопрос инвесторы должны учитывать, что он относится ко всем секретным расходам, которые могут влиять на бюджет. (Этот вопрос не относится исключительно к расходам на оборону или разведку. Эти две категории упомянуты в вопросе только как пример, так как только по этим двум категориям расходов информация по очень ограниченному числу предметов может скрываться от общественности на законных основаниях. Детали относительно большинства военных расходов должны раскрываться общественности, а все детали относительно военных расходов должны быть раскрыты законодателям и высшему контрольному органу). Исследователи должны выбрать вариант ответа «d», если они не могут подсчитать процент секретных расходов в бюджете. Они также должны привести краткое описание причин затруднительности расчета этого процента с учетом информации, представленной (или не представленной) в бюджетных документах их страны.

#### ***Разъяснение бюджета и мониторинг исполнения (Вопросы 48 – 55)***

Этот подраздел анкеты относится к дополнительной информации, которая должна быть представлена в бюджетном предложении исполнительной власти или в сопутствующей документации, чтобы помочь законодателям и общественности лучше понять приведенные в бюджете предложения и их влияние.

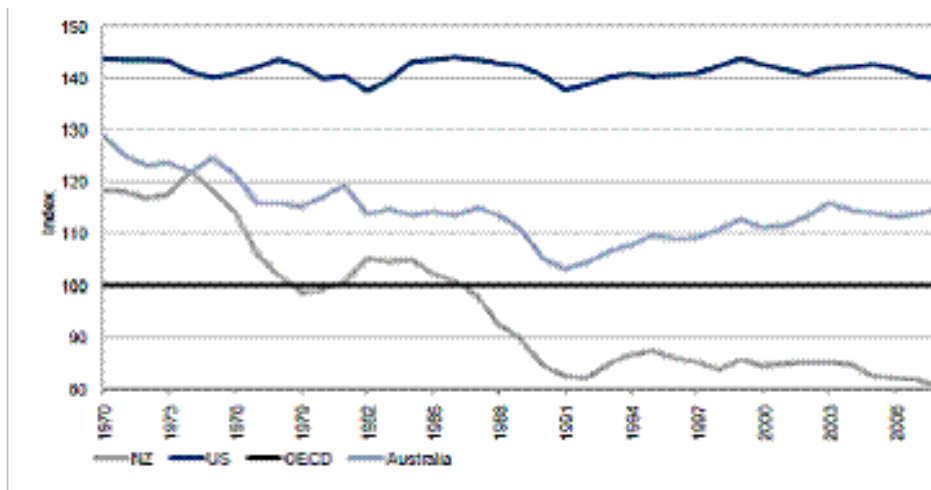
**Вопросы 48 – 49** позволяют выяснить, представлены ли в бюджете исполнительной власти или в сопутствующей бюджетной документации четкие разъяснения того, как цели политики правительства отражены в бюджете, включая как пояснения, так и количественные оценки. Бюджет представляет собой главный документ по бюджетной политике исполнительной власти и является кульминацией проводимого им процесса планирования и составления бюджета. Поэтому в нем необходимо четко описать связи между целями политики и бюджетом, т. е. привести четкое разъяснение того, как цели политики правительства отражаются в его бюджетных решениях.

Ниже приводится пример обсуждения целей политики правительства в бюджете. Этот пример заимствован из документа *2011 Statement of Intent (Декларация о намерениях на 2011 год)* – одного из многочисленных документов, прилагаемых к бюджетному предложению исполнительной власти в Новой Зеландии ([http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi/2011 – 16](http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi/2011-16)).

## Результат: повышение экономических показателей

### Что мы хотим достичь?

Относительные уровни ВВП на душу населения, 1975 – 2009 г.г. (среднее значение по ОЭСР = 100)



Динамика среднего валового внутреннего продукта (ВВП) Новой Зеландии на душу населения за последние 6 десятилетий была хуже, чем у всех остальных стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). *Казначейство Новой Зеландии рассматривает рост ВВП, как основной показатель состояния нашей экономики.* (В 1950 году Новая Зеландия занимала третье место среди стран ОЭСР по ВВП на душу населения, а к 2009 году – 22-е место среди 34 стран ОЭСР). Для того чтобы догнать Австралию за 15 лет, потребовался бы 4-процентный среднегодовой рост ВВП на душу населения, что более чем вдвое превышает средний рост ВВП Новой Зеландии за последние два десятилетия. Для страны таких размеров, как Новая Зеландия, основная часть этого роста должна быть обеспечена за счет повышения показателей экспорта. *По этой причине Казначейство также внимательно наблюдает за ростом производства в секторе, связанном с внешней торговлей* (далее – «экспортный сектор»), в отличие от сектора, не связанного с внешней торговлей (далее – «внутренний сектор»), чтобы определить осуществляется ли изменение пропорций, необходимое для повышения темпов роста экономики.

Низкие показатели Новой Зеландии отражаются в производительности труда, что связано с относительно низкими уровнями капиталоемкости и мультифакторной продуктивности. Для прекращения спада необходимы новые политические решения, направленные на повышение производительности по всей экономике и поддержку значительного роста показателей экспорта. Для этого потребуются:

*Во-первых*, продолжение ограничения государственных расходов, чтобы прекратить тенденцию роста выхода продукции внутреннего сектора в ущерб росту продукции экспортного сектора. *Во-вторых*, условия ведения бизнеса должны обеспечивать доверие и уверенность, чтобы способствовать росту иностранных и внутренних инвестиций, включая эффективное использование нашего природного капитала. *В-третьих*, налоги и другие условия должны поддерживать развитие капитализации. *И наконец*, для достижения средних темпов роста на уровне более 4% потребуются политические решения, поддерживающие эффективные стимулы для развития духа предпринимательства и инноваций, когда хорошо работающие фирмы изыскивают и используют прибыльные возможности, а плохо работающие фирмы уходят с рынка.

Для быстрого роста ВВП на душу населения потребуются развитие новых квалификационных навыков, и Новая Зеландия должна быть готова к решению этих вопросов. Хотя уровень занятости населения в Новой Зеландии является высоким, все же и в этом направлении возможны некоторые улучшения, что может внести существенный вклад в обеспечение высоких темпов роста.

## Что делать для достижения этого результата?

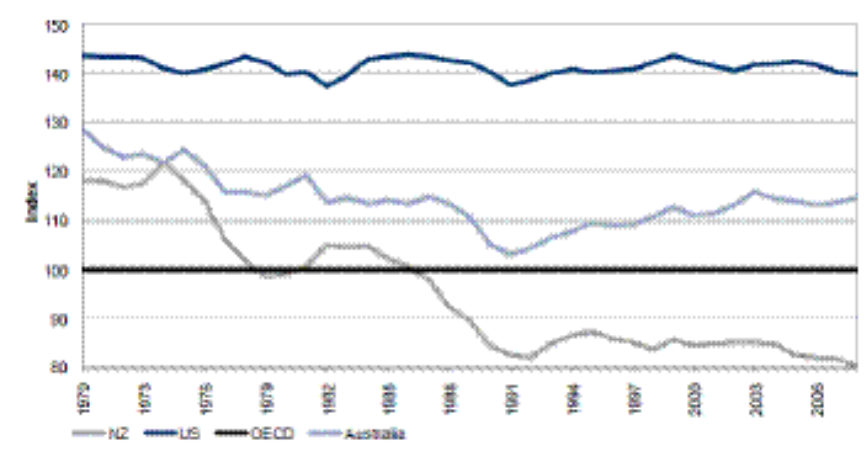
Все промежуточные результаты Казначейства в некоторой степени способствуют повышению экономических показателей. Прямой вклад в достижение этого результата вносят три ключевых структурных промежуточных результата, связанных с экономической политикой.

### **Промежуточный результат:** улучшение условий для бизнеса

Для того чтобы преодолеть такие недостатки Новой Зеландии, как ограниченность территории и удаленность, условия для ведения бизнеса в Новой Зеландии должны быть намного лучше, чем в других странах. Работа Казначейства направлена на повышение качества налоговых, нормативных, инфраструктурных и других положений политики, что должно быть *продемонстрировано их сравнением с международными рангами*. В целом в последние годы здесь наблюдается некоторое ослабление соответствующих политических положений, что отражает некоторое ухудшение ситуации в Новой Зеландии и улучшение в других странах.

В отношении ключевых положений политики, влияющих на условия для ведения бизнеса, Казначейство будет предоставлять консультации, прорабатывать для Правительства варианты и поддерживать его лидирующую роль в процессе принятия решений с более широким использованием предложений, полученных от общественности. В частности, Казначейство будет сотрудничать с Министерством экономического развития (МЭР), концентрируя внимание на положениях, относящихся к конкуренции; совместно с Управлением внутренних налогов (УВН) разрабатывать эффективную систему поощрения инноваций, представляя рекомендации по налоговым вопросам; а также сотрудничать со многими другими ведомствами.

### **Внешние инвестиции в расчете на одного работающего (ОЭСР = 100)**



Работа Казначейства в основном направлена на совершенствование положений нормативной и налоговой политики, так как они оказывают значительное влияние на стимулы к конкуренции, инвестиции и готовность к риску. В качестве ключевого показателя Казначейство отслеживает тенденцию изменения инвестиций в бизнес и расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в процентах от ВВП, чтобы определить, поднимается ли этот показатель до среднего уровня ОЭСР.

Казначейство будет содействовать реформе нормативной политики, представляя рекомендации в отношении политики в ключевых секторах нормативного регулирования, которые оказывают влияние на темпы роста, а также рекомендации о путях совершенствования системы управления нормативным регулированием. Мы будем оказывать поддержку министрам в улучшении внедрения нормативных требований благодаря нашей роли в оценке влияния нормативно-правового регулирования и наращивании возможностей ведомства. Мы также будем оказывать поддержку ведомствам при проведении анализа имеющихся нормативных требований, руководствуясь принципом выбора нормативов, отвечающих передовой практике.

Работа Казначейства в области налоговой политики служит для анализа и представления рекомендаций по дальнейшему улучшению режима налогообложения капитала, чтобы оценить влияние существующего налогового режима на решения в сфере сбережений и инвестиций, предложенные рабочей группой по сбережениям.

*Мы также будем уделять особое внимание восстановлению экономического роста в Кентерберийском регионе.* Казначейство будет помогать министрам в формировании общего подхода к восстановлению экономического роста. Во-вторых, Казначейство будет осуществлять мониторинг и предоставлять рекомендации по последствиям экономического оздоровления Кентерберийского региона на состояние финансов правительства. И наконец, в качестве центрального ведомства мы играем роль в обеспечении необходимой внутривластной координации, для чего имеются соответствующие управленческие и институциональные механизмы, а также в наблюдении за возможностями агентств в отношении решения этих проблем.

Мы также работаем над инфраструктурой из-за ее влияния как на рост экономики, так и на качество жизни. В результате нашей работы будет выпущено второе издание Национального плана инфраструктуры, который служит для придания деловым кругам уверенности в том, что инфраструктурные условия Новой Зеландии отвечают их требованиям и поддерживают развитие производственного и экспортного сектора.

Мы работаем над вопросами, имеющими критическое значение для природных ресурсов, учитывая важное влияние законодательства сырьевых материалов на экономику. Рекомендации Казначейства будут способствовать установлению правительством конкретных норм в отношении использования первичных ресурсов, таких как вода, и пересмотру закона о рациональном использовании ресурсов от 1991 года. Мы также будем предоставлять рекомендации по позиции Новой Зеландии в международных переговорах по вопросам изменения климата, относящиеся к снижению объема выбросов при минимальных экономических затратах.

*Наш анализ вклада Казначейства описан ниже в разделе «Критерии».*

***Промежуточный результат: Расширение связей и интеграции Новой Зеландии с мировой экономикой.***

Невысокая численность населения Новой Зеландии и ее крайняя удаленность затрудняют использование преимуществ, даваемых крупномасштабной экономикой, агломерацией и конкуренцией. В отсутствие крупных международных рынков, интеграция и связи Новой Зеландии с международной экономикой позволят получить доступ к ресурсам, способствующим высокой производительности; специализироваться в областях, где у нее имеются конкурентные преимущества; воспользоваться преимуществами крупных масштабов; получить доступ к международной базе знаний и адаптировать ее с учетом особенностей страны; а также стимулировать конкуренцию, способствующую инновациям и перемещению ресурсов в сравнительно предпочтительные области. *В качестве показателей Казначейство отслеживает долю Новой Зеландии в мировом объеме экспорта, а также поступление иностранных и заокеанских прямых инвестиций (ИПИ и ОПИ) в процентах от ВВП.*

Учитывая растущее влияние Азиатско-Тихоокеанского региона в глобальной экономике, экономическая интеграция в этом регионе в потенциале может обеспечить значительный рост экономики. Для экономической интеграции в регионе имеется целый ряд возможных механизмов – например, Восточноазиатский саммит, АТЭС и Тихоокеанское партнерство – хотя пока еще не ясно, какой из этих механизмов окажется успешным в конечном итоге. Политические решения, принимаемые в Новой Зеландии и других странах региона, оказывают значительное влияние на торговлю, инвестиции, людей и идеи. Аналогичным образом, политические решения международных институтов – например, международных финансовых учреждений (МФУ) [1], форума G20 и форума по изменению климата – оказывают значительное влияние на направления движения и выборы политических решений в Новой Зеландии. Мы будем развивать и поддерживать эффективные международные отношения, так чтобы Казначейство и Правительство смогли оказывать больше влияния на процесс принятия политических решений в других странах и международных институтах, и чтобы региональные механизмы интеграции и международные форумы более эффективно учитывали наши интересы.

В краткосрочной перспективе мы будем полагаться на текущую исследовательскую программу, помогающую выяснить, как внутренняя и внешняя политика может улучшить движение товаров, людей, инвестиций и идей между Новой Зеландией и мировой экономикой. Мы также понимаем, что отношение общественности – например, к свободной торговле и иностранным инвестициям – оказывает влияние на процесс принятия решений. Нашими рекомендациями и внешними связями мы намереваемся стимулировать дебаты для признания преимуществ открытости экономики и издержек, связанных с относительными ограниченными связями Новой Зеландии с глобальной экономикой.

Мы также будем продолжать предоставление товаров и услуг через NZECO (Новозеландское управление экспортного кредитования), чтобы увеличивать экспорт, который в противном случае был бы невозможным из-за отсутствия доступа к фондам финансирования торговли или к соответствующим механизмам уменьшения риска.

В дополнение к вышеописанным приоритетам мы также предоставляем дополнительные рекомендации по вопросам политики, направленным на повышение эффективности и действенности экспортного присутствия Новой Зеландии.

*Наш анализ вклада Казначейства описан ниже в разделе «Критерии».*

**Промежуточный результат: Развитие человеческого капитала и предложения рабочей силы**

Квалификационные навыки прямо влияют на продуктивность и рост экономики благодаря их воздействию на производительность труда и использование рабочей силы, а также оказывают косвенное влияние благодаря их воздействию на другие факторы роста, такие как инновации и международные связи. В целом, у Новой Зеландии имеют место относительно высокие показатели использования рабочей силы и уровня ее квалификации; однако, имеются некоторые области отставания. Старение населения и технологические изменения, приводящие к изменению требований к квалификации, во все возрастающей степени становятся проблематичными; наряду с этим проблемой будет и удовлетворение потребностей быстро растущей экономики.

План Правительства включает интеграцию программ «Гарантии для молодежи» и «Подготовка молодежи», направленные на улучшение идентификации молодых людей в группах риска, осуществление поддержки для их направления в средние специальные и высшие учебные заведения или в профессионально-технические учреждения; а также предоставление высококачественных программ обучения и профессиональной подготовки, обеспечивающих получение полноценной квалификации. Реализуемая Правительством «Стратегия развития высшего образования», предназначенная для достижения семи целей, также имеет большое значение. Интеграция этой стратегии с программами «Гарантии для молодежи» и «Подготовка молодежи» позволит создать систему, стимулирующую переход к высшему образованию, к быстрому завершению этого обучения и к переходу в ряды рабочей силы.

Правительство реализует программу широких и взаимосвязанных реформ по сложному кругу вопросов, относящихся к развитию молодежи, и Казначейство будет поддерживать эту программу. Казначейство может добавлять свои рекомендации к предложениям других ведомств, помогая ведущим министрам и членам кабинета взвешивать финансовые, экономические и социальные цели этих предложений, и помогая самим этим ведомствам в разработке специализированных предложений. Если ведомства представляют предложения по широкому кругу вопросов, то их координация и непротиворечивость никак не могут быть гарантированы, и Казначейство может оказать содействие Правительству в достижении этой цели. Казначейство будет сотрудничать с Министерствами образования и социального развития, чтобы обеспечить непротиворечивость, связность, фактическую обоснованность и экономическую эффективность предложений, в соответствии с интересами министра финансов. Наша поддержка будет способствовать эффективному лидерству и принятию решений Правительством и поможет ему в достижении поставленных целей в сфере образования.

*Для оценки достижений молодежи в Новой Зеландии Казначейство прослеживает достижение молодыми людьми уровня образования NCEA 2 (который практически является всеобщим). И наоборот, мы отслеживаем число молодых людей, которые не учатся, не проходят профессиональное обучение и не*

работают. Казначейство также отслеживает число молодых людей (в возрасте до 25 лет), достигающих квалификации уровня 4 и выше, и в частности, получающих ученые звания.

Для реализации этих и других приоритетов потребуются дальнейшее уточнение и изменение программы финансирования высшего образования и соответствующих положений политики. Наши рекомендации в этой области будут подчеркивать необходимость гибкости, результативности, экономичности и эффективности затрат. Мы также проведем изучение причин относительно низких вкладов частного сектора Новой Зеландии в систему высшего образования.

Правительство также вносит значительный финансовый вклад в этот сектор посредством положений программ обучения и социального обеспечения (которые поощряют участие в рабочей силе, и тем самым способствуют росту экономики). Эти положения также способствуют развитию высокоэффективного государственного сектора, содействующего росту конкурентоспособности страны в международном масштабе, как описано на стр. 20.

Наш анализ вклада Казначейства описан *ниже* в разделе «Критерии».

### **Прослеживание хода достижения целей и промежуточных результатов**

**Показатели результатов** – Для оценки экономических показателей мы используем следующие факторы

Темпы роста достаточны для повышения доходов новозеландцев. Обеспечение значительного оздоровления экономики в 2012 году, с увеличением среднего за пять лет реального ВВП на душу населения до уровня, превышающего средний уровень стран ОЭСР, и в конечном счете достижение темпов роста на уровне 4% в год.

- В 2011 году состояние экономики вероятно будет слабым, учитывая слабость глобальной экономики и землетрясение, произошедшее в феврале 2011 г.
- После отставания в течение большей части 20-го века, в последние два десятилетия рост реального ВВП Новой Зеландии на душу населения практически совпадал со средними показателями стран ОЭСР, составляя в среднем около 1,5%. В течение большей части этого периода показатели Новой Зеландии отставали от стран с высоким уровнем дохода, в отличие от Великобритании и Австралии.

Переориентация экономики, направленная на обеспечение высокого роста. Рост экспортного сектора должен, как минимум, совпадать с ростом внутреннего сектора в ближайшие два года, а затем значительно превысить его.

- За пятилетний период с 2005 по 2010 год выход продукции экспортного сектора уменьшался в среднем на 2% в год. В тот же период выход продукции внутреннего сектора возрастал на 2,1% в год.

**Показатели промежуточных результатов** – Для оценки условий для бизнеса мы используем следующие факторы

Инвестиции в бизнес, выраженные в процентах от ВВП, существенно возрастут и достигнут среднего уровня стран ОЭСР.

Инвестиции бизнеса в НИОКР (ИНИОКР) существенно возрастут до уровня 1 ... 2 % от ВВП (в 2008 году эти инвестиции составляли 0,51%).

**Показатели промежуточных результатов** – Для оценки интеграции и связей Новой Зеландии с глобальной экономикой мы используем следующие факторы

Повышение доли Новой Зеландии в мировом объеме экспорта (эта доля оставалась примерно постоянной с 1990 года и составляла около 0,36%).

Повышение притока инвестиций ИПИ и ОПИ в процентах от ВВП (отношение ОПИ/ВВП составляет примерно 50% от среднего значения по странам ОЭСР, а ИПИ/ВВП – около 30%).

**Показатели промежуточных результатов – Для оценки состояния человеческого капитала и рабочей силы мы используем следующие факторы**

95 – 98% молодых людей получают образование, как минимум, на 2-м уровне NCEA, или другое эквивалентное образование к моменту окончания школы или достижения 18-летнего возраста.

- По сопоставимым данным, в 2009 году 73% выпускников школ достигли уровня 2 NCEA или более высокого уровня; в 2003 году их число составляло 52.6%, что соответствует росту на 39% за шесть лет.

Большая часть молодых людей получают высшее образование и профессиональную квалификацию на уровне 4 и выше к достижению 25-летнего возраста.

В 2009 году 38 – 41% 25 – летних людей получили высшее образование на уровне 4 или выше, тогда как в 2003 году этот показатель составлял 31%.

Пропорция людей в возрасте от 15 до 24 лет, которые не учатся и не работают, должна снизиться, как минимум, до среднего уровня по странам ОЭСР. Все больше молодых людей переходят из школ непосредственно в систему высшего образования, и все больше людей в возрасте до 25 лет участвуют в программах высшего образования и профессионально-технического обучения, дающих квалификацию на уровне 4 и выше за 36 месяцев.

- В 2008 году 8,4% лиц в возрасте от 15 до 19 лет и 15,2% лиц в возрасте от 20 до 24 лет не учились и не работали, тогда как в среднем по ОЭСР эти показатели составляли 6,8 и 14,3% соответственно.

**Мониторинг влияния работы Казначейства на достижение наших промежуточных результатов**

(Более подробная информация о показателях текущего года приведена в разделе «Информация для обоснования анализа»).

**Критерии влияния: как наша работа будет влиять на условия для бизнеса**

*Отчеты о влиянии нормативного регулирования отвечают большинству требований анализа влияния регулирования: будет обеспечено соблюдение 75% требований к 2012 году и 90% к 2013 году (в прошлом году соблюдалось 60% требований).*

Наша работа в сфере регулирования направлена на создание лучших в мире условий нормативно-правового регулирования, которые соответствуют индикаторам Положения ОЭСР о производственном рынке «Барьеры для предпринимательства» и документы Всемирного банка «Простота ведения бизнеса».

*Наши рекомендации помогут Правительству объявить о своем решении по проведению реформы налогообложения капитала к бюджету 20102 года.*

Наша работа в сфере налогообложения служит для создания такой налоговой системы, которая получит высокие оценки по показателям экономического развития, относящимся к налогам.

*Национальный план инфраструктуры и годовые отчеты о состоянии инфраструктуры государства придадут бизнесу, инвесторам и общественности уверенность в отношении работоспособности инфраструктуры Новой Зеландии. Анализ, выполненный заинтересованными сторонами, подтверждает влияние Казначейства.*

Наша работа в области инфраструктуры направлена на улучшение имиджа новозеландской инфраструктуры, определяемому по ее месту в докладе Всемирного экономического форума по вопросам глобальной конкуренции (37 место из 139 стран в 2010 году).

*Рекомендации и поддержка Казначейства помогают достижению прогресса в решении вопросов по лимитам пресной воды и механизмам распределения – в середине 2011 года выпущено Положение о национальной политике по рациональному использованию водных ресурсов; детальные решения о политике распределения пресной воды должны быть приняты в 2012 или 2013 году; механизмы управления процессом распределения пресной воды должны быть установлены в 2013 году.*



Наша цель состоит в том, чтобы все региональные органы имели четкие лимиты на водопользование и механизмы распределения пресной воды, способствующие ее рациональному использованию.

*Позиция Новой Зеландии на международных конференциях по изменению климата (например, в ЮАР в ноябре – декабре 2012 года) будет соответствовать окончательным целям глобальной программы борьбы с изменениями климата, причем экономическое влияние этих целей должно быть не больше того, которое будут испытывать сравнимые страны.*

**Критерии влияния:** как наша работа будет влиять на развитие человеческого капитала и рабочей силы

Правительство согласует и будет внедрять программу изменений программ «Гарантии для молодежи» и «Подготовка молодежи», обеспечивающую связность, экономическую эффективность и оптимальную интеграцию с изменениями стратегии среднего школьного образования, реформой социальных льгот, производственным обучением и высшим образованием, к 2013 году.

Наша цель состоит в обеспечении положительного влияния на достижение 2-го уровня образования по стандарту NCEA и снижения числа молодых людей, которые не работают и не учатся, к 2015 году.

Правительство введет изменения в сектор высшего образования, которые будут обеспечивать повышенную приоритетность и поддержку для участия молодых людей в программах, ведущих к получению квалификации на уровне 4 и выше, за 18 месяцев.

**Критерии влияния:** как наша работа будет влиять на интеграцию и связи Новой Зеландии с глобальной экономикой

Исследования, проводимые Казначейством, выявляют барьеры торговой политики, препятствующие росту, и позволяют разработать комплект показателей для измерения движения Новой Зеландии в направлении к международной интеграции и связям с глобальной экономикой; и Казначейство будет использовать полученные результаты для представления Правительству рекомендаций по потенциальным изменениям политики.

Улучшение международных связей и отношений благодаря меморандумам о взаимопонимании для диалога с казначействами одной или нескольких стран, имеющих важное значение для экономики Новой Зеландии.

**Вопросы 50 – 55** относятся к нефинансовым данным и показателям исполнения, связанным с бюджетным предложением. Вопросы 50 – 51 позволяют выяснить, предоставляются ли нефинансовые данные по каждой программе и связаны ли эти данные с информацией о расходах. Например, в сфере образования к категории нефинансовых данных могут относиться количество школ, учителей и учащихся; для программы социального обеспечения такая информация может отражать число получателей пособий. В целом, бюджет должен раскрывать не только денежную сумму, выделенную на программу, но и другие сведения, необходимые для проведения ее анализа. Вопросы 52 – 54 предназначены для рассмотрения показателей исполнения и оценки достигнутого прогресса в достижении целей политики. (В некоторых странах цели политики выражаются в виде конкретных целей исполнения). В следующей таблице приводится пример показателей исполнения и целей исполнения бюджета, заимствованный из бюджетных документов ЮАР. (*Estimates of National Expenditures 2007– Labor Vote #16 – page 308*. Оценка государственных расходов на 2007 год – голосование по трудовой политике № 16 – стр. 308) <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/ene/16%20labour.pdf> ).

### Некоторые целевые результаты бюджета на среднесрочный период

#### Предоставление услуг

**Измеримые цели:** Обеспечить комплексный подход к эффективной и действенной реализации законодательных актов, стандартов, правил и политических решений путем обеспечения деятельности надзорно-ревизионных служб, служб трудоустройства и повышения квалификации, а также служб информации и статистики по рынку труда.

Подпрограммы	Результат	Критерий / показатель	Цель
Вспомогательные управленческие службы	Децентрализация функций и делегирование полномочий провинциальным офисам и рабочим центрам	Второй этап развертывания интегрированной бизнес-стратегии	Апрель 2007
Службы трудоустройства	Развертывание единой, улучшенной и интегрированной системы служб трудоустройства, обеспечивающих улучшение доступа к услугам по трудоустройству	Реализация первого этапа Разработка и реализация 2 этапа Число обученных и трудоустроенных безработных людей Процент обучаемых, проходящих аккредитацию Процент трудоустройства аккредитованных обучаемых	К апрелю 2007 г. К марту 2008 г. Обучение 90000 безработных Аккредитация 26% обученных Трудоустройство 70% аккредитованных
Надзорно-ревизионные службы	Реализация и контроль соблюдения принципов равных возможностей для трудоустройства Надзор за соблюдением трудового законодательства	Генеральная ревизия внедренных систем с ориентацией на контроль соблюдения требований в особо ответственных секторах. Сроки инспектирования работодателей, обеспечивающих равные возможности для трудоустройства, на соблюдение порядка рассмотрения поступающих жалоб Внедрение системы вознаграждений за соблюдение требований Реализация стратегии контроля и надзора	К марту 2008 г.  В течение 90 дней К марту 2008 г.  К апрелю 2008 г.
Информация и статистика по рынкам труда	Сбор, сортировка, анализ и распространение информации и статистики по рынкам труда для заинтересованных сторон	Периодичность анализа трендов, включая отчеты об анализе исполнения Проверка трудоустройства, включая отчет об изучении влияния	Квартальные отчеты  К марту 2008 г.
Охрана труда и профгигиена	Интеграция вопросов охраны труда и профгигиены с вопросами оплаты труда и компетентности государственных служащих	Завершение построения институциональной базы для развития компетенции в сфере охраны труда и профгигиены Издание и вступление в силу закона	К марту 2008 г.  К марту 2008 г.

Вопрос 55 позволяет узнать, освещены ли в бюджете политические решения (как вновь предложенные, так и уже осуществляемые), направленные на поддержку беднейших слоев населения. В этом вопросе имеются в виду только те программы, которые непосредственно направлены на помощь неимущим, такие как денежные пособия или предоставление жилья, а не косвенно относящиеся к ним, такие, как усиление обороноспособности страны. Эти данные представляют интерес для всех тех, кто стремится поддержать политику государства, направленную на борьбу с бедностью.

## Часть третья: Бюджетный процесс

Вторая широкая категория вопросов в Анкете для оценки открытости бюджета относится к четырем этапам (стадиям) бюджетного процесса. Первые два этапа – формирование и утверждение – завершаются принятием бюджета. Именно на этих этапах определяются приоритетные цели бюджета, и поэтому гражданское общество имеет наибольшие потенциальные возможности для влияния на бюджет. Остальные два этапа – исполнение и контроль, а также окончательные отчеты и аудиты – проходят после принятия бюджета. Эти завершающие этапы также имеют важное значение, так как в их ходе вырабатывается ключевая информация о том, в какой степени соблюдались договоренности, достигнутые при определении приоритетов бюджета, и оказывались ли желаемые услуги в той степени, в какой это было запланировано. Такая информация помогает обеспечить подотчетность правительства и принимать информированные решения в ходе дебатов по будущим бюджетам.

Вопросы третьей части разделены на четыре категории.

- **Формирование бюджета исполнительной властью:** эта категория вопросов относится к той стадии процесса, на которой исполнительная власть готовит свое бюджетное предложение. Процесс подготовки бюджета обычно является довольно закрытым, так как исполнительная власть взвешивает разные варианты за закрытыми дверями. Однако закрытый характер процесса формирования не будет представлять собой значительной проблемы, если у законодательного органа будет достаточно времени и полномочий для обсуждения и изменения предлагаемого бюджета после его получения. Однако в том случае, если эти полномочия законодательного органа в ходе бюджетного процесса ограничены, желательно, чтобы исполнительная власть общалась с законодательным органом и общественностью уже на этапе формирования бюджета, для чего можно использовать такие средства, как проведение консультаций или выпуск предварительного бюджетного заявления.
- **Исполнение бюджета исполнительной властью:** эта категория вопросов относится к текущей отчетности по исполнению бюджета. Помимо регулярных отчетов о контроле исполнительная власть также должна выпускать полугодовой обзор с оценкой экономических условий, запросом поправок к исходному бюджету и уточненными оценками расходов и доходов.
- **Годовой отчет исполнительной власти:** эта категория вопросов относится к отчетам исполнительной власти, выпускаемым после завершения бюджетного года. Эти отчеты должны содержать данные по фактическим доходам и расходам, что позволит сравнить фактическое исполнение бюджета с первоначально запланированным бюджетом.
- **Этап аудита и высший контрольный орган:** в этой категории рассматривается роль и независимость высшего контрольного органа и его отчетность после завершения бюджетного года и закрытия счетов исполнительной власти.

Если не оговорено иное, вопросы третьей части направлены на выявление того, что происходит на практике, а не того, что требуется законом. Кроме того, для ответа на эти вопросы следует использовать последний применимый бюджетный цикл. Инструкции в отношении ссылок и собеседований с государственными служащими, описанные во второй части настоящего руководства, в равной мере применяются и к вопросам данной части.

Обратите внимание на то что в прошлых выпусках *Анкеты для оценки открытости бюджета*, вопрос об утверждении бюджета законодательным органом рассматривался в этой части, но сейчас

этот вопрос перенесен в четвертую часть, где конкретно рассматривается влияние законодательного органа в бюджетном процессе.

## Пояснения к вопросам 56 – 96

### *Формирование бюджета исполнительной властью (вопросы 56 – 62)*

**Вопросы 56 – 57** определяют, насколько органы исполнительной власти проявляют открытость в отношении сроков представления проекта бюджета органам законодательной власти и насколько они соблюдают эти сроки. Вопрос 56 касается требования об открытости, то есть о том, объявляется ли заранее дата выпуска бюджета. Чем раньше это делается, тем больше времени остается у законодателей и других лиц, наблюдающих за бюджетным процессом, на подготовку к его обсуждению.<sup>11</sup> Применительно к ответу на этот вопрос – в том, и только в том случае, если последний раз бюджет был обнародован позже обычного из-за какого-либо особого события (например, выборов), при ответе на этот вопрос анкеты следует ориентироваться на более типичный в этом отношении год. Вопрос 57 относится к *внутреннему графику* подготовки бюджета исполнительной властью. Такой внутренний график имеет важное значение для управления процессом подготовки бюджета органом исполнительной власти, чтобы он смог учесть мнения различных министерств и ведомств. В соответствии с направленностью анкеты на выяснение степени открытости бюджета, в этом вопросе спрашивается, публикует ли исполнительная власть такой внутренний график.

**Вопрос 59** относится к практике исполнительной власти в отношении проведения консультаций с законодательным органом при формировании бюджетных предложений. Обычно на консультациях рассматриваются и общие бюджетно-финансовые вопросы (такие, как размер дефицита), и политические приоритеты (такие, как распределение средств между различными секторами). Этот вопрос служит для того, чтобы определить диапазон различных мнений, и в частности, мнений законодателей, учитываемых исполнительной властью при формировании бюджета, причем речь идет о консультациях как открытого, так и закрытого, как официального, так и неофициального характера. Ответ «а» возможен только в том случае, если представители исполнительной власти встречаются с представителями партий меньшинства так же, как и с представителями своей партии. Ответ «б» возможен в том случае, если исполнительная власть проводит консультации с некоторой избранной группой ключевых законодателей, например, с лидерами парламента, председателями и заместителями председателей комитетов парламента; в эту группу должны входить и представители партий, имеющих меньшинство в парламенте. Ответ «с» возможен в том случае, если исполнительная власть проводит лишь неформальные встречи с избранными законодателями из правящей партии.

**Вопросы 60 – 62** относятся к выпуску предварительного бюджетного заявления исполнительной власти или отчета, инициирующего обсуждение бюджета и рассматривающего его влияние на экономику. Предварительное бюджетное заявление представляет собой кульминацию стадии стратегического планирования бюджетного процесса, так как в нем правительство обозначает общие цели своей политики и координирует их с учетом имеющихся бюджетных ресурсов, прежде чем принимать более детальные решения по финансированию отдельных программ.<sup>12</sup> Это заявление

---

<sup>11</sup> Следует отметить, что предпочтительным вариантом является указание конкретного дня выпуска, однако для положительного ответа на вопрос достаточно указать, что документ будет опубликован «не позднее такого-то срока», или «в течение такой-то недели». Например, в законе может быть указано, что бюджет должен быть издан «не позднее 1 февраля», или «в течение первой недели февраля». Любой из этих вариантов достаточен для выбора ответа «а».

<sup>12</sup> Стадия стратегического планирования обычно ассоциируется с планами расходов на среднесрочный период, в которых увязываются политические цели, планирование и бюджетная политика. См. *Public*

также дает общее представление о самом бюджете, что особенно важно в том случае, если бюджет представляется незадолго до начала бюджетного года, в результате чего время на его обсуждение будет ограниченным.

Организация ОЭСР утверждает, что в соответствии с образцовой практикой исполнительная власть должна публиковать свое предварительное бюджетное заявление, по крайней мере, за месяц до представления бюджетного предложения на рассмотрение законодателей. Согласно этой практике, исполнительная власть должна представить бюджетное предложение на рассмотрение законодателей, как минимум, за три месяца до начала финансового года. Это означает, что для получения ответа «а» на данный вопрос Обзора для оценки открытости бюджета предварительное бюджетное заявление должно быть опубликовано, как минимум, за один месяц до выпуска бюджетного предложения исполнительной власти, и в идеале, как минимум, за четыре месяца до начала финансового года.

В вопросе 61 рассматривается содержание предварительного бюджетного заявления. В нем должны быть указаны планы экономической и финансовой политики исполнительной власти на предстоящий бюджетный год, а также, как минимум, еще на два последующих финансовых года. С точки зрения макроэкономических параметров, это заявление должно включать все основные экономические прогнозы, такие как предполагаемый рост ВВП, уровень занятости и безработицы, инфляции и процентных ставок, текущий счет, темпы инфляции и процентные ставки. Также должны быть представлены, как минимум, совокупные объемы доходов, расходов, дефицита или профицита и бюджетного долга. Если представлена вся эта информация вместе с детальными разъяснениями, то может быть выбран ответ «а».

Вопрос 62 помогает определить, выходит ли информация, содержащаяся в предварительном бюджетном заявлении, за рамки обзорных суммарных финансовых показателей и включает ли она описание приоритетных направлений политики исполнительной власти. Хотя в предварительном бюджетном заявлении вероятно не будут приводиться детальные предложения по конкретным программам, там все же должно содержаться описание общих приоритетов политики. Эти приоритеты могут рассматриваться по секторам или по административным единицам.

### ***Исполнение бюджета исполнительной властью (вопросы 63 – 86)***

#### ***Текущие отчеты***

Текущие отчеты считаются общедоступными, если они выпускаются не позже, чем через 3 месяца после завершения отчетного периода.

**Вопросы 63 – 72** относятся к содержанию и соблюдению сроков выпуска отчетов, издаваемых в течение года по ходу исполнения бюджета. Эти отчеты, которые в соответствии с указаниями ОЭСР должны издаваться раз в месяц, называются здесь текущими отчетами. Они служат для демонстрации прогресса в исполнении бюджета, достигнутого исполнительной властью. Чтобы обеспечить контроль за расходованием средств всеми административными единицами (министерствами, департаментами и ведомствами), эти отчеты должны показывать фактические расходы каждой административной единицы. В некоторых странах такие отчеты издаются по отдельности каждой административной единицей, а в других странах вся информация объединена в один доклад, обычно издаваемый казначейством (министерством финансов). Для ответов на эти вопросы приемлемы как индивидуальные отчеты, так и единый консолидированный отчет.

В некоторых странах такие отчеты выпускаются не правительством, а центральным банком, основываясь на состоянии банковских счетов правительства. В этих случаях следует рассматривать отчеты центрального банка, но только если в них указываются фактически затраченные средства, а не просто суммы, ежемесячно переводимые на счета административных единиц. Если в отчете указываются только суммы, перечисленные административным единицам, тогда на этот вопрос следует дать ответ «d». Кроме того, если центральный банк отчитывается только по совокупным расходам и доходам, тогда также следует выбрать ответ «d», свидетельствующий о том, что отчеты по административным единицам не издаются.

Вопрос 64 позволяет узнать, все ли расходы указаны в этих текущих отчетах. Вопрос состоит в том, имеются ли какие-то расходы, не раскрываемые общественности. Это может случиться, например, в тех случаях, когда некоторые административные единицы не имеют возможности отчитываться о фактических расходах в установленные сроки, и в таком случае отчеты по мониторингу исполнения бюджета будут содержать актуальную информацию только в отношении части правительственных расходов. В тех странах, где текущие отчеты издаются отдельными административными единицами, такие отчеты в совокупности должны содержать информацию, как минимум, о 50% всех фактических расходов правительства на данный момент. Это можно проверить путем суммирования фактических расходов, отраженных в текущих отчетах административных единиц, и сравнения этой суммы с суммарными ассигнованиями, отведенными для них в утвержденном бюджете. Если в текущих отчетах освещается менее 50 % фактических расходов, то такие отчеты считаются недоступными для общественности.

Вопрос 65 позволяет определить степень детальности фактических расходов, обеспечиваемую в текущих отчетах, выполненных с разбивкой по административным единицам. В идеале, такие отчеты должны содержать как можно более детальную информацию о фактических расходах всех отдельных департаментов и программ в рамках административной единицы, чтобы обеспечить предоставление информации, необходимой для проверки соответствия фактических бюджетных расходов целям утвержденного бюджета.

Вопрос 66 касается сравнения действительных расходов с оценками расходов, первоначально указанными в утвержденном бюджете, либо с фактическими расходами за тот же период предыдущего года. ОЭСР рекомендует, чтобы в отчетах были указаны суммарные расходы с начала года в таком формате, который позволяет провести сравнение с предполагавшимися бюджетными расходами (в момент принятия бюджета) за тот же период.

Вопросы 67 – 69 дублируют предыдущие вопросы, но касаются не расходов, а доходов бюджета. Эти вопросы о доходах фокусируются на их отдельных источниках поступлений (таких, как подоходный налог, НДС и т.д.)

Вопросы 70 – 72 дублируют предыдущие вопросы этой части, но касаются заимствований.

### ***Полугодовой обзор***

**Вопросы 73 – 76** относятся к полугодовому обзору

Полугодовой обзор считается общедоступным, если этот документ выпускается не позже, чем через 3 месяца после завершения отчетного периода.

Этот документ дает более подробную информацию о состоянии бюджета, чем регулярные текущие ежемесячные отчеты. Всесторонний обзор исполнения бюджета за шесть месяцев после начала бюджетного года позволит удостовериться в эффективном выполнении программ и обнаружить любые возникающие проблемы. Кроме информации о расходах и доходах, полугодовой обзор

должен продемонстрировать исполнение бюджета с учетом поставленных в нем целей, а также выявить такие проблемы, как рост цен вследствие инфляции или других непредвиденных обстоятельств, и предложить соответствующие контрмеры. Опубликование такого полугодового обзора должно способствовать усилению подотчетности и повышению эффективности управления.

Важно отличать полугодовой обзор от текущего отчета, издаваемого по истечении шести месяцев бюджетного года. Текущий отчет, издаваемый через шесть месяцев, не заменяет собой полугодовой обзор, и исследователи должны дать ответ «д» на все вопросы, связанные с полугодовым обзором, если этот документ не издается в их стране. Текущий отчет обычно отражает фактические расходы и доходы на данный момент, но не определяет, как наблюдаемые тенденции повлияют на оценку бюджетных показателей за весь финансовый год. Полугодовой обзор должен содержать уточненные прогнозы расходов и доходов на весь финансовый год. Пересмотренные оценки должны отражать экономические и технические изменения, а также новые предложения по бюджетной политике, включая перераспределение ассигнований между ведомствами, с подробным объяснением всех корректировок оценок.<sup>13</sup> Аналогичным образом, в полугодовой отчет должен входить уточненный экономический прогноз на весь финансовый год с учетом фактических экономических показателей на данный момент и новых прогнозов на оставшуюся часть года.

### ***Годовой отчет исполнительной власти (вопросы 77 – 86)***

**Вопросы 77 – 86** относятся к годовым отчетам исполнительной власти, которые являются ключевым отчетным документом.

Следует отметить, что годовой обзор считается общедоступным, если этот документ выпускается не позже, чем через два года после завершения финансового года.

Во многих странах исполнительная власть выпускает один годовой отчет, в котором приводятся сводные данные о расходах административных единиц, поступлении доходов и о государственном долге. В других странах отдельные административные единицы выпускают свои собственные годовые отчеты. Аналогичным образом, годовые отчеты могут представлять собой отдельный документ или же включаться в состав более крупных документов, таких как бюджет. Форма такого отчета менее важна, чем его содержание.

ОЭСР рекомендует, чтобы годовой отчет был опубликован не позднее, чем через шесть месяцев после окончания финансового года. Отчет должен охватывать все основные статьи бюджета, объяснять различия между первоначальными оценками (с учетом поправок, внесенных законодателями в течение года) и фактическими результатами по расходам, доходам, долгу и макроэкономическим показателям. Эти отчеты также должны включать информацию по нефинансовым показателям.

---

<sup>13</sup> Под экономическими и техническими корректировками оценок понимаются изменения запланированных расходов, вызванные обстоятельствами, независимыми от органов, определяющих бюджетную политику. Экономическая корректировка оценки производится в том случае, если на расходы или доходы влияют экономические факторы. Например, если затраты на пособия по безработице увеличиваются из-за того, что экономический рост оказался меньше ожидавшегося, вследствие чего люди теряют работу и получают право на это пособие, это считается экономической корректировкой оценки. Техническая корректировка оценок отражает воздействие неэкономических факторов, например, таких как неожиданно холодная погода, что отразилось на субсидиях для фермеров.

## *Этап аудита и высший контрольный орган (вопросы 87 – 96)*

**Вопросы 87 – 96** относятся к практике работы высшего контрольного органа (ВКО).<sup>14</sup>

Вопросы 87 – 89 и 91 освещают ежегодный аттестационный аудит итоговых счетов, которые ВКО проводит в конце года. Эти аудиты иногда называются «сертификацией счетов правительства». В принятой в Лиме *«Декларации о руководящих принципах контроля»* (глава VI, статья 16 (1)) говорится, что ежегодный доклад об аттестационном аудите должен публиковаться и предоставляться общественности. (Лимская Декларация опубликована в Интернете на сайте: [http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima\\_declaration/index.php?article\\_pos=1](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1) ). Согласно образцовой практике, которую рекомендует ОЭСР, ВКО должен завершить такие аудиты административных единиц (т. е. министерств, департаментов и ведомств) в шестимесячный срок после окончания бюджетного года. В соответствии с методологией, принятой в анкете по оценке открытости бюджета, аудиторский отчет считается общедоступным, если он выпущен не позже, чем через два года после окончания рассматриваемого финансового года.

В вопросах 87 – 88 рассматриваются сроки представления годовых аудиторских отчетов. В некоторых странах такие отчеты издаются с большой задержкой, что значительно снижает их полезность. В вопросе 89 выясняется, содержится ли в годовом аттестационном аудиторском отчете его краткий обзор. Аудиторский отчет может быть технически сложным документом и краткий обзор с изложением основных выводов может сделать его более доступным для средств массовой информации и общественности.

В вопросе 90 рассматривается порядок отстранения от должности главы ВКО или его руководящих сотрудников. (При ответе на этот вопрос вариант «а» возможен только в том случае, если для этого предусмотрена определенная процедура, например, привлечение к уголовной ответственности. Это означает, что уголовное преследование может быть возбуждено органом исполнительной власти, но для вынесения окончательного решения о виновности главы ВКО с его возможным последующим отстранением от должности необходима санкция представителя судебной власти, например, судьи). Лимская *«Декларация руководящих принципов контроля»* устанавливает ряд рекомендуемых мер в отношении ВКО, в том числе меры по обеспечению их независимости от исполнительной власти. Эта Декларация опубликована в Интернете на сайте: [http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima\\_declaration/index.php?article\\_pos=1](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1).

Вопрос 91 относится к аудиту внебюджетных фондов. Внебюджетные фонды, хотя технически и не относятся к бюджету, являются по своей природе государственными, и на них распространяются те же требования в отношении аудита, что и на другие правительственные программы.

Вопрос 92 предназначен для рассмотрения полного объема полномочий ВКО на проведение расследований, установленных законом (а не только тех методов, которые этот орган может выбирать для проведения аудита на практике). То есть, вопрос состоит в том, имеется ли у ВКО законный мандат на проведение других типов аудита в дополнение к годовым аттестационным аудитам.

---

<sup>14</sup> Высший контрольный орган (ВКО) необходим для обеспечения подотчетности органов исполнительной власти законодательному органу и общественности. Исполняя свои функции надзора над расходованием государственных средств, ВКО во многих странах проводят финансовый аудит, контроль за соблюдением законности или проверки исполнения. Функции высшего контрольного органа могут выполнять генеральный аудитор-ревизор, или генеральный аудитор-контролер, или государственный инспектор. ВКО с коллегиальной структурой иногда известны под такими названиями, как аудиторский совет, счетный суд или счетная палата, ревизионная комиссия.



Годовые аттестационные аудиты предназначены для оценки законности и отсутствия нарушений в сфере финансового менеджмента и отчетности правительства. Однако ВКО также может по своему желанию проводить и другие виды аудита. Вопрос 92 касается других аудиторских проверок помимо ежегодного аттестационного аудиторского отчета; это может включать аудиты, которые проводятся при получении доклада о выявленных нарушениях в ходе какой-то конкретной программы, или аудиты, связанные с закупками или приватизацией. В некоторых странах законный мандат ВКО не позволяет ему проводить аудит совместных предприятий или других частно-государственных структур, что ограничивает его возможности в части аудита доходов или кредитов, гарантированных государством. В других странах ВКО не может проводить никаких аудитов, кроме финансовых. Например, ему не может быть позволено проводить аудит исполнения бюджета или аудит эффективности расходования средств (*value-for-money*, т. е. соотношение цены и качества), который служит для проверки показателей, экономичности, эффективности и действенности работы государственной администрации. Аудит показателей работы может охватывать не только конкретные финансовые операции, но также и весь спектр деятельности правительства, включая организационные и административные системы.

Обратите внимание на то, что ответы «с» или «d» выбираются в том случае, если ВКО по закону запрещено проводить аудит в вышеописанном объеме. Ответы «с» или «d» также выбираются, если ВКО не имеет законного мандата на проверку деятельности нефтяных или стабилизационных фондов, других типов специальных или внебюджетных фондов или на аудиторскую проверку участников коммерческих проектов, реализуемых с привлечением частного сектора.

В некоторых случаях ВКО привлекает частные аудиторские фирмы для проведения аудиторской проверки государственных коммерческих предприятий или частных компаний, являющихся партнерами государства по совместным предприятиям. Ответы «с» или «d» следует выбрать, если привлечение таких аудиторов находится под контролем исполнительной власти, а не ВКО.

При ответе на эти вопросы будет полезно свериться с *Лимской декларацией*, так как ее положения служат для определения соответствующего объема законодательного мандата и полномочий ВКО.

Вопрос 93 выясняет, какая ветвь власти определяет бюджет самого ВКО и достаточен ли уровень финансирования ВКО для осуществления его полномочий. Источник и достаточность финансирования является еще одним важным критерием для оценки независимости ВКО от исполнительной власти, что необходимо для вынесения суждения об его объективности при аудите государственных бюджетов

Вопрос 94 позволит узнать, имеются ли в штате ВКО сотрудников с опытом, необходимым для проведения аудита сектора безопасности. При ответе на данный вопрос следует предположить, что сектор безопасности включает вооруженные силы, полицию и разведывательные службы. При ответе на этот вопрос исследователи должны исходить из численности такого персонала, а не из того, проводит ли ВКО аудит сектора безопасности на практике.

Вопросы 95 и 96 оценивают взаимодействие ВКО с законодательной властью и степень учета его рекомендаций. Вопрос 95 позволит узнать, публикует ли исполнительная власть отчет, в котором описаны принимаемые ею меры для выполнения рекомендации аудиторов или для учета их замечаний, указывающие на необходимость принятия мер по исправлению ситуации. Конечные цели аудитов состоят в том, чтобы проверить, соответствует ли исполнение бюджета действующему законодательству, и обеспечить подотчетность правительства за исполнение бюджета и его будущее улучшение. Степень достижения второй цели зависит от принятия последующих адекватных и своевременных мер на основе рекомендаций ВКО, выработанных по результатам аудитов.

Вопрос 96 касается аудита программ, которые являются закрытыми для общественности по соображениям национальной безопасности. Поскольку общественность не получает информацию о таких секретных программах, необходимо, чтобы такую информацию (включая все аудиторские отчеты) получали законодатели. В штате высших контрольных органов должны быть сотрудники, имеющие допуск к секретной информации, дающий им право доступа ко всей информации, связанной с расходами по секретным статьям бюджета. *Следует отметить, что для ответа на этот вопрос исследователи должны провести собеседования (интервью) с членами законодательного органа или сотрудниками их аппарата.*

## **Часть четвертая: Влиятельность законодательного органа**

### **Пояснения к вопросам 97 – 108**

**Вопросы 97 – 108** служат для оценки роли законодательного органа на этапах формирования, исполнения и мониторинга бюджета.

Вопросы 97 – 98 добавлены в *Анкету для оценки открытости бюджета* издания 2012 года, чтобы более подробно оценить роль и влияние законодательного органа в бюджетном процессе.

Вопрос 97 позволяет определить, имеет ли законодательный орган внутреннюю службу для выполнения анализа бюджета, или же доступ к независимой исследовательской службе, выполняющим такие анализы. Доступ к таким аналитическим возможностям имеет крайне важное значение для того, чтобы законодательный орган смог провести адекватное рассмотрение бюджетного предложения исполнительной власти до принятия бюджета и смог выполнять свою надзорную роль.

В вопросе 98 рассматривается соблюдение требования о том, что перед обсуждением бюджетного предложения исполнительной власти на предстоящий год законодательный орган должен получить возможность для рассмотрения основных бюджетных приоритетов правительства, параметров и предложений на предстоящие финансовые годы, особенно тех, которые относятся к стратегическим целям годового бюджета на следующий год и к основным сводным показателям.

В ряде стран предварительное обсуждение бюджета в законодательном органе проводится примерно за шесть месяцев до начала предстоящего бюджетного года (БГ-1, т. е. того года, к которому относится проект бюджета). Эти слушания служат для достижения двух основных целей: 1) предоставить исполнительной власти возможность для информирования законодательной власти о целях своей финансово-бюджетной (фискальной) политики посредством представления уточненных докладов о своей бюджетной стратегии и приоритетах бюджетной политики на годовой и среднесрочный период; и 2) установить «твердые» финансовые цели или лимиты расходов на долгосрочный период, которые исполнительная власть должна соблюдать при подготовке своих детальных оценок расходов на предстоящий бюджетный год.

Вопрос 99 относится к срокам предоставления бюджетного предложения исполнительной власти в законодательный орган. ОЭСР указывает, что бюджетное предложение исполнительной власти следует представить законодателям заранее, например, как минимум, за три месяца до начала финансового года, чтобы законодатели смогли должным образом его рассмотреть. (Примечание: если последний раз бюджет был представлен на рассмотрение позже обычного из-за какого-либо особого события (например, выборов), при ответе на этот вопрос следует ориентироваться на более типичный в этом отношении год).

Вопрос 100 относится к полномочиям органа законодательной власти на внесение поправок – в отличие от простого принятия или отклонения бюджетного предложения исполнительной власти. (Следует обратить внимание на то, что этот вопрос рассматривает скорее юридические полномочия, а не практические действия законодательного органа). Полномочия законодателей на внесение поправок в бюджет могут значительно варьироваться в разных странах. Ответ «а» возможен только в том случае, если не имеется никаких ограничений права законодательного органа на внесение поправок в бюджетное предложение исполнительной власти, включая право на изменение размеров запланированного дефицита или профицита.

Ответ «b» приемлем в том случае, если, например, законодательный орган не имеет права изменять размеры дефицита или профицита, но все же имеет право увеличить или сократить уровни доходов и расходов. Более ограниченный ответ «с» применим в том случае, если, например, законодательный орган может только сократить уровень расходов, либо увеличить уровень доходов. И наконец, ответ «d» означает, что законодательный орган не имеет права вносить никаких поправок (или лишь мелкие технические поправки), или же его поправки должны быть одобрены исполнительной властью. Это по сути означает, что законодательный орган может лишь одобрить или отклонить бюджет в целом.

Вопрос 101 служит для оценки детальности представления расходов в утвержденном бюджете. Более подробная информация может способствовать большей подотчетности исполнительной власти перед законодательной при достижении приоритетных целей, обозначенных в бюджете. Следует отметить, что утвержденный бюджет считается общедоступным, если он будет выпущен в течение трех месяцев после того, как законодательный орган придаст ему силу закона.

Вопросы 102 – 103 относятся к полномочиям законодательного органа в отношении мониторинга исполнения бюджета и предоставления исполнительной власти разрешений на изменение уровня финансирования по первоначально утвержденному бюджету в ходе исполнения.

В некоторых странах исполнительная власть в соответствии с законом имеет определенные полномочия для пересмотра уровней финансирования во время исполнения бюджета (такие полномочия также известны как «virement»). Вопрос 102 относится к перераспределению средств между административными единицами (министерствами, департаментами и ведомствами) без изменения общей суммы расходов.

Следует отметить, что в некоторых странах правила перераспределения фондов могут относиться к более мелким единицам, таким как отдельные программы или подразделения департаментов. Такие правила обычно соответствуют уровню детализации, прописанному в бюджете, утвержденном законодательным органом. Вопрос 103 относится к таким перераспределениям по отдельным строкам бюджета.

Условия, при которых исполнительная власть может пользоваться свободой действий на основании полномочий на перераспределение фондов, должны быть четко прописаны в опубликованных правилах или в законе. Кроме того, объем фондов, которые исполнительной власти разрешено перераспределять между административными единицами, не должен быть чрезмерным, так как это приведет к подрыву принципа подотчетности исполнительной власти перед законодательной властью.

Исследователи должны выбрать ответ «d» в том случае, если одобрение законодательной власти не требуется для перераспределения фондов, или если исполнительная власть в соответствии с законом имеет право изменять уже утвержденные объемы ассигнований по своему усмотрению в чрезмерном объеме, что приводит к подрыву принципа подотчетности исполнительной власти перед законодательной властью. Пожалуйста, отметьте в разделе комментариев размеры фондов,

которые исполнительной власти позволено перераспределять без утверждения законодателями. Точное определение «чрезмерности» может быть предметом обсуждения, но учитывая, что значительная часть общих расходов в краткосрочном объекте не является дискреционной (т. е. не может быть изменена по усмотрению правительства), размер допустимых перераспределений, превышающий 3% от суммы бюджетных расходов, должен рассматриваться как чрезмерный и подрывающий принцип подотчетности.

Оптимальная практика должна предусматривать наличие четких нормативных актов или правил в отношении прав перераспределения, и исполнительная власть должна обращаться за разрешением законодательного органа перед выполнением любых корректировок уровней финансирования (ответ «а» на вопрос 102). Ответ «b» выбирается в том случае, если исполнительная власть обязана заранее уведомить законодателей об изменениях в финансировании, что дает им возможность отклонить или откорректировать такие изменения до их вступления в силу. Это в меньшей степени ограничивает полномочия правительства, так как в первом случае предлагаемые изменения в финансировании административных единиц происходят только после их одобрения законодателями; во втором случае они вступают в силу, если законодатели не предпримут никаких шагов, чтобы заблокировать или изменить это предложение.

Степень детализации бюджета, другими словами – «низший уровень, на котором размеры ассигнований становятся юридически обязательными», может варьироваться в разных странах. В некоторых странах отдельной строкой бюджета прописываются ассигнования на уровне административных единиц, в других – на уровне итоговых сумм для департаментов. Однако в этих случаях могут присутствовать еще более мелкие детали, которые не обязательно соответствуют полной итоговой сумме для департамента. Вопрос 103 относится к перераспределениям фондов между такими отдельными строками бюджета.

Количество строк бюджета в разных странах может быть самым разным – например, в Великобритании их около 200, в Швеции – 500, а в таких странах как Германия и США – несколько тысяч. При меньшем количестве строк исполнительная власть имеет значительные полномочия на перераспределение фондов между программами и направлениями деятельности (например, в Великобритании, Австралии и других странах, где применяются обобщенные целевые ассигнования). Независимо от принципа распределения ассигнований, одобренного законодательным органом (т. е. по министерствам/ведомствам, программам, функциональным направлениям или экономическим категориям), исполнительная власть может быть обязана обращаться за разрешением законодательного органа на изменения: 1) по каждой строке бюджета; 2) по большинству строк бюджета; 3) или только по нескольким относительно крупным категориям ассигнований. Ответы «а», «b» и «с» на вопрос 103 относятся к различным уровням ограничений права исполнительной власти на перераспределение фондов по каждому из трех вышеуказанных типов изменений. Вариант «d» следует выбрать в том случае, если разрешение законодателей не требуется ни для каких перераспределений между статьями бюджета.

В вопросе 103 исследователи должны обратить внимание на различия между ответами «а», «b» и «с». Ответ «а» приемлем в том случае, если исполнительная власть обязана получать разрешение законодательного органа на перераспределение фондов между любыми строками бюджета. Ответ «b» приемлем в том случае, если исполнительная власть обязана получать разрешение законодательного органа на перераспределение фондов между большинством строк бюджета, но законом предусмотрены некоторые положения (например, законом о государственных финансах, или законом о конституционном бюджете), которые делегируют эти полномочия правительству, т. е. например, министр финансов, президент или кабинет министров могут решать, в какой степени бюджетные министерства могут перераспределять фонды между категориями, детально прописанными в бюджете. Ответ «с» следует выбирать в том случае, если предварительное разрешение законодательного органа требуется только для перераспределений между несколькими

небольшими категориями ассигнований, такими как суммарная оплата труда, текущие расходы, не связанные с оплатой труда (кроме уплаты ссудного процента) или капитальные затраты, но законодательному органу должна быть представлена возможность заблокировать или откорректировать другие предлагаемые изменения за пределами этих категорий в отведенный для этого срок, после чего перераспределение фондов производится без необходимости в разрешении.

Вопрос 104 относится в принятым процедурам на тот случай, если во время исполнения бюджета будут получены дополнительные (непредусмотренные) доходы. В соответствии с рекомендуемой практикой законодательный орган должен быть проинформирован о доходах или расходах, которые не включены в утвержденный бюджет. Например, если в течение года будут получены непредвиденные дополнительные поступления (что часто случается в странах, экономика которых зависит от нефти и минерального сырья), и эти суммы не были учтены в утвержденном бюджете, то на этот случай должна быть предусмотрена процедура для информирования законодательного органа и предоставления ему возможности и полномочий на одобрение или запрещение предлагаемого использования этих «новых» средств. При отсутствии таких правил исполнительная власть может преднамеренно занижить оценку доходов в своем бюджетном предложении, представляемом в законодательный орган, чтобы затем получить дополнительные денежные ресурсы, которыми она сможет распоряжаться по своему усмотрению без контроля со стороны законодателей.

Ответ «а» применяется в том случае, если исполнительная власть в соответствии с законом обязана обращаться в законодательный орган за разрешением на использование любых дополнительных доходов, поступивших во время исполнения бюджета, и не включенных в утвержденный бюджет, и если исполнительная власть на практике делает это. Вариант «b» применяется в том случае, если исполнительная власть в соответствии с законом обязана тратить дополнительные поступления на определенные цели, например, на сокращение государственного долга, и делает это на практике. Вариант «b» также применяется в том маловероятном случае, если в стране не требуется разрешение законодательного органа на расходование дополнительных поступлений, но на практике это делается

Вариант «с» следует выбирать в том случае, если исполнительная власть в соответствии с законом обязана обращаться в законодательный орган за разрешением на расходование дополнительных поступлений, но на практике этого не происходит. Этот же вариант следует применять в том маловероятном случае, если законом это не предусмотрено, но исполнительная власть отчитывается о расходовании дополнительных поступлений постфактум, например, в годовом отчете. Вариант «d» применяется в случае отсутствия любых законов или нормативных актов, которые ограничивают свободу действий исполнительной власти в отношении расходования непредвиденных поступлений..

**Вопросы 105 – 106** относятся к дополнительным бюджетам (кроме чрезвычайных) и к фондам на случай непредвиденных обстоятельств.<sup>15</sup> Вопрос 105 относится к пересмотренным бюджетам (называемым дополнительными бюджетами) и их утверждению законодательным органом. Хотя дополнительные бюджетные ассигнования не являются чем то необычным в большинстве стран, тем не менее их слишком частое использование может служить признаком неблагоприятия бюджетной практики.

Регулярные запросы дополнительных бюджетных ассигнований подрывают планирование внутри министерств и ведомств, а также препятствуют открытому общественному обсуждению

---

<sup>15</sup> Как отмечалось, эти вопросы не относятся к средствам чрезвычайного назначения. Средства на борьбу с чрезвычайными ситуациями обычно регулируются отдельными процедурами, так как их применение может потребоваться раньше, чем это может быть утверждено законодательным органом..

распределения ресурсов среди различных категорий бюджета, так как это обсуждение теоретически должно происходить во время рассмотрения законодателями бюджетного предложения исполнительной власти.

Вопрос 106 (ранее 100) касается фондов на случай непредвиденных обстоятельств, которые включены в бюджет, но без специально обозначенной цели.<sup>16</sup> С одной стороны, такие фонды могут служить буфером для покрытия непредвиденных расходов, что согласуется с благоразумной бюджетной практикой. С другой стороны, они могут аккумулировать значительные средства, которые исполнительная власть сможет тратить по своему усмотрению. Как правило, объем фондов на случай непредвиденных обстоятельств не должен превышать небольшого процента от общей суммы расходов. Кроме того, и отведенные суммы, и цели, на которые они будут расходоваться, должны быть указаны исполнительной властью и одобрены законодательным органом до того, как они будут потрачены. (При ответе на этот вопрос исследователи должны предположить, что такое согласование потребуется в то время, когда идет сессия законодательного органа. Если в перерывах между сессиями действует иная процедура, то это следует отметить в комментариях).

Вопросы 107 – 108 относятся к ключевой роли законодательной власти, предусмотренной конституциями почти всех стран и заключающейся в надзоре за тем, как исполнительная власть распоряжается государственными ресурсами. Вопросы 107 и 108 предназначены для оценки возможностей законодательного органа в части рассмотрения аудиторских отчетов по контролю исполнения бюджета правительством и принятия мер в соответствии с выводами и рекомендациями, приведенными в таких отчетах; здесь спрашивается, имеется ли в законодательном органе специальный комитет, отвечающий за получение и рассмотрение аудиторских отчетов ВКО. В некоторых странах эта обязанность возлагается на «Комитет по контролю государственных счетов». В других странах аудиторские отчеты направляются в комитеты, осуществляющие надзор в соответствующей сфере. Любой из этих подходов заслуживает оценки «а».

## **Часть пятая: Гражданский бюджет и участие общественности в бюджетном процессе**

Участие общественности является необходимым условием обеспечения прозрачности бюджета. Предоставление доступа к бюджетной информации является всего лишь первым шагом, который должен дополняться предоставлением всеми институтами (исполнительной властью, законодательным органом и высшим контрольным органом) возможностей для участия общественности в каждом из четырех этапов бюджетного процесса.

В то время, когда в широких международных кругах уже достигнуто согласие в отношении требований к прозрачности бюджета, пока еще нет аналогичного, признанного в международном масштабе набора стандартов в отношении участия общественности. Именно поэтому вопросы, приведенные в этой части *Анкеты для оценки открытости бюджета* имеют особо важное значение – ответы на эти вопросы будут представлять собой первый набор данных об имеющихся примерах передового опыта участия общественности в бюджетных процессах по всему миру. Комментарии и ссылки исследователей необходимы и должны предоставляться по всей анкете, но это особенно важно для данной части, так как это позволит Международному бюджетному партнерству и его партнерам по проведению исследования получить первый надежный и точный набор примеров передового опыта участия общественности в бюджетном процессе.

---

<sup>16</sup> Такие фонды на случай непредвиденных обстоятельств следует отличать от фондов, которые включаются в бюджет в особых целях и могут быть истрачены при условии наступления определенного события.

## Пояснения к вопросам 109 – 125

### *Гражданский бюджет*

**Вопросы 109 – 112** служат для выявления появляющихся примеров передовой практики в разработке и публикации гражданского бюджета. Этот тип популяризации бюджетной информации может принимать самую различную форму, но его главная отличительная черта состоит в том, что такой документ должен быть ориентирован на как можно большую часть населения.

В вопросе 109 указываются основные элементы, входящие в содержание гражданского бюджета. В соответствии с нарождающейся передовой практикой гражданский бюджет должен включать все шесть нижеуказанных элементов: 1) информация о доходах; 2) информация о расходах (в частности должны быть указаны приоритетные направления бюджетной политики, на которые будут расходоваться деньги); 3) конкретная информация по секторам и информация о наличии целевых программ, ориентированных на удовлетворение критических нужд (например, программа снижения смертности матерей при родах), включая разбивку на старые и новые программы; 4) описание бюджетного процесса; 5) четкая контактная информация для граждан, которые хотят больше узнать о бюджете; и 6) экономические допущения, на которых основаны бюджетные цифры.

Для получения оценки «с» необходимы 2 из 6 элементов, для оценки «b» 4 из 6 элементов, а для оценки «a» – все шесть элементов. Если гражданский бюджет не издается или содержит лишь один из этих шести элементов, следует выбрать ответ «d».

Вопрос 110 служит для оценки распространения гражданского бюджета. Такие документы должны быть доступными для самых широких кругов населения, поэтому издание печатных версий и размещение в Интернете могут оказаться недостаточными. Вариант «a» для ответа на этот вопрос следует выбрать в том случае, если исполнительная власть использует различные сочетания средств массовой информации (не менее трех), ориентированных на достижение большинства населения, включая тех людей, которые в отсутствие этих средств не смогли бы получить доступ к таким документам или информационным материалам и не смогли бы узнать о гражданском бюджете и его содержании.

Распространение также будет осуществляться на локальном уровне, так что охват будет производиться как в географическом аспекте, так и по группам населения (например, распространение информации среди женщин, пожилых лиц, лиц с высоким доходом, лиц с низким доходом, в городской местности, в сельской местности и т. п.). Вариант «b» целесообразно выбрать в том случае, если предпринимаются значительные усилия по распространению информации, как минимум, с помощью двух коммуникационных средств, например, путем публикации гражданского бюджета на официальном веб-сайте органа исполнительной власти и распространения печатных экземпляров такого документа. Вариант «с» служит для тех случаев, когда гражданский бюджет распространяют только одним способом, например, путем помещения гражданского бюджета на официальном веб-сайте органа исполнительной власти, передачи по радио или распространения печатных экземпляров.

Вопрос 111 позволяет узнать, консультируется ли орган исполнительной власти с общественностью перед разработкой проекта гражданского бюджета, так чтобы его содержание соответствовало тому, что общественность желает знать о бюджете. Этот вопрос правомерен, так как то, что общественность хочет знать о бюджете, может отличаться от того, что исполнительная власть включает в такие технические документы, как бюджетное предложение исполнительной власти или утвержденный бюджет. Аналогичным образом, могут существовать различные точки зрения по поводу способов представления бюджета, и эти точки зрения могут меняться в зависимости от

обстоятельств. По этой причине орган исполнительной власти должен проконсультироваться с общественностью по поводу содержания и способа представления гражданского бюджета.

Примерами механизмов для широких консультаций исполнительной власти с общественностью могут служить фокусные группы, социальные сети, опросы, горячие линии, собрания и мероприятия в университетах или местах, где люди собираются для обсуждения политических вопросов.

Если гражданские бюджеты регулярно подготавливаются и выпускаются, то правительству может быть достаточно предоставить общественности контактную информацию и возможность для представления замечаний и предложений, и затем использовать полученную информацию для совершенствования управления общественными ресурсами.

Вариант «b» можно применить в том случае, если правительство консультируется с многочисленными группами заинтересованных лиц, но использует только один способ для таких консультаций (например, фокусную группу, опрос, горячую линию и т. п.).

Вариант «с» следует выбрать в том случае, если правительство консультируется с рядом организаций гражданского общества, но только через группу выбранных им экспертов. Вариант «d» применяется в том случае, если исполнительная власть вообще не интересуется мнением гражданского общества или широких кругов общественности.

Вопрос 112 позволит узнать, выпускаются ли гражданские бюджеты на каждого из четырех этапов бюджетного процесса. Тогда как изначально гражданский бюджет считался лишь упрощенной версией бюджетного предложения исполнительной власти или утвержденного бюджета, в настоящее время развивается новая передовая практика, в соответствии с которой рекомендуется выпускать гражданские бюджеты для каждого из ключевых бюджетных документов, подготавливаемых на четырех этапах бюджетного процесса. Понятно, что не представляется возможным выпускать гражданские бюджеты для всевозможных документов и каждого из них в отдельности, но представляется приемлемым ожидать, что в соответствии с образцовой практикой орган исполнительной власти должен выпускать гражданский бюджет для каждого из четырех этапов бюджетного процесса, чтобы граждане знали, что происходит в сфере распоряжения государственными финансами в течение всего бюджетного цикла.

Вопрос 113 позволит выяснить, приводится ли в бюджетной документации попытка разъяснения бюджетных формулировок и процессов путем включения неспециальных определений используемых терминов (например, в виде глоссария); самым предварительным шагом перед выпуском гражданского бюджета должен стать выпуск глоссария с четко описанными детальными определениями бюджетных терминов, используемых в документах.

### *Участие общественности в бюджетном процессе*

### *Исполнительная власть: участие общественности в процессе формирования и исполнения бюджета*

**Вопросы 114 – 118** относятся к нарождающейся практике, когда исполнительная власть привлекает общественность к процессу формирования и исполнения бюджета.

Вопрос 114 служит для оценки наличия правовой базы, которая представляет собой самую эффективную гарантию того, что индивидуальные лица и общественность смогут участвовать в процессах формирования и исполнения бюджета, проводимых исполнительной властью. Такая правовая база также могла бы обеспечить регулярное привлечение общественности к участию в



таких процессах и предотвратить произвольное применение таких норм в определенные периоды и их отмену в другие периоды по усмотрению исполнительной власти.

Исследователям следует обратить внимание на различия между вариантами «а» и «b»: если исполнительная власть в соответствии с законом, нормативным актом или официальным положением обязана привлекать общественность к участию в этапах формирования и исполнения бюджета, то следует выбрать вариант «а». Если же исполнительная власть в соответствии с законом, нормативным актом или официальным положением законом, нормативным положением или официальным регламентом обязана привлекать общественность к участию в этапе формирования *или* в этапе исполнения бюджета, то следует выбрать вариант «b».

Ответ «с» применяется, если исполнительная власть официально не обязана привлекать общественность к участию в этом процессе, но тем не менее она привлекает общественность на некоторых этапах бюджетного процесса. И наконец, вариант «d» применяется, если исполнительная власть официально не обязана привлекать общественность к участию в этом процессе, *и* на практике она не привлекает общественность к участию в любых этапах бюджетного процесса.

Вопрос 115 позволит выяснить соблюдение требования о том, что исполнительная власть перед реализацией механизма консультаций с общественностью должна четко и заблаговременно информировать общественность о целях таких консультаций. Определение цели позволит принимать решения о том, кого следует привлекать, как выбирать участников, в каких мероприятиях они будут участвовать, какая информация будет распространяться или собираться, как исполнительная власть будет использовать собранную информацию, что тем самым позволит направлять ожидания общественности.

Примеры «целей» могут включать следующее (индивидуальные органы исполнительной власти могут указывать другие цели, отличающиеся от указанных ниже):

- идентификация видов и уровней обслуживания, являющихся приоритетными для общественности;
- повышение эффективности и действенности, сокращение потерь и коррупции при предоставлении государственных услуг;
- формулирование долгосрочной стратегии для обеспечения финансовой стабильности в будущем; или
- обеспечение учета мнения общественности при принятии решений о капитальных инвестициях, например, о размещении элементов инфраструктуры.

Ответ «а» следует выбирать, если исполнительная власть заблаговременно сообщает о предлагаемых консультациях и заранее представляет достаточную информацию, так чтобы общественность была бы информирована и смогла бы организованно принять участие. Ответ «b» применяется, если исполнительная власть предоставляет какие-то уведомления, которые, хотя они и являются своевременными, не содержат достаточной информации, или же предоставляются для некоторых, но не для всех процессов привлечения общественности. Если исполнительная власть вообще не предоставляет эту информацию для общественности *или* предоставляет ее несвоевременно, то следует выбрать ответ «с».

**Вопросы 116 – 117** позволяют выяснить, какие механизмы орган исполнительной власти и его ведомства используют для запроса информации от общественности на этапах формирования и исполнения бюджета, соответственно. Следует отметить, что консультации с общественностью могут проводиться как для получения информации общего характера, например, для стратегического планирования, так и для выяснения мнения общественности по конкретным проектам, планам или инициативам.

При отсутствии убедительных причин для целенаправленной ориентации на определенные сегменты общества, принципы привлечения общественности должны предусматривать и поощрять привлечение самых широких кругов общественности.

Примеры механизмов, используемых правительствами для обращения за замечаниями и предложениями общественности, включают следующее:

- опросы, проводимые лично или по почте, телефону или Интернету;
- фокусные группы;
- собеседования (интервью);
- листки для предложений (или книги предложений в местах обслуживания)
- технические предложения специалистов из числа общественности или организаций гражданского общества;
- собрания общественности, такие как публичные слушания, «собрания в мэрии», собрания для ознакомления общественности с перспективной политикой (активы).

В случае ограниченности времени и ресурсов, или в том случае, если исполнительная власть не может привлечь всю общественность, привлечение общественности может быть ограничено некоторыми сегментами, при условии обеспечения прозрачности и отсутствия дискриминации при выборе таких сегментов. Например, одним из таких способов является составление постоянных списков лиц и организаций гражданского общества, интересующихся разнообразными бюджетными вопросами, что позволит связаться с такими лицами и организациями, когда возникнут соответствующие вопросы. Стороны, заинтересованные во включении в такой список, должны получить четкую и оперативную информацию о том, как они могут быть включены в такой список, и при составлении таких списков не допускается никакой дискриминации и никаких исключений.

Другим возможным механизмом является создание постоянно действующих консультационных групп по разнообразным конкретным вопросам. В такие консультационные группы должны входить представители гражданского общества, действующие в разных частях страны, а не только организации, базирующиеся в столице. Члены таких консультационных групп должны связываться с лицами и организациями, заинтересованными в решении таких вопросов, чтобы информировать их о своей позиции, и чтобы довести предметы своего беспокойства до сведения консультационной группы и исполнительной власти.

Ответ «а» следует выбрать в том случае, если исполнительная власть создала адекватные и приемлемые механизмы привлечения общественности, которые доступны для большинства граждан (или конкретных демографических групп, если это целесообразно для различных консультационных возможностей) и на практике доведены до сведения широких кругов общественности. При этом может потребоваться, чтобы различные государственные ведомства создали свои собственные механизмы привлечения общественности, чтобы предоставить широкий доступ к этим возможностям для разных сегментов населения.

Ответ «b» следует выбрать в том случае, если имеются практичные и хорошо продуманные механизмы привлечения общественности, но эти механизмы являются недоступными или не доведены до сведения большинства граждан (или целевых демографических групп). Ответ «с» следует выбрать в том случае, если исполнительная власть создала некоторые формы привлечения общественности, но они недостаточно продуманы для обеспечения полноценности или доступности для общественности (или целевой демографической группы). Как правило, это происходит в том случае, если орган исполнительной власти лишь делает вид, что он намеревается обратиться к общественности, предлагая для этого плохо продуманные и недоступные механизмы привлечения.

**Вопрос 118** позволяет выяснить, обеспечивает ли исполнительная власть официальную и детальную обратную связь с общественностью, извещая об использовании ее предложений. Люди, привлекаемые исполнительной властью к участию в процессах формирования и исполнения годового бюджета, желают знать, было ли учтено их мнение, и повлияло ли оно на окончательные бюджетные решения или способствовало ли укреплению бюджетной политики и улучшению обслуживания населения. Только в том случае, если исполнительная власть обеспечивает такую обратную связь, можно будет считать, что она подотчетна общественности и реагирует на ее мнение. Поэтому орган исполнительной власти должен систематически собирать, хранить, прослеживать и анализировать информацию, полученную в результате мероприятий по привлечению общественности. Орган исполнительной власти также должен хранить контактную информацию для лиц и групп, которые хотят участвовать в рассмотрении конкретных бюджетных вопросов и использовать многочисленные коммуникационные механизмы, чтобы обеспечить информирование всех желающих о предстоящих возможностях участия в обсуждении этих вопросов и о принятых по ним решениях.

Орган исполнительной власти должен разъяснять лицам, участвовавшим в его механизмах привлечения общественности, и более широким кругам населения, как это участие повлияло на планирование и исполнение бюджета. Он также должен собирать отзывы в отношении того, насколько успешными эти процессы и их результаты являются по мнению общественности. Такой тип привлечения особенно важен для тех членов общества, которые приложили усилия для своего участия. Иногда могут иметь место определенные закономерные ситуации, когда орган исполнительной власти предпочтет не раскрывать информацию о лицах, представлявших предложения по бюджету, например, если это может угрожать безопасности такого лица (к примеру, такие ситуации могут возникнуть в случае жалоб на коррупцию).

Ответ «а» на вопрос 118 следует выбрать в том случае, если исполнительная власть издает всесторонние детальные отчеты о полученных предложениях общественности и об их использовании при разработке бюджетных планов и совершенствовании процесса исполнения бюджета. Ответ «b» следует выбирать в том случае, если такие отчеты издаются в отношении консультаций по планированию бюджета или по исполнению бюджета, но не по обоим этим процессам. Ответ «с» следует выбрать в том случае, если такие отчеты расплывчаты и не содержат четкого описания полученных предложений и способов их использования исполнительной властью.

### ***Законодательный орган: привлечение общественности к процессу принятия бюджета***

**Вопросы 119 – 122** касаются практики проведения слушаний в органах законодательной власти по различным аспектам бюджета. Имеются в виду в первую очередь слушания в комитетах, поскольку они, как правило, более содержательны, чем обсуждения с участием полного состава законодательного органа. Слушания можно считать публичными, если на них допускаются представители СМИ и общественности, или если они транслируются с помощью средств, доступных для большинства населения, например, радио или телевидения. Если слушания проводятся, но при этом ни одно из названных условий не соблюдается, на эти вопросы следует дать ответ «d».

К числу представителей органов исполнительной власти, приглашаемых для участия в таких слушаниях, могут относиться глава или члены руководства центрального банка. Представителями общественности, участвующими в таких слушаниях, могут быть отдельные граждане, организации или ассоциации, не зависящие от правительства страны.

Представителями общественности могут быть отдельные граждане; научные работники и представители государственных или частных научно-исследовательских институтов (если

выполняемые ими исследования в основном свободны от государственного контроля или вмешательства); и представители организаций гражданского общества, общинных организаций, профсоюзов, церквей или религиозных организаций или других ассоциаций.

### ***Высший контрольный орган: участие общественности в процессе аудита***

**Вопросы 123 – 125** предназначены для определения степени готовности высшего контрольного органа к привлечению общественности к участию в его аудиторской (контрольно-ревизионной) деятельности.

При формировании плана проведения аудиторских проверок высший контрольный орган (ВКО) может концентрировать внимание на некоторой *выборке* агентств, проектов и программ в стране; и такой выбор может осуществляться с учетом жалоб и предложений представителей общественности. Для получения таких предложений ВКО может создать официальные механизмы, например, организовав веб-сайт, горячую линию или офис (либо назначив персонал, которому будут поручены связи с общественностью). Этому посвящен вопрос 123.

Помимо запрашивания мнения общественности при формировании плана аудиторских проверок, ВКО может официально предоставить общественности и организациям гражданского общества возможности для участия в реальных аудиторских проверках в качестве свидетелей или респондентов.

Ответ «а» следует выбрать в том случае, если имеются практически доступные и доведенные до широких кругов механизмы, с помощью которых общественность может оказывать содействие при формировании плана аудиторских проверок и участвовать в официальных аудиторских проверках. Ответ «б» следует выбрать в том случае, если такие механизмы на практике существуют, но позволяют общественности только оказывать содействие при формировании плана аудиторских проверок или участвовать в аудиторских проверках (т. е. общественность не имеет возможности участвовать в обоих процессах). Ответ «с» следует выбрать, если такой механизм существует, но недоступен для большинства населения.

Вопрос 124 служит для оценки контактов ВКО с общественностью в отношении его аудиторских отчетов. Простое опубликование аудиторских отчетов еще не означает, что общественность полностью поймет выводы этих отчетов или вообще узнает о них. Чтобы обеспечить доведение результатов проверок до сведения общественности, ВКО может создать механизмы для регулярных контактов с конкретными лицами и организациями гражданского общества в целях информирования о результатах аудиторских проверок. Примерами таких механизмов могут быть:

- создание отдела информирования общественности;
- разработка стратегии использования СМИ для распространения информации о результатах аудита;
- организаций собраний общественности и других публичных слушаний по результатам аудита; или
- выпуск упрощенных обзоров аудиторских отчетов (эквивалент гражданского бюджета применительно к аудиту), которые будут легко понятными для граждан (дополнительные баллы присваиваются, если такие обзоры публикуются на нескольких языках, распространенных в стране).

Вопрос 125 весьма схож с вопросом 118 – здесь определяется тот уровень, на котором высший контрольный орган информирует общественность о ее предложениях в отношении аудита, и выясняется, использовались ли эти предложения, и как они повлияли на процесс аудита, если использовались. Дополнительные указания по этому вопросу см. в указаниях к вопросу 118.