



**Прозрачность бюджета и гражданское участие
в Беларуси:
Пилотный обзор открытости государственного бюджета
(Open Budget Survey) за 2017 год**

*Сентябрь 2018 г.
Минск*

Содержание

Введение	4
а) Что такое обзор открытости бюджета (ООБ)?	4
б) История пилотного исследования ООБ и краткий обзор результатов	4
1. История вопроса в институциональном, правовом аспекте и с точки зрения управления государственными финансами	5
а) Геополитический и экономический контекст	5
б) Институциональные характеристики и заинтересованные лица	6
с) История управления государственными финансами и траектория реформ	12
д) Недавние оценки прозрачности бюджета и ответственности.....	13
е) Национальное законодательство, регулирующее прозрачность бюджета и ответственность.....	15
2. Прозрачность бюджета в Беларуси: на чем она базируется	17
а) Пилотный проект ИОБ: обзор результатов.....	17
б) Сравнение в глобальном и региональном плане	19
с) Подробные результаты ИОБ	21
Предварительное бюджетное заявление	21
Проект бюджета исполнительной власти и вспомогательные документы.....	22
Утвержденный бюджет.....	23
Гражданский бюджет.....	24
Текущие отчёты	24
Полугодовой обзор.....	26
Годовой отчёт.....	27
Аудиторский отчет.....	28
д) Условия и рекомендации	29
3. Подотчетность бюджета официальным надзорным учреждениям	30
а) Парламентский контроль: система сдержек и противовесов.....	31
Подготовка бюджета	31
Исполнение бюджета	34
б) Контроль со стороны внешнего аудитора: пути к независимости?.....	35
с) Сравнение в глобальном и региональном плане	37
Парламентский контроль в более широком регионе	38
Внешний аудит в более широком регионе.....	38
д) На пути к экосистеме ответственности?	39
е) Основные рекомендации.....	41
4. Участие общественности в бюджетном процессе	43
а) В Беларуси общественность не участвует в бюджетном процессе.....	43
б) Почему важно общественное участие в бюджетном процессе?	46
с) Как организовать общественное участие в Беларуси?.....	47
Участие в процессе составления и утверждения бюджета	47
Общественное участие в процессе исполнения бюджета и аудита.....	48
Гражданские версии бюджетных документов.....	48
Бюджетный календарь	48
д) Сравнение в глобальном и региональном плане.....	49
е) Основные рекомендации.....	50
Выводы	51

Список иллюстраций

Таблица 1 Прозрачность бюджета и правовые основы общественного участия.....	8
Рисунок 1. Основные показатели отчетности в оценке СОГР за 2014 г.....	14
Таблица 2 Прозрачность, участие и законы о праве на информацию в мировой практике.....	16
Таблица 3. Вопросы о виде документа.....	17
Таблица 4. Бюджетные документы в Беларуси.....	18
Рисунок 2. Информация, предусмотренная белорусскими бюджетными документами	19
Рисунок 3. Средняя оценка ИОБ по региону (Глобальный отчёт ООБ за 2017 г.) ...	20
Рисунок 4. Оценки ИОБ за 2017 г. в соседних странах и более широком регионе.	21
Таблица 5. Первый Гражданский бюджет, опубликованный в 2018 г.....	24
Таблица 6. Полугодовой обзор в более широком регионе	26
Таблица 7. Внебюджетные фонды	28
Таблица 8. Постоянные комиссии Палаты Представителей в Республике Беларусь	33
Рисунок 5. Бюджетный календарь в соответствии с законодательством Беларуси	34
Рисунок 6. В какой степени законодательные органы региона обеспечивают надзор?	38
Рисунок 7. В какой степени ВКО региона обеспечивают контроль бюджета?	39
Рисунок 8. Эко-система ответственности.....	40
Таблица 9. Независимые налоговые учреждения (ННУ) в более широком регионе	41
Таблица 10. Принципы Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, связанные с общественным участием в бюджетной политике	45
Рисунок 9. Результаты общественного участия в более обширном регионе.....	49

Настоящий отчёт был подготовлен на основании исследования, осуществлённого исследовательским центром SYMPA/VIPART. Настоящий отчёт был составлен Натальей Рябовой, Владимиром Ковалкиным, Жанной Кулаковой и Эмили Гей (Emilie Gay) (международный консультант), кроме того, ценный вклад внесли Ирина Щербина и Елена Слижевская (Группа Всемирного банка).

Благодарим Группу Всемирного банка за поддержку этого проекта и Международное бюджетное партнёрство за техническую поддержку при использовании методики Исследования открытости государственного бюджета в пилотной форме.

Введение

Прозрачные системы государственных финансов — с эффективным надзором и возможностями общественного участия — крайне важны для эффективного использования государственных ресурсов в условиях их ограниченности.

Правительства отвечают за прозрачность привлечения и использования государственных средств, и граждане вправе принимать участие в процессе принятия решений в связи с бюджетами, а также в мониторинге того, как исполняются эти решения. Общественное участие в процессе формирования бюджета способствует принятию решений и исключительно важно для ответственности в бюджетной сфере. Тем не менее, общественное участие не может заменить проверок со стороны законодательных органов и высшего органа финансового контроля, которые обладают полномочиями по формальному надзору за правительствами.

а) Что такое обзор открытости бюджета (ООБ)?

ООБ оценивает свободный поток бюджетной информации, практики надзора со стороны законодательных органов и аудиторов, и возможность общественного участия в принятии государственных решений и надзоре в бюджетной сфере. Прозрачный бюджет — это, как правило, основа здоровой бюджетной политики, которая позволяет сократить дефицит бюджета и накапливание задолженности, а также способствует большей эффективности экономики.

ООБ — это единственный независимый показатель прозрачности бюджета и финансовой ответственности в мире. Исследование проводится каждые два года независимыми экспертами по бюджету и координируется *Международным бюджетным партнёрством* (<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>). Методика ИОБ основана на международных стандартах, оценке измеряемых фактов с использованием 145 оценочных показателей.

Исследование открытости бюджета включает 145 вопросов. Исследование открытости бюджета включает 109 показателей, которые позволяют составить Индекс открытости бюджета (ИОБ). Эти 109 показателей позволяют оценить, публикует ли правительство основные бюджетные документы, относящиеся ко всему бюджетному циклу, и насколько своевременны эти публикации. 18 вопросов используются для оценки официальных надзорных учреждений. 18 вопросов используются для оценки возможностей общественного участия в принятии решений по государственному бюджету и надзору.

Два типа рассматриваемых документов относятся к этапу составлению бюджета (Предварительное бюджетное заявление и Проект бюджета исполнительной власти), Утвержденный бюджет относится к этапу утверждения бюджета, три документа относятся к исполнению бюджета (Текущие отчёты, Полугодовой обзор и Годовой отчёт) и Аудиторский отчет относится к этапу аудита бюджетного цикла. Восьмой документ — Гражданский бюджет — может относиться к любому из вышеуказанных бюджетных документов, но, чаще всего, он относится к Проекту бюджета исполнительной власти или Утвержденному бюджету.

б) История пилотного исследования ООБ и краткий обзор результатов

Беларусь не была включена в официальное исследование ООБ в 2017 г. Этот пилотный проект был инициирован по запросу Министерства финансов Беларуси для включения в

последующие официальные Обзоры открытости бюджета. Цель пилотного исследования ООБ — предоставить Беларуси оценку прозрачности бюджета, участия и надзора в преддверии потенциального включения Беларуси в официальный глобальный ООБ. Поэтому пилотная оценка основана на вопроснике ООБ, но не содержит экспертное заключение/внешнее заключение, а также государственную проверку, предусмотренную полным процессом ИОБ, координируемым Международным бюджетным партнерством.

В Беларуси пилотное исследование ООБ было реализовано негосударственной организацией SYMPA/BYPART при поддержке Всемирного банка. В соответствии с официальным ООБ, белорусское пилотное исследование охватывает период с 1 января по 31 декабря 2017 г. При оценке учитывались только процессы, происходившие в этот период, и документы, опубликованные в течение этого периода.

Это означает, что некоторые положительные шаги, предпринятые правительством Беларуси после 31 декабря 2017 г., не нашли отражения в результатах этого пилотного исследования. Речь идет о первой публикации Гражданского бюджета в январе 2018 г. и публикации ежемесячных бюллетеней. Тем не менее, в отчете о них упоминается.

Прозрачность	Общественное участие	Надзор
Беларусь предоставляет обществу недостаточно информации о бюджете.	Беларусь не предоставляет практически никаких возможностей для участия общественности в бюджетном процессе.	Законодательные органы и высший орган финансового контроля обеспечивают слабый контроль за бюджетом.

1. История вопроса в институциональном, правовом аспекте и с точки зрения управления государственными финансами

а) Геополитический и экономический контекст

Беларусь — страна в Восточной Европе, граничащая с Польшей, Латвией, Литвой, Россией и Украиной, население Беларуси — 9,5 миллионов человек. Официальными признаны два языка: белорусский и русский, и этническая принадлежность более 80% населения — белорусы, также есть группы национальных меньшинств украинского, российского и польского происхождения. После получения независимости от Советского Союза в 1991 г. Александр Лукашенко является президентом Беларуси с 1994 г. Беларусь входит в состав Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и участвует в Европейском инструменте соседства (ЕИСП) с Европейским Союзом (ЕС), а также диалогах ЕС, включая Бакинскую инициативу и Восточное партнерство.

Степень государственного участия в регулировании белорусской экономики высока, причём государственные предприятия (ГП) представляют примерно половину всех рабочих мест и валового внутреннего продукта (ВВП)¹. Белорусская экономика зависит от российских поставок нефти и субсидий, и Россия — важнейший торговый партнёр Беларуси. Последнее десятилетие характеризует относительная экономическая

¹Статья IV МВФ 2017 г. Доклад персонала для консультаций и заявление исполнительного директора от Республики Беларусь», Отчёт МВФ по стране № 17/383 (2017). (IMF 2017 Article IV Consultation – Staff report and statement by the executive director for the republic of Belarus, IMF Country Report No. 17/383 (2017)).

нестабильность, ранее вызванная глобальным финансовым кризисом 2009 г. В 2011 г. крупный дефицит текущего счёта и высокая инфляция привели к обесцениванию белорусского рубля. Высокий уровень государственной задолженности, крупные квазифискальные обязательства² и потребности в рефинансировании указывают на необходимость стабильно жёсткой бюджетной политики. Бюджетная дисциплина наряду с более чётким акцентом на эффективность распределения государственных расходов и эффективность использования государственного бюджета остается актуальной, что указывает на релевантность введения целевых реформ управления государственными финансами.

В настоящее время правительство работает по Плану на 2016–2020 гг., включающему меры по вступлению во Всемирную торговую организацию, а также выход на более открытые рынки в ЕАЭС, участие в китайской программе «Один пояс и один путь» и экономические отношения с ЕС. В этой связи ряд международных экономических показателей демонстрирует рост, включая повышение рейтинга в последнем Индексе лёгкости ведения бизнеса Всемирного банка за 2018 г. с 44 до 38 позиции³.

За последнее десятилетие показатели Беларуси в различных международных рейтингах прозрачности и ответственности в сфере формирования политики и государственного управления были сравнительно слабыми. Согласно рейтингам, слабые показатели связаны с тем, что в Беларуси в различной степени действует государственный контроль СМИ, прессы, гражданского общества и выборов. В 2014 г. Беларусь оказалась в последней десятке по процентным результатам по параметрам права на выражение своего мнения и ответственности в Мировых показателях эффективности государственного управления Всемирного банка. Недавно Беларусь заняла низкое место в Индексе восприятия прозрачности за 2017 г., определяемом Трансперенси Интернэшнл, получив оценку 44 из 100, оказавшись среди 180 стран, оцениваемых во всем мире⁴. В 2018 г. «Дом свободы», который оценивает страны по уровню политических, экономических и социальных свобод, счёл Беларусь «несвободной»⁵, причём Беларусь уже многие годы занимает места среди стран с худшими показателями в регионе по Индексу демократии Аналитического отдела британского журнала «Экономист»⁶.

Следует отметить, что в этом отчёте подробно обсуждается прозрачность и ответственность в сфере бюджетной политики и участия общественности в бюджетном процессе.

b) Институциональные характеристики и заинтересованные лица

Институциональные и юридические аспекты любой страны значительно влияют на прозрачность и подотчетность в бюджетной сфере и участие общественности в бюджетном процессе. Исследование открытости бюджета среди прочих параметров оценивает эти аспекты, отраженные в ряде вопросов, связанных с внешним аудитом и парламентским контролем, например, с наличием законодательства о правах общественности на доступ к информации.

² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/11/09/ms110917-belarus-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission>

³ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/belarus>

⁴ <https://www.transparency.org/country/BLR>

⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/belarus>

⁶ <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

Конституция Республики Беларусь была подписана в 1994 г. и гарантирует разделение властей, включая государственные принципы, основанные на законности и суверенитете Беларуси. В Конституцию дважды вносились изменения после референдумов в 1996 и 2004 гг., чтобы отменить срок президентских полномочий и расширить полномочия президента. Конституция даёт гражданам право доступа к государственной информации, как указано в статье 34: «Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды». Тем не менее, не существует отдельного закона, предоставляющего обществу право на доступ к информации.

Более того, Конституция утверждает право граждан на участие в государственных делах, определённое в статье 37: «Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определёнными законом способами». Кроме того, закон *Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации»*⁷ предусматривает дополнительное правовое основание в этой связи, как и указ *«О мерах совершенствования использования национального сегмента Интернета»* (2010 г.)⁸, который уточняет, например, что государственные органы обязуются обновлять информацию в интернете, делать регулярные публикации, а также то, что информация бесплатна. Кроме того, согласно Статье 8 Бюджетного кодекса, утверждённые бюджеты и отчёты об исполнении бюджета должны публиковаться в СМИ, кроме информации, классифицируемой как государственная тайна.

Кроме того, согласно Статье 8 главы 3 Бюджетного кодекса, утверждённые бюджеты и отчёты об исполнении бюджета должны публиковаться, кроме информации, классифицируемой как государственная тайна. То есть предусмотрен достаточно полный комплект документов, которые должны публиковаться, а также то, какая организация несёт за это ответственность (см. таблицу 1 ниже). Тем не менее, не указаны временные рамки, и список документов не является исчерпывающим.

⁷ См. английскую версию закона: <https://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws-belarus-foi-law>

⁸ <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000060>

Таблица 1. Прозрачность бюджета и правовые основы общественного участия

Бюджетный кодекс гласит: «5. Принцип гласности и открытости означает:

5.1. официальное опубликование, обнародование (опубликование) иными способами в установленном законодательными актами порядке нормативных правовых актов о республиканском бюджете, местных бюджетах и бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, о внесении изменений и (или) дополнений в закон о республиканском бюджете, решения местных Советов депутатов о бюджете, законодательные акты о бюджетах государственных внебюджетных фондов на текущий финансовый год, об утверждении отчётов об исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчётный финансовый год;

5.2. открытость для общества и средств массовой информации: процедур рассмотрения проектов закона о республиканском бюджете, решений местных Советов депутатов о бюджете, законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и принятия соответствующих нормативных правовых актов; проекта республиканского бюджета, внесённого в установленном порядке на рассмотрение Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее — Палата представителей); проектов местных бюджетов, внесённых в установленном порядке на рассмотрение местных Советов депутатов; проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, внесённых в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь, Палаты представителей; сведений о ходе исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, о государственном долге Республики Беларусь, долге органов местного управления и самоуправления, а также долге, гарантированном Республикой Беларусь и местными исполнительными и распорядительными органами (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами); результатов проверок Комитетом государственного контроля Республики Беларусь отчётов об исполнении республиканского бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчётный финансовый год, а также проверок исполнения местных бюджетов, проведенных Комитетом государственного контроля Республики Беларусь и (или) его территориальными органами в отчётном финансовом году (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами); сводных отчётов о реализации государственных программ (подпрограмм), включая оценку эффективности их реализации, в соответствии с законодательством (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами).

Открытость для общества и средств массовой информации обеспечивается (в том числе путём размещения на официальных сайтах соответствующих государственных органов и организаций) по проектам нормативных правовых актов и информации, указанным: в абзацах втором, третьем и шестом части первой настоящего подпункта, — Министерством финансов:...

Источник: <http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#scrollInto#&Article=8>

Практики управления государственными финансами (УГФ) Беларуси, в основном, регулируются *Бюджетным кодексом Республики Беларусь (2008 г.)*. Другие правовые документы, относящиеся к этой оценке, включают закон «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» (2010 г.)⁹, закон Республики Беларусь «О Национальном собрании»¹⁰ (2008 г.) и Регламент палаты представителей (2015 г.)¹¹.

⁹ <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000142>

¹⁰ <http://www.house.gov.by/ru/zakon-respubliki-belarus-o-natsionalnom-sobranii-respubliki-belarus-ru/3871&p0=H11000142>

¹¹ <http://www.house.gov.by/ru/reglament-palaty-predstavitelej-ru/>

Парламент

Двухпалатный Парламент Беларуси состоит из Палаты представителей и Национального собрания Республики Беларусь, а также Совета Республики Беларусь. Конституция предусматривает принцип самоорганизации палат Парламента. В каждой палате есть Регламент, регулирующий её деятельность (статья 105).

Палата представителей состоит из 110 депутатов, которые избираются на четырёхлетний срок. Полномочия Национального собрания Беларуси в связи с Бюджетом определены в статье 99 *Бюджетного кодекса*, которая гласит: «Проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год рассматривается Парламентом Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Кодексом и регламентами палат Парламента Республики Беларусь». Деятельность Парламента также регулируется *законом Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь»*¹². Согласно статье 49 Парламент утверждает «республиканский бюджет на следующий очередной год». Бюджетный кодекс, регламенты палат Парламента и Конституция не указывают точные условия рассмотрения бюджета Парламентом. Тем не менее, на практике законодательный орган утверждает бюджет менее чем за месяц до начала бюджетного года, но не позднее начала бюджетного года¹³.

Условия изменения бюджета Парламентом до его утверждения на законных основаниях предусмотрены статьей 52 того же закона. Она гласит: «Изменения и (или) дополнения в законопроект осуществляются главным комитетом, только если субъект законодательной инициативы, который внёс законопроект, или его полномочный представитель — за исключением изменений и (или) дополнений технического характера — дал согласие. Если вследствие изменений сокращаются государственные средства, образуются или увеличиваются расходы, такие изменения включаются в законопроект с согласия президента Республики Беларусь или от его имени — правительством Республики Беларусь, и, если в результате изменений возникают расхождения между законопроектом и временными декретами или декретами Президента Республики Беларусь, такие изменения включаются в законопроект только с согласия президента Республики Беларусь. Соответственно, закон устанавливает, что законодательный орган вправе предложить любые изменения, но они должны быть согласованы с исполнительной властью или президентом¹⁴.

Аналогично, правовые основания не предоставляют законодательному органу полномочия утверждать изменения в течение отчётного года. В соответствии со Статьёй 111 *Бюджетного кодекса Республики Беларусь* такое перераспределение осуществляется только по декрету президента. Статья 111 гласит: «Увеличение или уменьшение утверждённого законом о республиканском бюджете на текущий финансовый год объёма доходов республиканского бюджета, расходов республиканского бюджета, дефицита республиканского бюджета и источников его финансирования, а также уточнение других показателей, утверждаемых законом о республиканском бюджете на текущий

¹²<http://www.house.gov.by/ru/glava-6-porjadok-vnesenija-rassmotrenija-proektov-zakonov-i-prinjatija-zakonov-i-postanovlenij-palatami-natsionalnogo-sobranija-ru/>

¹³ Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “b” по вопросу 109 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

¹⁴ Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “c” по вопросу 110 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

финансовый год согласно статье 89 настоящего Кодекса, производятся декретами и указами Президента Республики Беларусь»¹⁵.

Комитет государственного контроля

Комитет государственного контроля (КГК) входит в состав Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). Тем не менее, во многих отношениях КГК не действует как независимый Высший контрольный орган, поскольку он подчиняется президенту, как указано в белорусских нормативных документах. Поэтому независимость КГК ограничена в части набора сотрудников, финансирования и полномочий.

Относительно набора сотрудников статья 84 Конституции и Глава 3 (статья 9)¹⁶ закона «О Комитете государственного контроля» гласит: «Президент Республики Беларусь [...] утверждает количество сотрудников органов Комитета государственного контроля, включая сотрудников Комитета государственного контроля; назначает и отстраняет Председателя Комитета государственного контроля, его заместителей и глав департаментов Комитета государственного контроля, утверждает назначение и отстранение от должности председателя комитетов государственного контроля». Соответственно, все важные назначения осуществляются президентом лично.

Что касается финансирования, бюджет Комитета государственного контроля формируется так же, как и бюджет министерств и агентств. Действительно, бюджет КГК формируется ежегодно в рамках процедуры утверждения бюджета Республикой Беларусь. Глава 6 статья 24 закона «О Комитете государственного контроля» также уточняет, что «возмещение (оплата) затрат, связанных с проведением исследований, испытаний, технических освидетельствований и экспертиз, привлечением экспертов, специалистов, а также стоимости израсходованных проб и образцов производится в случаях и порядке, определённых Советом Министров Республики Беларусь». Это отражает факт существования законодательных ограничений финансовой независимости Комитета государственного контроля.

Комитет государственного контроля выигрывает от определённой чёткости его полномочий, установленных в юридических документах. Тем не менее, в том, что касается финансирования и найма сотрудников, полномочия КГК остаются ограниченными, поскольку он подчиняется непосредственно президенту. Глава 2 статья 8 закона «О Комитете государственного контроля» гласит: «Осуществление государственного контроля исполнения актов президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь, правительства Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих государственные имущественные отношения, экономические, финансовые и налоговые отношения, а также другие вопросы в соответствии с законодательством и решениями президента Республики Беларусь». На практике Комитет государственного контроля контролирует республиканский бюджет и государственное имущество, а также осуществляет контроль реализации актов президента¹⁷.

¹⁵ Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “d” по вопросам 115, 116 и 117 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

¹⁶ <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000142>. Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “c” по вопросам 119 и 120 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

¹⁷ Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси по вопросу 122 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

Министерства

Администрация Беларуси включает двадцать четыре министерства. Обязанности Министерства финансов включают бюджетную политику, налоговую политику и долговую политику, бухгалтерию и отчётность, и Министерство несёт ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета. В обязанности Министерства экономики входит разработка и утверждение государственных экономических программ, в том числе разработка показателей в соответствии с программным финансированием. Министерство экономики разрабатывает и вводит государственную экономическую политику, включая экономические прогнозы в связи с подготовкой бюджета, а также координирует деятельность национальных органов государственного управления и других государственных агентств.

Национальный банк

Национальный банк Республики Беларусь (НБРБ) также участвует в бюджетном процессе. До 1 мая текущего отчётного года НБРБ должен представить Министерству финансов прогноз параметров наиболее важных денежных и кредитных показателей Республики Беларусь на следующий финансовый год и период планирования.

Гражданское общество и СМИ

Гражданское общество в Беларуси представлено небольшим количеством организаций, работающих над бюджетом, включая проблемы, связанные с прозрачностью, отчётностью и участием. Формально создание негосударственной организации (НГО) в Беларуси возможно. В 2016 г. в стране было зарегистрировано 15 политических партий, 33 профсоюза, 2695 общественных объединений, 36 союзов общественных объединений и 7 республиканских государственных общественных объединений¹⁸. На практике существуют ограничения в связи с формированием, регистрацией и работой негосударственных групп. Эти ограничения, как правило, связаны с правовыми и финансовыми ограничениями. Например, всё ещё действует требование к обязательной предварительной регистрации иностранной помощи, а также применяется уголовное наказание за несоблюдение порядка. Кроме того, по данным правозащитных организаций, активисты и журналисты были оштрафованы 415 раз на общую сумму 148 000 долларов США в течение года. Белорусские организации иногда регистрируются за границей или действуют без регистрации в силу неблагоприятной правовой среды. Например, в 2015 г. в Литве и Польше было зарегистрировано 200 организаций гражданского общества¹⁹.

Тем не менее, в Беларуси существует обширный сектор организаций, связанных с государством. Организованные государством НГО получают финансирование и другую поддержку от государства, а также значительную сумму международной помощи. Семь организаций ранее получили статус «государственных общественных», но многие другие номинально действуют как независимые организации. Важнейшие организованные государством НГО в Республике Беларусь — это Союз молодежи, «Белая Русь», Союз женщин и Федерация профсоюзов. Индекс устойчивости организаций гражданского общества Беларуси, опубликованный в 2016 г., показывает, что наибольшими препятствиями в развитии гражданского общества Беларуси являются правовая среда и финансовые возможности и в меньшей мере общественный имидж, инфраструктура, предоставление услуг, защита и организационный потенциал.

¹⁸ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/belarus#sdendnote31sym>

¹⁹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/belarus#sdendnote31sym>

Интернет остаётся единственной площадкой, на которой негосударственные новостные агентства доминируют над государственными агентствами, включая tut.by, naviny.by, Belapan.by, «Еврорадио» и «Радио Свобода».

с) История управления государственными финансами и траектория реформ

Белорусская система управления государственными финансами во многом схожа с системой других постсоветских государств. Во многих из этих стран современные реформы управления государственными финансами начались в начале 2000-х гг. Бюджет Беларуси включает республиканский бюджет и местные бюджеты, последние включают бюджеты города Минска, шести регионов и местных районов, и муниципалитетов. Существует ряд внебюджетных фондов, в том числе Фонд социальной защиты населения (ФСЗН) Министерства труда и социальной защиты, Фонд гражданской авиации, Фонд Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел и Фонд универсального обслуживания Министерства связи и информатизации. Через эти четыре фонда было распределено 30,2% от общих государственных затрат в 2017 г.²⁰, 30% из которых приходятся на ФСЗН. Кроме того, бюджетные организации общественного сектора вправе предоставлять дополнительные услуги и брать плату за свои услуги, и эти доходы и расходы регулируются на отдельных счетах и не включаются в отчёты об исполнении бюджета. Таким образом, в белорусской системе управления государственными финансами нет значительных неконтролируемых трат.

В Беларуси управление государственными финансами совершенствуется с 2010 г. с фокусом на укреплении правовой базы. Например, были утверждены *Налоговый кодекс* и *Бюджетный кодекс*, а также введено законодательство о закупках. В 2014 г. оценка средств государственных расходов (ОСГР) выявила, что отсутствие многолетнего прогноза при составлении бюджета, фокус на контроле соответствия требованиям, а не на результате, а также ограниченные возможности в связи с управлением денежными потоками являются основными проблемами белорусской системы управления государственными финансами, как и высокий процент неконтролируемых государственных трат.

В конце 2015 г. Беларусь утвердила Стратегию реформ управления государственными финансами, направленную на повышение степени доверия к бюджету, составление бюджета на основании политики, полноту и прозрачность бюджета и финансового контроля, а также разработку интегральной финансовой информационной системы. Всемирный банк поддержал введение Стратегии инвестициями в рамках Проекта модернизации управления государственными финансами. Проект направлен на соотнесение бюджета с политикой, консолидацию остатков денежных средств, повышение прозрачности бюджета и формирование основ введения Интегрированной информационной системы управления финансами. Проект включает три элемента:

- i) нормативные акты и процедуры управления бюджетом, включая среднесрочную структуру, а также привязку государственных программ к бюджетным процессам путём введения бюджетного финансирования программ;
- ii) информационно-технологические решения в сфере управления государственными финансами;

²⁰ Параметры, рассчитанные на основании отчёта об исполнении бюджета, представленного Министерством финансов:

http://www.minfin.gov.by/ru/budget_execution/analytical_information/2017/d3d747f602e74efb.html

iii) изменение управления и введение нормативных и процедурных реформ посредством программы формирования потенциала и мер по управлению проектом.

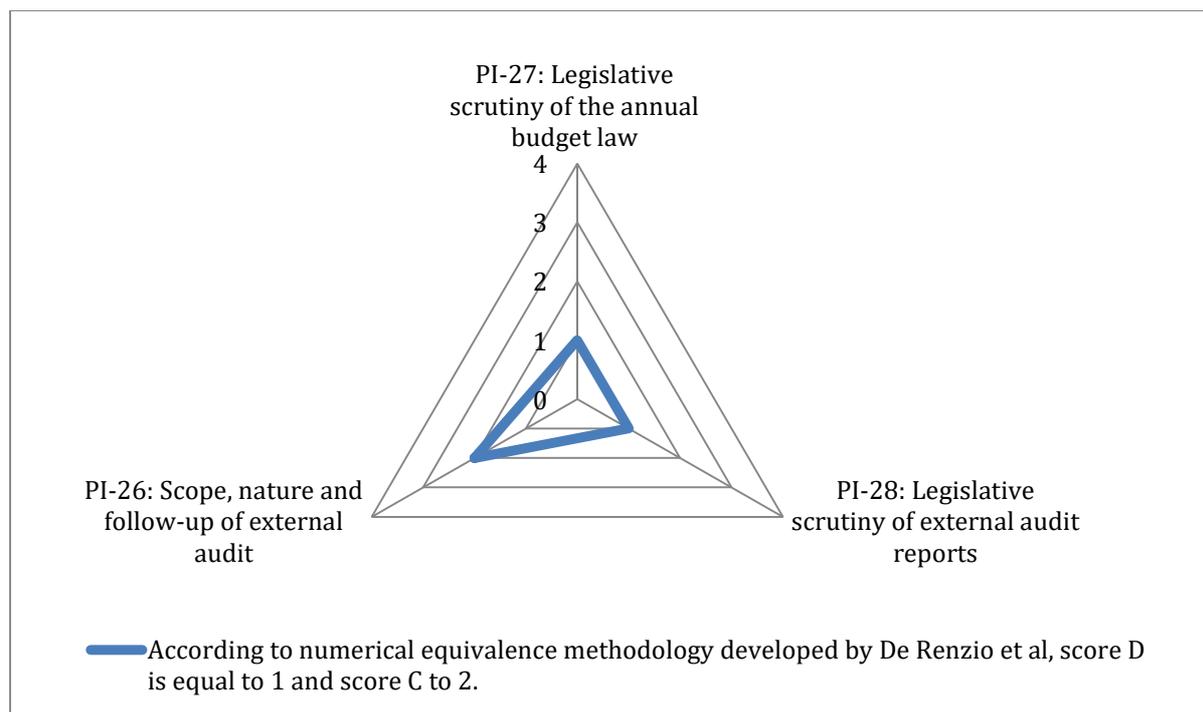
d) Недавние оценки прозрачности бюджета и ответственности

В 2014 г. СОГР была единственной оценкой, которая рассматривала прозрачность бюджета и ответственность в Беларуси в разрезе 2010-2012 гг. Следует отметить, что модель СОГР была обновлена в 2016 г., включая показатели, связанные с прозрачностью бюджета и ответственностью. Таким образом, в 2014 г. СОГР не основана на обновлённых международных стандартах в качестве отправной точки. Ряд элементов оценки СОГР за 2014 г. указывает на то, что бюджет Беларуси был в достаточной мере прозрачен. Например, согласно отчёту СОГР Беларуси присвоена оценка «В» по показателю PI-10, который определяет то, в какой мере Беларусь предоставляет общественности доступ к важной налоговой информации, а также оценка «А» за полноту информации, включенную в бюджетные документы (PI-6).

Беларусь получила оценку «А» по показателю PI-6, поскольку показатель оценивает ежегодную бюджетную документацию только в виде проекта бюджета, который проверяет и утверждает законодательный орган. В случае с Беларусью именно этот документ, который рассматривался СОГР, не публикуется и не доступен широкой общественности, а это означает то, что Обзор открытости бюджета (ООБ) не может его оценить. С другой стороны — и в порядке поощрения — эта высокая оценка, присвоенная по показателю PI-6, предполагает, что Проект бюджета исполнительной власти — это относительно полный документ. Аналогично, методология оценки PI-10 не учитывает в сравнительной оценке ни полугодовой обзор, ни гражданские бюджеты, что частично объясняет сравнительно высокую оценку «В», полученную Беларусью по этому показателю оценки СОГР за 2014 г.

Показатели PI-24 и PI-25 СОГР, которые оценивают качество и своевременность внутригодовых отчётов по бюджету, а также качество и своевременность годовой финансовой отчётности, были менее вдохновляющими и получили оценку, соответственно, «С» и «D». Кроме того, в соответствии с СОГР измеримые элементы внебюджетной деятельности соответствовали более чем 10% основных государственных трат в 2012 г., что вызывает серьёзную обеспокоенность в связи с прозрачностью (PI-7, оценка «D»). Ещё один элемент, который предполагает недостаточную полноту информации, включает низкую оценку в многолетней перспективе в аспекте налогового планирования политики трат и формирования бюджета (PI-12).

Рисунок 1. Основные показатели отчётности в оценке СОГР за 2014 г.



PI-27: Legislative scrutiny of the annual budget law	PI-27: Законодательная проверка проекта бюджета
PI-26: Scope, nature and follow-up of external audit	PI-26: Объём, характер и мониторинг внешнего аудита
PI-28: Legislative scrutiny of external audit reports	PI-28: Проверка отчётов о внешнем аудите со стороны законодательной власти
According to numerical equivalence methodology developed by De Renzio et al, score D is equal to 1 and score C to 2.	Согласно методике численной эквивалентности, разработанной де Ренцио и др. (De Renzio et al), оценка D соответствует 1, а оценка C — 2.

Как показано на рисунке 1 выше, показатели подотчетности по оценке СОГР за 2014 г. были низкими. Что касается внешнего аудита, отчёт указывает на то, что объём внешних проверок был ограничен, сфокусирован на соблюдении требований и контроле (и не допускает проверки распределения и фактической эффективности, а также соотношения цена-качество), при этом для процедур проверки со стороны Комитета государственного контроля характерен низкий уровень раскрытия.

Низкая оценка надзора со стороны законодательной власти, в первую очередь, обусловлена тем, что законодательные органы получают недостаточно времени на проверку проекта закона «О годовом бюджете», перераспределением средств без согласия со стороны законодательных органов в течение бюджетного года, а также низким уровнем взаимодействия между Комитетом государственного контроля и законодательным органом в связи с бюджетом.

Исследование ООБ — это возможность углубиться в оценку прозрачности бюджета, ответственности в бюджетной сфере и участия общественности в бюджетном процессе в Беларуси на базе признанной во всем мире методики, а также уведомить органы власти о потенциальных областях, где возможны улучшения.

е) Национальное законодательство, регулирующее прозрачность бюджета и ответственность

Этот раздел необходим, чтобы рассмотреть существующий в Беларуси контекст, непосредственно влияющий на прозрачность бюджета, отчётность и участие в бюджетном процессе. Ни при каких обстоятельствах этот раздел не может считаться полным обзором законодательных документов, действующих в стране. Тем не менее, он подчеркивает необходимость в определённых изменениях и/или дополнениях в юридических текстах, относящихся к прозрачности бюджета, отчётности и участию в бюджетном процессе. Некоторые нижеуказанные изменения могли бы позволить в перспективе повысить оценку по Обзору открытости бюджета. Многие из нижеуказанных положений обсуждаются в главах 2 и 3 ниже.

В целом, обзор в этом разделе предполагает, что при толковании с точки зрения права в Конституции заложены основы для обеспечения прозрачности бюджета и участия общественности. Тем не менее, на практике данная важнейшая правовая основа используется не полностью. Кроме того, использование предусмотренных в юридических документах президентских декретов и решений президента ограничивает прозрачность бюджета, внешний аудит и надзор со стороны законодательного органа.

Таблица 2. Прозрачность, участие и законы о праве на информацию в мировой практике

Существуют различные виды прозрачности, участия или законы о правах на информацию. Эти права также называются свободой информации или доступа к информационным документам. Эти законы и законодательные акты могут включать законодательство, относящееся к доступу к информации, процессам планирования или к государственному управлению в целом. Они могут быть в форме положений конституции, отдельных законов, актов или нормативных актов. В некоторых странах прозрачность бюджета предусмотрена законодательством, продвигающем налоговую ответственность или доступ к информации, а не законодательством об управлении государственными финансами.

Исследования этих законов говорят о том, что не существует непосредственной взаимосвязи между страной, где гарантированы прозрачность, участие и/или есть законы о праве на информацию, и общим уровнем страны в плане прозрачностью бюджета или оценки ООБ. Тем не менее, в странах, где исторически не сложились чёткие принципы прозрачности и участия, законодательство может послужить основой для изменений в правильном направлении. Примером могут служить ЮАР и Либерия. В любом случае, законодательство может помочь чётко описать правила прозрачности, например, в бюджетном процессе, указывая, когда, где и как должны быть опубликованы определённые бюджетные документы. Тем не менее, во всех случаях важно, чтобы законы применялись на практике, а для этого необходимо сильное лидерство и политическая воля, эффективные надзорные учреждения, обучение государственных должностных лиц, а также деятельность по повышению осведомленности граждан, гражданского общества и СМИ о том, как они могут осуществить свои права.

В некоторых странах есть отдельное законодательство, определяющее прозрачность и излагающее принципы участия. Такие примеры включают Перу и Гондурас или индийский закон «О праве на информацию» 2005 г. (<http://www.iitb.ac.in/legal/RTI-Act.pdf>). Модель того, как может быть структурирован такой закон, представлена по адресу: <https://www.right2info.org/resources/publications/article-19-model-foi-law>.

В остальных регионах отдельные законы о праве на информацию всё ещё редкость. Грузия, Россия и особенно Украина (<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ukraine-BudgetCode2001-Englsih.pdf>) располагают достаточно полным комплектом нормативных актов, касающихся прозрачности, участия и/или права на информацию, включенным в их *Бюджетные кодексы*.

*Источники: <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#section-1>; Де Ренцио и Крот, *Международное бюджетное партнерство, Заметки о прозрачности и участии в Управлении государственными финансами: О чем говорят бюджетные законы?* (De Renzio & Kroth, *International Budget Partnership Research Notes Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?*) (2011); *Ответ эксперта, законы «О праве на информацию: Воздействие и внедрение (U4 Expert Answer, Right to information laws: Impact and implementation)* (2014).*

Наибольшую обеспокоенность в этой связи вызывает внешний аудит. Независимость при найме сотрудников крайне важна. Процедуры назначения могут в значительной мере отличаться в зависимости от страны, а также в зависимости от различных видов высших контрольных органов (ВКО). Один из способов обеспечить независимость ВКО от исполнительной власти — это, например, позволить законодательным или судебным органам назначать и утверждать назначение главы ВКО. Это требование должно соответствовать международным стандартам по внешнему аудиту, разработанным ИНТОСАИ в *Лимской декларации* (см. гл. II, раздел 6: «Независимость высшего органа аудита неразрывно связана с независимостью его членов»)²¹. Чтобы закрепить права

²¹ <http://www.интосаи.org/en/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-1-the-lima-declaration.html>

Комитета государственного контроля в качестве независимого высшего контрольного органа в соответствии с международными стандартами, необходимы другие институциональные изменения. Вышеуказанное включает свободу от соблюдения президентских декретов в рамках объема работы, выполняемой Комитетом государственного контроля.

Более вероятные изменения в среднесрочной перспективе должны предполагать возможность изменения, расширения и уточнения положений *Бюджетного кодекса* о прозрачности и участии. Например, *Бюджетный кодекс* должен содержать элементы, обеспечивающие большую прозрачность бюджета, ответственность и участие. Такие дополнения включают данные о публикации требований бюджетных документов, включая Проект бюджета исполнительной власти. Такие положения включают временные рамки и/или другие особые сроки.

Более того, если речь идет о правовых основаниях прозрачности бюджета, отчетности и участия в Беларуси, необходимо рассмотреть рекомендацию о разработке закона «О праве на информацию». Хотя закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» (2008 г.), по всей видимости, выполняет эту задачу, этот закон не охватывает все цели закона «О праве на информацию» так, как соответствующий закон во многих других странах (см. таблицу 2 выше).²²

2. Прозрачность бюджета в Беларуси: на чем она базируется

а) Пилотный проект ИОБ: обзор результатов

В соответствии с надлежащими международными практиками ИОБ оценивает страны по публикации восьми ключевых документов, чтобы обеспечить финансовую прозрачность: Предварительное бюджетное заявление, Проект бюджета исполнительной власти, Утвержденный бюджет, Гражданский бюджет, Текущие отчеты, Полугодовой обзор бюджета, Годовой отчет и Аудиторский отчет. Раздел 1 Обзора открытости бюджета оценивает, оформляются и публикуются ли документы, и если да, то когда. Раздел 2 (вопросы 1-53) оценивает виды информации, включенной в Проект бюджета исполнительной власти, и раздел 3 оценивает виды включенной информации во всех других семи документах (см. таблицу 3 ниже).

Таблица 3. Вопросы о виде документа

Предварительное бюджетное заявление		Вопросы 54–58
Проект бюджета	исполнительной власти	Вопросы 1–50 (раздел 2)
Утвержденный бюджет		Вопросы 59–63
Гражданский бюджет		Вопросы 64–67
Текущие отчёты		Вопросы 68–75
Полугодовой обзор		Вопросы 76–83

22

[https://www.transparency.org/whatwedo/answer/right to information laws impact and implementation](https://www.transparency.org/whatwedo/answer/right%20to%20information%20laws%20impact%20and%20implementation)

По данным пилотного исследования ИОБ 2017 г. оценка Беларуси попадает в диапазон 0-20 — это означает, что Беларусь предоставляет общественности недостаточно информации о бюджете. Положительный момент заключается в том, что Беларусь оформляет и публикует пять из восьми основных документов, оцениваемых ООБ.

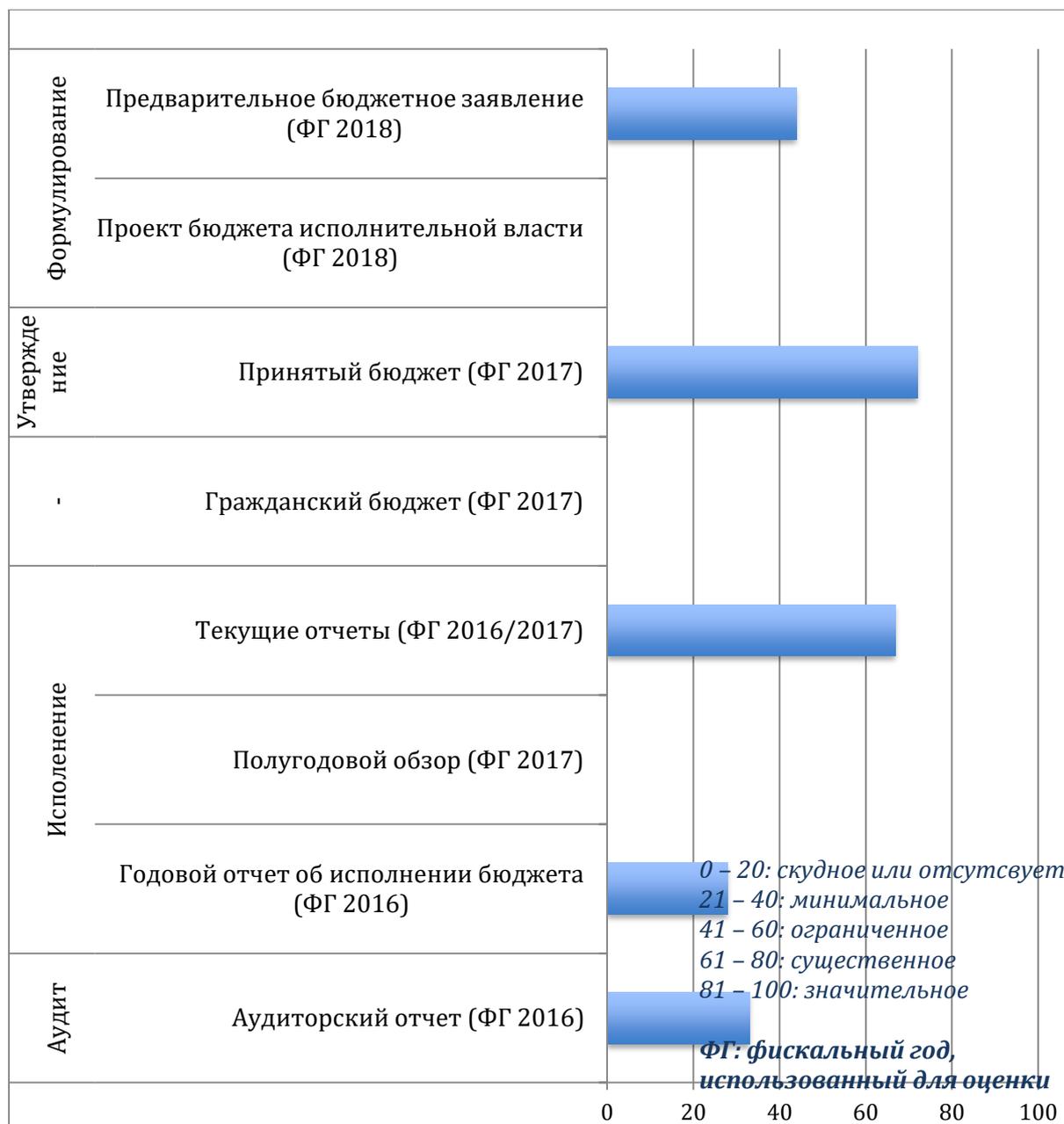
Беларусь не публикует Проект бюджета исполнительной власти (ПБИВ), что отрицательно влияет на оценку. Действительно, 50 вопросов (весь раздел 2) ООБ относится к ПБИВ, отражая важность документа в бюджетном цикле. Хотя Беларусь не публикует ПБИВ, она *оформляет* всеобъемлющее ПБИВ. Беларусь не оформляет и не публикует Полугодовой отчёт, и в 2017 г. она не оформила и не опубликовала Гражданский бюджет (см. таблицу 4, где указана более подробная информация).

Таблица 4. Бюджетные документы в Беларуси

Предварительное бюджетное заявление (2018 финансовый год)	Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018–2020 годы
Проект бюджета исполнительной власти (2018 финансовый год)	Проект Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2018 год»
Утвержденный бюджет (2017 финансовый год)	Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2017 год»
Гражданский бюджет (2017 финансовый год)	За 2017 финансовый год информации нет
Текущие отчёты (2017 финансовый год)	Ежемесячные Пресс-релизы «Исполнение бюджета сектора государственного управления (республиканский бюджет, местные бюджеты, государственный внебюджетный фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, государственный внебюджетный фонд универсального обслуживания Министерства связи и информатизации, государственный внебюджетный фонд гражданской авиации и государственный внебюджетный фонд Департамента исполнения наказаний)» Аналитические доклады «О состоянии государственных финансов Республики Беларусь» Отчёты «Государственный долг на *дату*»
Полугодовой обзор (2016/2017 финансовый год)	За 2017 финансовый год информации нет
Годовой отчёт (2016 финансовый год)	Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчёта об исполнении республиканского бюджета за 2016 год»
Аудиторский обзор (2016 финансовый год)	Заключение об исполнении республиканского бюджета за 2016 год

Как показано на рисунке 2, Утвержденный бюджет и Текущие отчёты содержат основательную информацию. Предварительное бюджетное заявление содержит ограниченную информацию, а Аудиторский отчет и Годовой отчет содержат минимальную информацию.

Рисунок 2. Информация, предусмотренная белорусскими бюджетными документами



б) Сравнение в глобальном и региональном плане

Исследование ООБ за 2017 г. было шестым по счёту, более ранние оценки были даны ООБ в 2006, 2008, 2010, 2012 и 2015. В 2017 г. ООБ охватывает 115 стран, включая Казахстан, Киргизскую Республику, Молдову, Польшу, Россию и Украину. 13 стран были включены в ООБ в 2017 г. в первый раз. Цель ООБ — предоставить странам оценку прозрачности

бюджета, данную независимыми экспертами. Страны выбираются по географическому принципу в зависимости от ресурсов и местного партнёра. Беларусь не была включена в официальное исследование ООБ в 2017 г. вместе с такими странами, как Армения, Эстония, Латвия, Литва и Узбекистан. Участие в пилотном исследовании, а затем в ИОБ поможет Беларуси получить базовую оценку выполнения требований к прозрачности и необходимости реформы.

Средняя оценка ИОБ, основанная на результатах 115 стран, исследованных в 2017 г. — 42 из 100, что позволяет сделать вывод о том, что в целом прозрачность ограничена. Три четверти исследованных стран не предоставляют информацию о своих национальных бюджетах общественности в достаточном объёме и получают оценку 60 и ниже (из 100) по Индексу открытости бюджета в части обзора прозрачности бюджета.

27 из 115 оценённых стран не публикуют Проект бюджет исполнительной власти — основополагающий документ, который описывает бюджетные политики, предлагаемые правительством. Только пять из исследованных стран выпускают полную информацию о бюджете. Среди этих стран высшей лиги Грузия, Новая Зеландия, Норвегия, ЮАР и Швеция. На прозрачность бюджета не влияют региональные или культурные особенности. 11 стран, которые публикуют все восемь документов, демонстрируют исключительное разнообразие, представляя основные регионы мира: Бразилия, Болгария, Грузия, Индонезия, Италия, Иордания, Мексика, Новая Зеландия, Перу, ЮАР и Швеция²³.

Как показано на рисунке 3, средняя оценка стран Восточной Европы и Центральной Азии по ИОБ варьируется от 55 до 100, это выше среднемировой оценки (42), но ниже средней оценки ОЭСР (68).

Рисунок 3. Средняя оценка ИОБ по региону (Глобальный отчёт ООБ за 2017 г.)

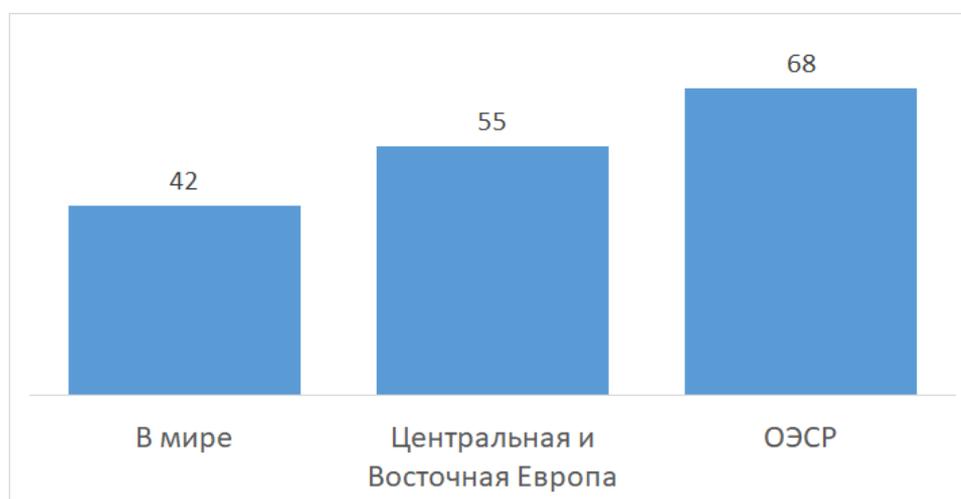


Рисунок 4 иллюстрирует оценки ИОБ за 2017 г. в соседних странах и более широком регионе.

²³ Международное бюджетное партнерство, *Обзор открытости бюджета 2017 г.*, отчёт (2017) - <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#full-report>

Рисунок 4. Оценки ИОБ за 2017 г. в соседних странах и более широком регионе



с) Подробные результаты ИОБ

Предварительное бюджетное заявление

Предварительное бюджетное заявление – документ, в котором исполнительная власть озвучивает направления экономической и бюджетно-налоговой политики на будущий год. Фактически ПБЗ является базой для следующих этапов бюджетного процесса – разработки проекта бюджета и его утверждения. Данный документ должен включать в себя макроэкономический прогноз, на котором будет базироваться бюджет, основные направления бюджетно-налоговой политики и приоритеты расходования бюджетных средств, а также оценки суммы доходов и расходов бюджета в перспективе ближайших лет.

В Республике Беларусь этот документ носит название «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы». Он был опубликован Министерством финансов в открытом доступе 27 сентября 2017 года²⁴. (<http://www.minfin.gov.by/upload/bp/taxpolitic/27092017.pdf>). В соответствии с системой оценки ООБ Беларусь предоставляет в ПБЗ ограниченный объем информации.

Предварительное бюджетное заявление Министерства финансов Республики Беларусь включает в себя ряд ключевых прогнозных макроэкономических показателей на 2018-2020 годы, на которых будет базироваться бюджет. В частности, указывается прогнозный уровень инфляции, оценки темпов роста ВВП и размер ставки рефинансирования, что является ключевыми параметрами для разработки проекта бюджета и его утверждения. Кроме того, даются оценки и для других важных для экономики РБ показателей, в частности, приводятся среднегодовые цены на нефть, а также курс белорусского рубля к доллару США и российскому рублю. Вместе с тем, в Предварительном бюджетном заявлении не упоминаются такие важнейшие параметры, как оценки номинального объема ВВП, а также уровень процентных ставок в экономике, за исключением ставки рефинансирования.

²⁴ <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/taxpolitic/27092017.pdf>

Предварительное бюджетное заявление Министерства финансов РБ включает в себя описание политики расходов правительства и основных приоритетов расходования бюджетных средств, однако не слишком подробное. Кроме того, не приводится оценка объема расходов по каждой из обозначенных областей. Похожая ситуация складывается и с оценкой поступлений в бюджет: в Предварительном бюджетном заявлении отмечены основные направления налоговой политики и источники пополнения бюджета, однако информация требует уточнения, в том числе и в части указания объема поступлений по каждому из обозначенных направлений. Вместе с тем, в документе приводятся оценки общего объема доходов и расходов бюджета на 2018-2020 годы.

В Предварительном бюджетном заявлении отсутствует какая-либо информация о государственных заимствованиях. Так, не приводится ни номинальный объем уже имеющегося долга, ни информация о предстоящих заимствованиях, ни прогноз изменения номинального объема госдолга, ни платежи по обслуживанию долга на предстоящие годы. Более того, предоставленные данные указаны не в машиночитаемом формате, это значит, что цифры, например, невозможно извлечь в формате excel.

Проект бюджета исполнительной власти и вспомогательные документы

Проект бюджета исполнительной власти (ПБИВ) представляет собой подробное заявление правительства по налогово-бюджетным вопросам на предстоящий бюджетный год и является ключевым элементом бюджетного процесса. Этот документ включает в себя подробную оценку доходов, расходов и задолженности, макроэкономические обоснования, исторические бюджетные данные и информацию о социальной политике государства. Проект бюджета исполнительной власти традиционно привлекает к себе пристальное внимание общественности, СМИ, экспертного сообщества, поэтому очень важно, чтобы документ был максимально прозрачным, всеобъемлющим и доступным для широкой общественности.

Проект бюджета Министерства финансов Республики Беларусь не публикуется в открытом доступе, что делает невозможным его распространение, анализ, а также полноценное участие общественности в бюджетном процессе. Отсутствие ПБИВ в широком доступе — это один из основных аспектов, негативно влияющих на прозрачность бюджета в Беларуси. Публикация документа могла бы в значительной мере повысить оценку прозрачности бюджета страны.

Группа исследователей в рамках пилотного проекта проанализировала бумажную копию ПБИВ Беларуси, чтобы оценить потенциал для будущих улучшений в случае его публикации. Проект бюджета исполнительных органов власти Республики Беларусь отличается полнотой. Тем не менее, чтобы соответствовать высочайшим международным стандартам, следует рассмотреть следующие возможности совершенствования:

- Обновить экономическую и функциональную классификацию бюджетных расходов до последних международных стандартов
- Дополнить документ сметой доходов и расходов как минимум на два года после бюджетного, включая сметы отдельных источников бюджетных поступлений и направлений расходования бюджетных средств
- Дополнить документ анализом чувствительности бюджета к воздействию различных макроэкономических допущений, в частности, инфляции, росту реального ВВП и уровню процентных ставок
- Подробно описать, как новые политические решения в бюджетном году повлияют на доходы и расходы бюджета

- Дополнить документ информацией о расходах бюджета в предыдущие годы по экономической и ведомственной классификации
- Дополнить документ информацией о правительственных заимствованиях и задолженности в предшествующий год, включая сумму чистого нового заимствования, процентные выплаты по долгу, процентные ставки по долговым инструментам и сроки погашения долга
- Дополнить документ информацией об условной задолженности, такой как государственные гарантии по кредитам и программы страхования
- Дополнить документ информацией о доходах и расходах внебюджетных фондов
- Привести альтернативную смету расходов с разбивкой по полу, возрасту, уровню дохода или региона для иллюстрации воздействия бюджетной политики на различные группы населения
- Дополнить документ информацией о обязательствах правительства и устойчивом развитии государственных финансов в долгосрочной перспективе (не менее 10 лет)
- Дополнить документ информацией о зарезервированных доходах

Утвержденный бюджет

Утвержденный бюджет (УБ) — это документ, принимаемый в форме закона законодательным органом после обсуждения Предложения по финансовой смете. Таким образом, Утвержденный бюджет отличается от ПБИВ, поэтому очень важно, чтобы оба документа были в открытом доступе. Это позволит гражданам и общественности узнать, какие изменения были внесены в ПБИВ после обсуждения с законодательным органом и законодательными комитетами, а также о любых изменениях, которые могли быть внесены в результате непосредственного участия общественности в порядке открытых слушаний обсуждения бюджета.

Исследование содержит оценку Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2017 год»²⁵. Документ был опубликован в октябре 2017 г. на веб-сайте Министерства финансов. Утвержденный бюджет — это наиболее полный документ из общедоступных бюджетных документов Беларуси. Согласно системе оценки ИОБ он содержит *существенный объем* информации.

Утвержденный бюджет в Республике Беларусь включает в себя подробное описание бюджетных расходов на предстоящий год по функциональной и ведомственной классификации. Вместе с тем, отсутствует какая-либо информация о бюджетных расходах по экономической классификации. Также УБ включает в себя информацию о расходах на реализацию государственных программ, однако приведенная информация охватывает лишь треть всех расходов на эти цели.

В документе приводится описание основных источников бюджетных поступлений, в том числе в разрезе налоговых и неналоговых поступлений. Вместе с тем, некоторые источники поступлений агрегированы. Например, информация о доходах республиканского бюджета включает в себя такие позиции как «Иные налоги, сборы (пошлины) и другие налоговые доходы», «Прочие неналоговые доходы» и др. Таким образом, информация о поступлениях является неполной. Более того, данные не представлены в машиночитаемом формате.

²⁵ Документ представлен на сайте: http://minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_181016_431z.pdf

Гражданский бюджет

Гражданский бюджет представляет собой документ, в котором бюджетная информация излагается в максимально простом и доступном для неспециалистов виде. Целью разработки гражданского бюджета является предоставление информации о государственных финансах для широкой аудитории. Благодаря гражданскому бюджету упрощается процесс общественных обсуждений бюджетной политики, поэтому важно, чтобы документ получил максимально широкое распространение. Гражданский бюджет традиционно оформляется на базе ПБЗ или ПБИВ, при этом могут быть оформлены и опубликованы упрощённые версии всех бюджетных документов.

Беларусь не составляла проект и не публиковала Гражданский бюджет за 2017 г. и предшествующие годы, поэтому он не может быть рассмотрен для целей пилотного исследования ИОБ 2017 г.

Положительным моментом является первая публикация Министерством финансов гражданской версии Утвержденного бюджета в январе 2018 г. (см. таблицу 5). Этот шаг может повысить рейтинг прозрачности бюджета Беларуси в возможных будущих исследованиях.

Таблица 5. Первый Гражданский бюджет, опубликованный в 2018 г.

Министерство финансов опубликовало Гражданский бюджет на базе Утвержденного бюджета в январе 2018 г. Документ представлен на сайте: <http://minfin.gov.by/upload/bp/budjet2018.pdf>.

Гражданскому бюджету посвящены вопросы 64, 65 и 66 анкеты ООБ. Вопросы касаются информации, представленной в гражданском бюджете, в частности, включает ли он общие суммы расходов и доходов; основные политические инициативы в бюджете; макроэкономический прогноз, на котором основан бюджет; контактную информацию для мониторинга со стороны граждан. Вопросы также уточняют, как документ распространяется, и установили ли исполнительные органы механизмы для идентификации общественных требований к бюджетной информации до публикации Гражданского бюджета.

Первый гражданский бюджет Беларуси включает большой объём важных данных о бюджете и бюджетном процессе. На основании вышеуказанных вопросов и лучших мировых практик, а также с целью совершенствования документа Беларусь может рассмотреть следующие рекомендации:

- Гражданский бюджет должен включать макроэкономические допущения, на которых основан бюджет;
- Важно подробно описать основные политические инициативы, которые влияют на показатели бюджета;
- Стоит предоставить гражданам контактную информацию для получения их отзывов и вопросов. Кроме того, работа над подготовкой гражданского бюджета должна включать оценку потребностей граждан в бюджетной информации;
- Информация о гражданском бюджете должна распространяться более активно, она может публиковаться не только через веб-сайты государственных органов, но и в электронных и печатных СМИ, предоставляться по радио, телевидению, в виде плакатов и т.д.

Текущие отчёты

Текущие отчёты (ТО) об исполнении бюджета выпускаются Министерством финансов в течение отчетного года с целью продемонстрировать динамику исполнения бюджетных показателей. Чтобы обеспечить максимальную прозрачность бюджетного процесса, эти

отчеты должны содержать подробную информацию об источниках поступлений, а также информацию о расходовании бюджетных средств по трем классификациям – функциональной, экономической и ведомственной.

Министерство финансов Республики Беларусь публикует несколько видов текущих отчетов. В исследовании были рассмотрены три вида отчетов:

1. Пресс-релизы «Исполнение бюджета сектора государственного управления (республиканский бюджет, местные бюджеты, государственный внебюджетный фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, государственный внебюджетный фонд универсального обслуживания Министерства связи и информатизации, государственный внебюджетный фонд гражданской авиации и государственный внебюджетный фонд Департамента исполнения наказаний) за период», которые публикуются ежемесячно (далее – пресс-релизы)
2. Аналитические доклады «О состоянии государственных финансов Республики Беларусь», которые публикуются ежеквартально (далее – аналитические доклады)
3. Отчеты «Государственный долг на *дату*», которые публикуются ежемесячно (далее – отчеты о состоянии государственного долга)

В соответствии с методологией ИОБ, объём информации, содержащейся в этих отчётах, значительный, соответственно, это один из наиболее полных комплектов документов среди бюджетной документации, доступной в настоящий момент.

В аналитических докладах приводятся данные о расходах бюджета по функциональной и экономической классификации. Однако ни один из текущих отчетов, публикуемых Министерством финансов, не содержит информации о расходах бюджета по ведомственной классификации. Кроме того, в текущей отчетности не приводятся данных о расходовании средств бюджета на реализацию государственных программ.

Информация о бюджетных поступлениях, содержащаяся в текущих отчетах, позволяет оценить объемы налоговых и неналоговых поступлений. Вместе с тем, некоторые позиции являются агрегированными, вследствие чего информация не является всеобъемлющей. В аналитических докладах текущие объемы бюджетных расходов и поступлений сравниваются с показателями за аналогичный период прошлого года. А пресс-релизы позволяют отследить, насколько успешно исполнительная власть выполняет плановые бюджетные показатели.

Наиболее подробная информация о государственных заимствованиях приводится в отчетах о состоянии государственного долга. Министерство финансов ежемесячно отчитывается о новых заимствованиях и общей непогашенной задолженности. Однако в данных отчетах не приводится информация о процентных платежах. В сжатом виде ее можно найти в аналитических докладах. Кроме того, в текущих отчетах Министерства финансов РБ не раскрывается информация о процентных ставках по долговым обязательствам.

Вышеуказанные отчёты содержат относительно полную информацию об исполнении бюджета, но фрагментарность этих документов, а также их распределение по веб-сайту Министерства финансов осложняет экспертам и гражданам полное понимание и участие в бюджетных вопросах на этом этапе бюджетного процесса. Необходимо консолидировать эту информацию в одном ежемесячном или ежеквартальном отчёте.

Положительный аспект заключается в принятии ряда мер, обеспечивающих большую доступность Текущих отчетов гражданам благодаря публикации *Бюллетеней об*

исполнении бюджета, что может считаться попыткой формирования гражданской версии ТО²⁶.

Полугодовой обзор

Полугодовой обзор (ПО) — это документ, отражающий выводы всестороннего обзора исполнения бюджета за первые шесть месяцев бюджетного года. Согласно методике ООБ этот отчёт должен оценивать состояние экономики относительно первоначального макроэкономического прогноза, а также обновление экономических перспектив, относящихся к оставшейся части года. Отчёт ПО также должен содержать обновленные оценки расходов, доходов и задолженности, отражая воздействие фактического опыта до соответствующего момента и пересмотренные перспективы для полного отчётного года. Пересмотренные оценки ПО должны отражать и экономические, и технические изменения, а также новые предложения по политике, включая перераспределение средств между административными подразделениями с полным объяснением любых корректировок сметы. Такие аспекты, как рост затрат в силу инфляции или любые неожиданные события, должны быть отражены наряду с предложенными подходящими контрмерами. Обнародование ПО должно способствовать повышению уровня ответственности и надежности управления. Во многих странах ПО входит в состав формальной процедуры отчётности перед законодательным органом, а в ряде стран по вопросам, связанным с ПО, может потребоваться голосование в законодательном органе (см. таблицу 6 ниже, где содержится дополнительная информация).

Таблица 6. Полугодовой обзор в более широком регионе

Согласно глобальному отчёту ООБ за 2017 г. Полугодовой обзор (ПО) — это документ, который реже всего оформляется и публикуется в странах, соседствующих с Беларусью, а также в странах более широкого региона. В 2017 Хорватия, Украина, Таджикистан, Словакия и Киргизская Республика, например, не публиковали ПО. Польша оформила ПО, но не опубликовала его. Россия, Казахстан и Грузия оформили и опубликовали ПО в 2017 г.

В России в 2017 г. отчёт ПО был озаглавлен *Пояснительная записка к Отчёту об исполнении Федерального бюджета за первое полугодие 2016 г.* Документ представлен на сайте: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116061&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.

Российский отчёт ПО полный, информация, содержащаяся в документе, полезна и содержательна. Документ содержит обновлённую смету расходов и доходов, а также объяснение всех разниц между оригинальными и обновлёнными оценками. Документ содержит административную, функциональную и экономическую классификацию, содержит сметы для ряда программ, а также включает в себя смету налоговых и неналоговых доходов и отдельные источники доходов. Информация о займах и задолженности была обновлена, а также представлены данные о ряде разниц между оригинальными и обновлёнными оценками.

Важно различать Текущие отчеты и Полугодовой обзор, охватывающий первую половину бюджетного года²⁷. Текущие отчет не является Полугодовым обзором, поскольку он не содержит переоценку бюджета на основе проверенных экономических и налоговых допущений, а также не объясняет то, как исполнение бюджета на соответствующую дату повлияет на оценку расходов за весь год — аналитический доклад за январь-июль только отражает фактические доходы и расходы за рассматриваемый период.

²⁶ http://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/bulletin/

²⁷ Аналитический отчёт представлен по ссылке:

<http://www.minfin.gov.by/upload/bp/doklad/2017/yj2017.pdf>

Таким образом, согласно методологии ИОБ, Беларусь не оформляет и не публикует ПО в открытом доступе. Белорусское правительство пересматривает бюджетные сметы в течение бюджетного года, но эта практика не может считаться настоящим отчётом ПО, поскольку не предполагает четко установленной периодичности, а процесс отчётности и изменений в документе не консолидируются.

Годовой отчёт

Годовой отчет (ГО) представляет собой ключевой отчетный документ, который разрабатывается исполнительной властью по окончании финансового года. Отчет должен включать в себя подробную информацию о бюджетных поступлениях и расходах по итогам отчетного года, объяснять различия между первоначальными оценками бюджетных показателей и итоговыми результатами, содержать обзор макроэкономических и других факторов, повлиявших на исполнение бюджета в отчетном году. Этот отчет также должен включать отчет о нефинансовых результатах.

В Беларуси ГО публикуется как *Закон Республики Беларусь «Об утверждении отчёта об исполнении республиканского бюджета за 2016 год»*. Документ был опубликован в июле 2017 г., охватывает 2016-й отчетный год. Документ²⁸ был оформлен Министерством финансов, принят Палатой представителей, утверждён Советом Республики и опубликован на Национальном правовом интернет-портале <http://www.pravo.by>. Согласно методологии ИОБ, ГО — это наименее полный документ из всех бюджетных документов, публикуемых в Беларуси в настоящее время; он представляет гражданам минимальную информацию.

ГО содержит информацию о бюджетных доходах, включая налоговые и неналоговые поступления, но некоторые источники доходов объединены, например, «прочие сборы и поступления от внешнеэкономической деятельности», «иные налоги, сборы (пошлины) и другие налоговые доходы», а также «прочие неналоговые доходы». Документ предоставляет информацию о расходах, основанную на функциональной классификации, но не содержит информации о расходах по экономической и ведомственной классификации. Кроме того, ГО не содержит подробной информации о средствах, потраченных на государственные программы.

Хотя ГО содержит информацию о внутреннем и внешнем долге, он не включает информацию об общей сумме долга, а также о сумме чистых займов, необходимых в течение бюджетного года. Он не содержит информацию о внебюджетных фондах, а также о государственной поддержке наиболее уязвимых групп. ГО не объясняет расхождения между изначальной сметой и фактическим исполнением, не содержит информации о макроэкономических и других факторах, которые могли повлиять на бюджет. Отчёт позволяет только сравнить фактические бюджетные показатели с первоначальными и пересмотренными. Важно то, что отчет не содержит текстовой части, объясняющей цифры и финансовую отчетность.

²⁸ Документ представлен на сайте:
<http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11700049&p1=1&p5=0>

Таблица 7. Внебюджетные фонды

В Беларуси четыре действующих внебюджетных фонда:

- Государственный внебюджетный Фонд гражданской авиации
- Государственный внебюджетный Фонд Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел
- Государственный внебюджетный Фонд универсального обслуживания Министерства связи и информатизации
- Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты

Первые три внебюджетных фонда не накапливают значительных средств и аккумулируют всего 0,1–0,2 процента от средств, распределяемых правительством. Однако Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты (ФСЗН) — это крупный фонд, на который приходится порядка 30 процентов доходов государственного сектора.

ФСЗН лежит в основе социальной политики правительства. За счет средств фонда выплачиваются пенсии, пособия, больничные и другие социальные пособия. ФСЗН накапливает взносы работающих белорусов. Поэтому информация о ФСЗН крайне важна, но публикуется она только в определённых внутригодовых отчётах. В частности, информация о доходах и расходах ФСЗН публикуется в пресс-релизах и аналитических отчётах о государственных финансах. Вместе с тем, ни Утвержденный бюджет, ни Годовой отчёт, ни Аудиторский отчет не содержат информацию о доходах и расходах внебюджетных фондов. Таким образом, необходимо, как минимум, определить в качестве приоритета публикацию дополнительной информации о внебюджетных фондах, чтобы повысить уровень прозрачности государственных финансов в Республике Беларусь. Важно, чтобы информация о внебюджетных фондах была включена в проект бюджета исполнительной власти. Эта информация должна содержать обоснование политики, относящейся к внебюджетному фонду; а также дополнять данные о государственных доходах и расходах.

Единый полный бюджет может обеспечить большую прозрачность, подотчетность и участие в бюджетном процессе, а также более эффективное формирование политики. Цель функционирования внебюджетных фондов должна быть понятной и объяснимой с точки зрения политики.

Аудиторский отчет

Аудиторский отчет (АО) — это документ, выпускаемый высшим контрольным органом (ВКО) по результатам ежегодной аудиторской проверки, осуществляемой ведомством на основании годовых финансовых отчётов. Отчёт должен включать заключение о соблюдении требований законодательства и финансовом аудите, идентифицировать любые возможные несоответствия. Всё больше стран проводит такой аудит.

ВКО Республики Беларусь — Комитет государственного контроля (КГК) в 2017 г. подготовил и опубликовал²⁹ *Заключение об исполнении республиканского бюджета за 2016 г.* Согласно методологии ИОБ, Аудиторский отчет содержит минимальную информацию.

Отчёт концентрируется на финансовом аудите и аудите соблюдения законности, но не включает аудит результатов (проверку исполнения). В соответствии со своими полномочиями, КГК проверил значительную часть бюджетных расходов. Тем не менее, аудит охватывает не 100% государственных финансов, поскольку заключения КГК не содержат достаточного объёма информации о внебюджетных фондах (см. таблицу 7 выше).

²⁹ <http://kgk.gov.by/uploads/files/zakluchenie2016.doc>

Заключение об исполнении национального бюджета за 2016 год — это объемный документ. Он содержит 132 страницы печатного текста, поэтому он достаточно сложен для изучения и анализа. При этом документ не включает краткое резюме с основными выводами. Кроме того, общественность не имеет доступа к информации о том, какие меры принял орган исполнительной власти по результатам аудита, а также о том, как он выполнил рекомендации КГК.

d) Условия и рекомендации

Согласно пилотному исследованию ИОБ за 2017 отчётный год, Беларусь обнародовала пять из восьми документов, исключительно важных для прозрачности государственных финансов: Предварительное бюджетное заявление, Утвержденный бюджет, Текущие отчёты, Годовой отчёт и Аудиторский отчет.

Пилотное исследование ИОБ выявило, что правительство не опубликовало Проект бюджета исполнительной власти, Гражданский бюджет и Полугодовой обзор. Первый Гражданский бюджет был опубликован в январе 2018 г. Гражданский бюджет — это один из восьми документов, которые обеспечивают прозрачность государственных финансов, и его публикация — важный этап на пути к предоставлению общественности доступа к бюджетной информации. Публикация Гражданского бюджета на регулярной основе позволит Беларуси получить дополнительные баллы в будущих исследованиях.

Опубликованные документы охватывают множество аспектов системы государственных финансов, но не отличаются полнотой. В Утвержденном бюджете нет информации о расходах по экономической классификации, Текущие отчёты не содержат информацию о расходах по ведомственной классификации, а Годовой отчёт не содержит информацию о бюджетных расходах по экономических и ведомственной классификации.

Большинство отчётов имеют агрегированные статьи доходов, в результате чего информация неполная. Кроме того, ни один из вышеуказанных видов бюджетных документов, кроме Текущих отчётов, не содержит информации о доходах и расходах внебюджетных фондов, включая Фонд социальной защиты населения, который распределяет до 30 процентов финансов государственного сектора. Публикуемые отчёты не содержат информации об изменениях макроэкономических и других условий, которые могут повлиять на бюджет, такой информации не содержит и Годовой отчет. Кроме того, опубликованные бюджетные документы не содержат достаточной информации о государственном долге.

Беларусь должна уделять первоочередное внимание следующим мерам по повышению прозрачности бюджета:

- 1. Публикация Проекта бюджет исполнительной власти до момента утверждения Парламентом.** Предоставление документа в широком доступе позволит Беларуси сократить отставание от своих соседей и получить среднее количество баллов в своем регионе. Это особенно важно, поскольку примерно половина результатов страны в рейтинге ИОБ зависит от своевременной публикации этого документа. Практика 2017 г. показала, что документ может быть опубликован не позднее октября.
- 2. Разработать и опубликовать для общественности полноценный полугодовой отчет,** включающий в себя итоги всестороннего обзора исполнения бюджета по итогам первого полугодия бюджетного года. Данный отчет должен быть опубликован не позднее 30 сентября отчетного года и включать в себя оценку

состояния экономики, информацию о соответствии текущей ситуации изначальному макроэкономическому прогнозу, сведения о макроэкономических перспективах до конца отчетного года, а также скорректированные с учетом всех обстоятельств показатели бюджетных расходов и поступлений.

3. **Годовой отчет должен включать текст**, относящийся ко всем основным статьям, включенным в бюджет, объясняющий разницы между исходными оценками (с учетом изменений, внесенных законодательным органом в течение года) и фактическими результатами расходов, доходов, долгов и макроэкономических допущений. Также он должен включать отчет о нефинансовых результатах и другие важные разделы политики.
4. Включить в Утвержденный бюджет и Годовой отчет **информацию о поступлениях и расходах внебюджетных фондов**, в частности, Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь
5. Включить в Годовой отчет показатели расходов бюджетных средств по **экономической и ведомственной классификации**.
6. Включить в Утвержденный бюджет показатели расходов бюджетных средств по **экономической классификации**.
7. Включить в Текущие отчеты показатели расходов бюджетных средств по **ведомственной классификации**.
8. Включить в Текущие отчеты и Годовой отчет информацию о расходовании бюджетных средств на реализацию **государственных программ**.
9. Включить в Утвержденный бюджет, Текущие отчеты и Годовой отчет всеобъемлющую информацию о **государственных заимствованиях**.
10. Обновить экономическую и функциональную классификацию бюджетных расходов до последних международных стандартов, свести к минимуму агрегированные позиции бюджетных поступлений во всех видах отчетов.

3. Подотчетность бюджета официальным надзорным учреждениям

В рамках обзора открытости бюджета проверяется роль, которую играют законодательные органы и высшие контрольные учреждения в бюджетном процессе, и в какой мере они могут обеспечить эффективный контроль за исполнением бюджета. Эти учреждения играют важную роль в планировании бюджетов и контроле исполнения, а их полномочия, как правило, отражены в тексте Конституции и/или дополнительных юридических текстах.

В Беларуси, как показывает обзор открытости бюджета, контроль осуществляет Палата представителей и Комитет государственного контроля. Контроль со стороны первого органа слабее, чем контроль со стороны последнего, и, в общем и целом, контроль со стороны обоих этих учреждений слабый.

а) Парламентский контроль: система сдержек и противовесов

В соответствии с методологией ООБ, роль парламентского контроля оценивается в разделе 4 в вопросах 107–117. Вопросы позволяют оценить, существуют ли обязательные условия, обеспечивающие эффективность парламентского контроля. В целом парламентский контроль в Беларуси слабый. Парламентский надзор на этапе исполнения и аудита бюджета слабее, чем на этапе формирования и утверждения.

Подготовка бюджета

Основными препятствиями к эффективному контролю со стороны законодательных органов при подготовке бюджета являются следующие моменты:

- i) предварительное обсуждение бюджета законодательным органом не проводится (вопрос 107);
- ii) законодательный орган получает Проект бюджета исполнительной власти менее чем за месяц до начала бюджетного года³⁰ (вопрос 108);
- iii) законодательные комитеты не публикуют отчёты о своем анализе Проекта бюджета исполнительной власти (вопросы 112 и 113);
- iv) бюджетный календарь в Беларуси рассматривается в преддверии утверждения бюджета и не содержит достаточно подробной информации;
- v) предлагаемые парламентские поправки к Проекту бюджета исполнительной власти ограничены законом и практикой.

Во-первых, до обсуждения ПБИВ на предстоящий год законодательный орган должен получить возможность проверить правительственные бюджетные приоритеты и финансовые параметры. Часто эта информация излагается в Предварительном проекте бюджета (ППБ), который орган исполнительной власти представляет органу законодательной власти для обсуждения. В Беларуси ППБ должен быть оформлен до 1 июня, как указано в Бюджетном кодексе³¹. Тем не менее, на практике документ *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018–2020 годы* был оформлен и опубликован в сентябре 2017 г., причём Палата представителей не использовала документ для обсуждения бюджетных политик до формулировки проекта закона о государственном бюджете. Таким образом, такая практика может быть потенциально добавлена к функциям и календарю Палаты представителей. В среднесрочной перспективе такая практика могла иметь место в октябре или ранее, что позволило бы органам исполнительной власти рассмотреть отчёт о проверке со стороны органов законодательной власти до окончательного оформления проекта закона «О государственном бюджете» и его передачи в Палату представителей.

Во-вторых, согласно международным практикам, Проект бюджета исполнительной власти должен быть представлен законодательным органам заблаговременно, чтобы позволить органам законодательной власти провести всестороннюю проверку. Согласно лучшим практикам, такая задержка должна составлять, по крайней мере, три месяца до начала отчётного года.

В Беларуси по данным пилотного исследования ООБ за 2017 г. проект закона о государственном бюджете был получен Палатой представителей 14 декабря 2017 г. Соответственно, законодательный орган получает ПБИВ менее чем за месяц до начала

³⁰ В соответствии с оценкой, данной в 2017 финансовом году

³¹ <http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#scrollInto#&Article=8>

бюджетного года, что в значительной мере ограничивает полномочия органа законодательной власти по контролю бюджета. Более того, именно в этом году бюджет был утверждён Палатой представителей 19 декабря 2017 г., т. е. через пять дней после того, как Палата получила Проект бюджета исполнительной власти. Такой срок в значительной мере ограничивает возможности Палаты в части проверки и обсуждения документа. В 2017 году это произошло в результате того, что передача ПБИВ в законодательный орган произошла с задержкой. Тем не менее, формально юридические основания для этой процедуры описаны в статье 98 Бюджетного кодекса, в соответствии с которым «проект закона о республиканском бюджете на следующий бюджетный год должен быть представлен в Палату представителей не позднее 1 ноября года, предшествующего следующему финансовому году».

В-третьих, эффективное участие комитетов — это важное условие участия законодательного органа в бюджетном процессе. Специализированные комитеты обеспечивают возможности глубокого анализа бюджетов и политики. Участие комитетов в разных странах различное; в некоторых законодательных органах есть отдельные комитеты для проверки трат и налоговых поступлений, в то время как в других есть отдельный финансовый комитет. Не во всех законодательных органах есть особый бюджетный или финансовый комитет для проверки бюджета. Кроме того, сроки, предоставляемые комитету для анализа бюджета, могут быть различными. Отчёт о выводах и рекомендациях комитета оформляется, чтобы обеспечить информацией орган законодательной власти при обсуждении, поэтому он должен публиковаться до утверждения бюджета органом законодательной власти. Отраслевые комитеты действуют аналогично, но рассматривают отдельные секторы, например, здравоохранение, образование или оборону. Согласно методологии обзора открытости бюджета, в идеале у парламентских комитетов должен быть по крайней мере один месяц для проверки ПБИВ.

В Беларуси есть Бюджетно-финансовая комиссия³², в компетенцию которой входит бюджетное законодательство, налоговое законодательство, декларация дохода и имущества, законодательство о финансовой деятельности, банковское законодательство, валютное законодательство, законодательство о страховании, ценных бумагах, лизинговой деятельности и государственной статистике. Хотя Бюджетно-финансовая комиссия проверила проект закона о государственном бюджете, она не предоставила отчёты или документацию по этому анализу. Кроме того, в Беларуси есть двадцать отраслевых парламентских комиссий (см. поле 1 ниже, где содержится подробная информация). Тем не менее, не существует подтверждений того, что отраслевые комиссии анализируют, обсуждают и публикуют анализ в связи с законом «О республиканском бюджете» или же в связи с соответствующими политиками или распределениями, осуществляемыми в пользу их отраслей.

В-четвёртых, вышеуказанное предполагает, что на практике Бюджетный календарь в Беларуси рассматривается в преддверии утверждения бюджета (см. таблицу 8 ниже). В Беларуси нет практики ежегодного оформления и публикации бюджетного календаря. Временные рамки, определяемые законом, предполагают, что Предварительный проект бюджета оформляется до 1 июня, проект закона «О республиканском бюджете» подается, а Аудиторский отчет оформляется до 15 мая. Срок утверждения закона «О республиканском бюджете» Палатой представителей не определяется законом.

Статья 99 Бюджетного кодекса гласит: «Проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год рассматривается Парламентом Республики Беларусь в

³² <http://www.house.gov.by/ru/deputies-ru/viewCommittee/komissija-po-bjudzhetu-i-finansam-73/>

соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Кодексом и регламентами палат Парламента Республики Беларусь». Статья 49 закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» гласит: «палаты Национального собрания подпадают в сферу действия следующих проектов законов: (...) республиканский бюджет на следующий финансовый год». Таким образом, точный срок рассмотрения в Бюджетном кодексе, регламентах палат Парламента и Конституции не указаны.

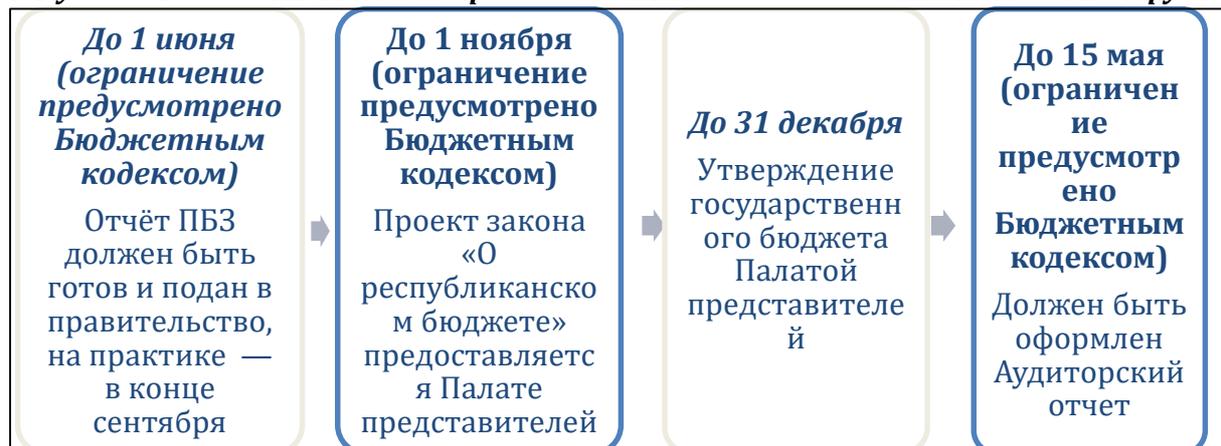
Таблица 8. Постоянные комиссии Палаты Представителей в Республике Беларусь

Комиссия по законодательству
Комиссия по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту
Комиссия по национальной безопасности
Комиссия по экономической политике
Комиссия по бюджету и финансам
Комиссия по аграрной политике
Комиссия по вопросам экологии, природопользования и чернобыльской катастрофы
Комиссия по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации
Комиссия по образованию, культуре и науке
Комиссия по труду и социальным вопросам
Комиссия по здравоохранению, физической культуре, семейной и молодежной политике
Комиссия по промышленности, топливно-энергетическому комплексу, транспорту и связи
Комиссия по жилищной политике и строительству
Комиссия по международным делам

В соответствии с методологией ООБ законодательному органу должен быть предоставлен срок три месяца для проверки проекта закона «О республиканском бюджете». Это означает, документ *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018–2020 годы* должен быть оформлен и опубликован ранее. В некоторых странах Предварительное бюджетное заявление (ПБЗ) иногда сочетается со среднесрочной оценкой предыдущего года. Согласно международным стандартам ПБЗ должно быть опубликовано по крайней мере за один месяц до публикации ПБИВ. В настоящее время в Беларуси статья 85 Бюджетного кодекса гласит, что документ *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы* должен быть оформлен не позднее 1 июня. На практике ПБЗ был опубликован в сентябре. Поэтому для совершенствования этой практики необходимы более серьёзные усилия. Оформление и публикация документа до конца августа уже было бы улучшением, поскольку у Палаты представителей был бы один месяц на обдумывание обсуждения до принятия бюджета. Тогда проект закона «О республиканском бюджете» мог бы быть представлен Палате представителей в том же году ранее, в идеале — до конца сентября.

Законодательство устанавливает дату для оформления Аудиторского отчета Комитетом государственного контроля (см. пункт 5 ниже). Согласно статье 115 Бюджетного кодекса, «Комитет государственного контроля Республики Беларусь проводит проверку отчёта об исполнении республиканского бюджета за отчётный финансовый год, готовит соответствующее заключение об исполнении республиканского бюджета за отчётный финансовый год, используя материалы и результаты проведённых проверок, и не позднее 15 мая года, следующего за отчётным финансовым годом, вносит его на рассмотрение Президента Республики Беларусь и Парламента Республики Беларусь, а также направляет его в Правительство Республики Беларусь».

Рисунок 5. Бюджетный календарь в соответствии с законодательством Беларуси



И наконец, в соответствии с законодательством, Парламент вправе изменить проект закона «О республиканском бюджете», но эти полномочия ограничены, и на практике нет свидетельств того, что изменения, предлагаемые Парламентом, когда-либо принимались (вопрос 110 и 111). Статья 52 закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» гласит: «Изменения и (или) дополнения в законопроект осуществляются главным комитетом, только если субъект законодательной инициативы, который внёс законопроект, или его полномочный представитель — за исключением изменений и (или) дополнений технического характера — дал согласие. Если вследствие изменений сокращаются государственные средства, образуются или увеличиваются расходы, такие изменения включаются в законопроект с согласия президента Республики Беларусь или от его имени — правительством Республики Беларусь, и если в результате изменений возникают расхождения между законопроектом и временными декретами или декретами Президента Республики Беларусь, такие изменения включаются в законопроект только с согласия президента Республики Беларусь». Это означает, что поправки, которые изменяют дефицит или профицит, или увеличивают или сокращают финансирование и уровень доходов, должны быть утверждены исполнительным органом.

Исполнение бюджета

На этапе исполнения бюджета и аудита основными препятствиями к эффективному контролю со стороны законодательных органов являются следующие моменты:

- i) Законодательные комитеты не проверяют исполнение бюджета в течение года (вопрос 114);
- ii) Изменения в Утвержденном бюджете, принятые в течение года, не требуют утверждения со стороны Парламента (вопросы 115-117).

Одним из основных препятствий для подотчетности является тот факт, что законодательные комитеты не проверяют исполнение бюджета в течение года и, соответственно, не публикуют отчёты об исполнении бюджета в течение года. Согласно методологии ООБ, лучшие практики предполагают, что комитет должен проверять исполнение Утвержденного бюджета (УБ), по крайней мере, три раза в течение соответствующего бюджетного года, и публиковать отчёты с выводами и рекомендациями (вопрос 114). В Беларуси, как указано в главе 2, Министерство финансов оформляет комплект внутригодовых отчётов, включая ежемесячные и ежеквартальные. Эти отчёты обеспечивают парламентский контроль бюджета в ходе исполнения бюджета.

Второе препятствие к эффективному контролю со стороны законодательных органов в Беларуси при исполнении бюджета относится к поправкам к бюджету, принимаемым в течение года. Согласно методологии ООБ, условия, в соответствии с которыми орган исполнительной власти может в пределах своих полномочий переводить средства, должны быть чётко определены в общедоступных нормативных актах или законодательстве. Кроме того, сумма средств, которую орган исполнительной власти вправе перевести между административными подразделениями, не должна быть настолько велика, чтобы подрывать требования к ответственности органа исполнительной власти перед органом законодательной власти. Аналогично, надлежащие практики требуют утверждения изменений в доходах и расходах, относящихся к УБ, со стороны органа законодательной власти. Например, если неожиданно в течение года получены дополнительные доходы, которые не были учтены в УБ, необходима процедура, которая позволит органу законодательной власти утвердить любое предлагаемое использование таких «новых» средств. Если таких требований нет, орган исполнительной власти может намеренно недооценить доход в предложении по бюджету, который он представляет органу законодательной власти, чтобы получить дополнительные ресурсы для трат на усмотрение органа исполнительной власти без контроля со стороны законодательной власти.

Аналогично, если неожиданно в течение года получена меньшая сумма доходов, орган законодательной власти должен утвердить или отклонить любые предлагаемые сокращения доходов, которые осуществляются в результате этого. Если таких требований нет, орган исполнительной власти может изменить состав бюджета на усмотрение органа исполнительной власти без контроля со стороны законодательной власти.

В Беларуси до внесения изменений в закон «О республиканском бюджете» в течение года утверждения Палатой представителей не происходит (вопрос 115). Не существует закона или нормативного акта для получения согласия со стороны законодательной власти до перевода средств между административными подразделениями, и на практике орган исполнительной власти переводит средства между административными подразделениями до получения разрешения со стороны органа законодательной власти. То же самое можно сказать о решениях, принимаемых до траты излишних доходов, а также решениях о сокращении трат, предусмотренных законом «О республиканском бюджете» в результате падения доходов (т.е. если доходы ниже первоначально запланированных), и по другим причинам, возникающим в течение срока исполнения (вопросы 116 и 117). Это значительно сдерживает возможности Палаты представителей в части осуществлением контроля исполнения бюджета.

b) Контроль со стороны внешнего аудитора: пути к независимости?

В соответствии с методологией ООБ, роль высшего контрольного органа оценивается в разделе 4 в вопросах 118–124. Вопросы позволяют оценить, существуют ли условия для контроля бюджета, независимы ли высшие контрольные учреждения от влияния правительства, а также хватает ли финансирования для исполнения ими своих обязанностей. ООБ опирается на *Лимскую декларацию руководящих принципов аудита* (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclaration.pdf>) для определения соответствующего объёма законных полномочий и юрисдикции высшего контрольного органа. Согласно пилотному исследованию ООБ за 2017 г. Высший контрольный орган Беларуси обеспечивает слабый контроль за бюджетом.

Комитет государственного контроля (КГК) был среди органов, проверенных в пилотном проекте ООБ в 2017 г., поскольку он выполняет множество функций независимого высшего контрольного органа, включая, в первую очередь, оформление и публикацию

Аудиторского отчета. Комитет государственного контроля (КГК) также входит в состав Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). В 2014 г. СОГР (Система оценки государственных расходов) также показала, что КГК является внешним органом контроля, поскольку КГК осуществляет контроль бюджетных средств и государственной собственности, а также проверяет годовые отчёты об исполнении бюджета. Тем не менее, она признала, что КГК подчиняется президенту Беларуси, поскольку ее председатель является участником Президиума Совета Министров и назначается президентом.

Согласно пилотному исследованию ООБ, основными препятствиями для потенциально более эффективного контроля КГК в Беларуси являются следующие моменты:

- i) назначение и отстранение глав КГК непосредственно контролируется органом исполнительной власти (вопросы 119 и 120);
- ii) существует ряд ограничений независимости КГК в выборе своей рабочей программы (вопрос 112);
- iii) не существует проверки аудиторских процедур КГК (вопрос 123).

Прежде всего, процедуры назначения могут в значительной мере отличаться в зависимости от страны, а также в зависимости от различных видов высших контрольных органов (ВКО). Более того, конвенции и неформальные практики могут значительно повлиять на фактическую независимость главы КГК. Хотя эти факторы осложняют выработку единой метрики, по которой могли бы оцениваться высшие контролирующие органы в связи с этим частным аспектом, ООБ концентрирует внимание на том, должны ли законодательные и судебные органы назначать или утверждать назначение главы ВКО. Если назначение осуществляется иным способом, который, тем не менее, обеспечивает независимость главы КГК, такой подход также может быть рассмотрен.

В Беларуси в соответствии с законодательством способ избрания и отстранения КГК показывает, что учреждения недостаточно независимы, чтобы в полной мере функционировать как эффективный внешний орган аудита. Согласно статье 84 Конституции Беларуси «президент (...) назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля». Глава 3 (статья 9)³³ закона «О Комитете государственного контроля» гласит: «Президент Республики Беларусь [...] утверждает количество сотрудников органов Комитета государственного контроля, включая сотрудников Комитета государственного контроля; назначает и отстраняет Председателя Комитета государственного контроля, его заместителей и глав департаментов Комитета государственного контроля, утверждает назначение и отстранение от должности председателя комитетов государственного контроля». Соответственно, все важные назначения осуществляются президентом лично.

Во-вторых, деятельность ВКО, связанная с функциями, относящимися к сфере ответственности, может быть ограничена. В международной практике существует ряд примеров ограничений объёма работы ВКО. Например, полномочия некоторых ВКО не позволяют осуществлять аудит совместных предприятий или других государственно-частных учреждений. Другим разрешается осуществлять финансовый аудит, но к аудиту законности или аудиту исполнения они не допускаются. В некоторых странах у ВКО нет полномочий проверять договоренности, касающиеся нефтяных или стабилизационных фондов, а также другие виды особых или внебюджетных фондов. ВКО также не вправе

³³ <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000142>

Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “с” по вопросам 119 и 120 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

проводить аудит коммерческих проектов, относящихся к государственному и частному сектору.

В Беларуси, в соответствии с законодательством, КГК вправе в известной мере решать, в каком аудите он будет участвовать. Комитет государственного контроля выигрывает от чёткости его полномочий, определённых в юридических документах. Тем не менее, существует ряд косвенных сдерживающих аспектов, указанных в главе 2 статье 8 закона «О Комитете государственного контроля», которая гласит: «осуществление государственного контроля исполнения актов президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь, правительства Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих государственные имущественные отношения, экономические, финансовые и налоговые отношения, а также другие вопросы в соответствии с законодательством и решениями президента Республики Беларусь». Следовательно, полномочия Комитета государственного контроля ограничиваются проверками республиканского бюджета и государственного имущества, а также контролем за исполнением актов Президента.³⁴

На практике КГК, в основном, проводит аудит соответствия требованиям законодательства. Хотя проверки КГК могут охватывать республиканские государственные органы, внебюджетные фонды, а также бюджеты местных органов власти, объём работы ограничен³⁵. Не существует процедур по раскрытию аудита КГК, кроме Руководства по аудиту эффективности, которое было разработано в соответствии со стандартами ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ и АСОСАИ. Проводится качественный мониторинг выполнения рекомендаций КГК, которые принимаются и внедряются правительством. Тем не менее, ни рекомендации, ни информация об их исполнении не публикуются.

Положительный аспект заключается в том, что КГК обеспечен значительными ресурсами, позволяющими выполнять его полномочия. Бюджет Комитета государственного контроля формируется так же, как и бюджет министерств и агентств. Глава 6 статья 24 закона «О Комитете государственного контроля» также уточняет, что «возмещение (оплата) затрат, связанных с проведением исследований, испытаний, технических освидетельствований и экспертиз, привлечением экспертов, специалистов, а также стоимости израсходованных проб и образцов производится в случаях и порядке, определённых Советом Министров Республики Беларусь». Тем не менее, это предполагает наличие косвенных законодательных ограничений финансовой независимости Комитета государственного контроля.

В большей степени во всем мире деятельность ВКО проверяются внешними агентствами. Это может быть ВКО, выполняющий аналогичные функции, или внешняя организация, учебное заведение, обладающее соответствующим опытом, или независимое местное агентство, выполняющее функции обеспечения качества в области финансовой отчётности. В Беларуси процесс аудита КГК не проверяется независимым агентством (вопрос 123).

с) Сравнение в глобальном и региональном плане

В глобальном исследовании ООБ за 2017 г. средняя оценка 115 стран по роли и эффективности учреждений контроля бюджета составила 53, т. е. в глобальном масштабе

³⁴ Эти материалы были использованы, в частности, чтобы поставить Беларуси оценку “b” по вопросу 122 пилотного исследования ООБ за 2017 г.

³⁵ В 2014 г. оценка ОСГР показала, что 54% расходов республиканского бюджета были проверены в 2012 финансовом году

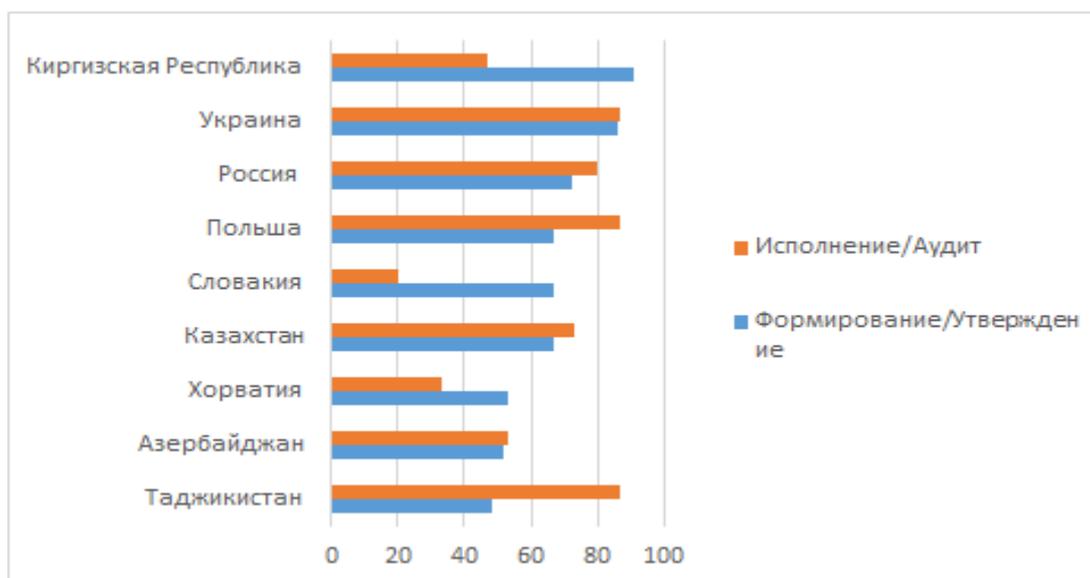
обеспечиваемый контроль бюджета ограничен. В Беларуси контроль бюджета, предусмотренный законодательством и КГК, по оценке пилотного исследования ООБ за 2017 г. слабый (попадает в диапазон от 0 до 40), т. е. ниже глобального среднего показателя.

Средняя оценка по 115 странам, определённая в рамках исследования ООБ за 2017 г. в связи с контролем бюджета, обеспечиваемым законодательными органами, была ниже, чем присвоенная внешним органом аудита — соответственно, 48 и 63. Та же тенденция наблюдается в Беларуси, как показало пилотное исследование ООБ за 2017 г.

Парламентский контроль в более широком регионе

Как в случае с оценками Индекса открытости бюджета, дела в Беларуси идут не так хорошо, как у её соседей в более широком регионе, с учётом оценки законодательного органа со стороны ООБ и в плане i) формулировки/утверждения и ii) исполнения/аудита. Действительно, оценка Беларуси в связи с ролью законодательного органа попадает в самый низкий диапазон (оценка 0–40), в то время как в целом регион подпадает в два высших диапазона (см. пункт 6 ниже), кроме Словакии и Хорватии.

Рисунок 6. В какой степени законодательные органы региона обеспечивают надзор?



Диапазон «слабый» соответствует оценкам 0–40, диапазон «ограниченный» соответствует оценкам 41–60, и диапазон «адекватный» соответствует оценкам 61–100.

Внешний аудит в более широком регионе

Как в случае с оценками Индекса открытости бюджета, дела в Беларуси идут не так хорошо, как у её соседей в более широком регионе, с учётом оценки ВКО со стороны ИОБ. Действительно, оценка Беларуси в связи с ролью ВКО попадает в самый низкий диапазон (оценка 0–40), в то время как в целом регион попадает в два высших диапазона (см. пункт 7 ниже).

Рисунок 7. В какой степени ВКО региона обеспечивают контроль бюджета?



Диапазон «слабый» соответствует оценкам 0–40, диапазон «ограниченный» соответствует оценкам 41–60, и диапазон «адекватный» соответствует оценкам 61–100.

d) На пути к экосистеме ответственности?

Ответственность — это широкий термин, который может быть по-разному истолкован. Традиционное толкование ответственности — это горизонтальная ответственность, которая считается «системой сдержек и противовесов исполнительной, законодательной и судебной власти в государстве, также действующей через государственные органы контроля, например, агентства по противодействию коррупции и высшие ревизионные комиссии»³⁶.

Тем не менее, всё чаще используется недавно возникший термин «экосистемы ответственности», когда речь идет о «заинтересованных лицах, процессах и контекстуальных факторах, а также отношениях между элементами, которые формируют и положительно или отрицательно влияют на ответственность правительства»³⁷. В соответствии с этим толкованием ответственности не только государственные органы (судебная власть, ВКО, Парламент и потенциальные независимые финансовые органы) осуществляют надзор и контроль в отношении исполнительной власти, но и негосударственные заинтересованные лица, включая партнёров по процессу развития, гражданское общество и СМИ (см. рисунок 8 ниже) также принимают участие в надзоре за исполнительной властью.

То есть все эти органы действуют в непосредственной связи с исполнительной властью, а также взаимодействуют со всеми другими органами экосистемы. Такой взаимный надзор укрепляет и всю экосистему ответственности в целом. Международные практики

³⁶ Халлоран, Брендан (2015 г.), «Укрепление экосистем ответственности: доклад для обсуждения», Инициатива по гласности и отчётности (Halloran, Brendan (2015), *Strengthening accountability ecosystems: a discussion paper*, Transparency and Accountability initiative), см. по адресу в интернете: <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/11/Strengthening-Accountability-Ecosystems.pdf>

³⁷ Халлоран, Брендан (2015)

базируются на необходимости непосредственного сотрудничества ВКО с Парламентом на этапе аудита бюджетного процесса. Также СМИ могут взаимодействовать с Парламентом напрямую на различных этапах бюджетного процесса, включая обсуждение выводов аудита. СМИ и гражданское общество могут взаимодействовать друг с другом напрямую на различных этапах бюджетного процесса. ООБ, в основном, проверяет отношения ВКО с законодательным органом, а также гражданского общества с ВКО, исполнительной и законодательной властью. Последняя будет обсуждаться в главе 4.

Рисунок 8. Эко-система ответственности



В Беларуси согласно пилотному исследованию ООБ за 2017 г. существует незначительное взаимодействие между двумя государственными надзорными органами, т.е. между КГК и Палатой представителей. Существующее взаимодействие не задокументировано и не предполагает публикации протоколов или отчетов, доступных широкой общественности. Например, в Беларуси нет весомых доказательств того, что Аудиторский отчет официально доводится до сведения Парламента. Аналогично, не существует доказательств того, что парламентские дебаты фокусируются на Аудиторском отчете (вопрос 118). Несмотря на то, что КГК сообщил команде исследователей пилотного исследования ООИ, что такой обмен информацией происходит, на практике не существует доказательств того, что глава или старший сотрудник КГК участвует в слушаниях комитета законодательного органа и дает показания (см. вопрос 124) в любой момент в течение отчетного года. Следует отметить, что статья 199 *Регламента Палаты представителей* предписывает, что КГК должен представить выводы по Аудиторскому отчету при рассмотрении проекта Годового отчета.

Эти аспекты показывают, что необходима более тесная взаимосвязь между двумя основными органами контроля Беларуси или, по крайней мере, необходимо начать документально оформлять и распространять информацию о результатах существующего взаимодействия. В соответствии с надлежащей международной практикой законодательный комитет должен проверить ежегодный Аудиторский отчет в течение трёх месяцев с момента оформления ВКО, и законодательный комитет затем должен

опубликовать отчёт (или отчёты) с выводами и рекомендациями, основанными на этой оценке.

Кроме того, многие страны учредили независимые налоговые учреждения, дополнительный независимый орган в «экосистеме ответственности». Хотя независимые налоговые учреждения (ННУ) пока не получили широкого распространения, они все чаще признаются важным источником независимой, объективной информации о макроэкономическом и налоговом базисе бюджетной политики (см. таблицу 9 ниже, в которой содержится дополнительная информация об ННУ в более широком регионе).

Таблица 9. Независимые налоговые учреждения (ННУ) в более широком регионе

ННУ не получили широкого распространения в более широком регионе. В Азербайджане, Казахстане, Киргизской Республике, Польше, России, Таджикистане нет органов ННУ. ННУ есть в Хорватии, Грузии, Литве, Латвии, Болгарии, Румынии и Словакии. Многие из этих государственных органов были учреждены после финансового кризиса 2008/09 г. В Хорватии, Латвии, Румынии, Болгарии, Литве, Латвии и Словакии есть налоговый совет, а в Грузии есть парламентское бюджетное управление.

Например, в Грузии независимое налоговое учреждение называется Бюджетное управление Парламента. Оно было учреждено в 1997 г. и перешло в ведение парламентской финансовой и бюджетной комиссии в 2005 г. Его независимость закреплена в законодательстве, и оно отчитывается перед законодательным органом. Оно публикует макроэкономические и финансовые прогнозы, а также оценки затрат по ряду новых бюджетных предложений. Ещё один пример — это словацкое независимое налоговое учреждение (ННУ), которое называется Совет по бюджетной ответственности, созданное в 2012 г. Его независимость закреплена в конституционном законе. Оно публикует макроэкономические и финансовые прогнозы и оценки затрат по ряду новых бюджетных предложений. Хорватская Комиссия по бюджетной политике, созданная в 2011 г., действует в качестве ННУ. Комиссия независима и от законодательной, и от исполнительной власти, и её независимость закреплена в законодательстве. Она публикует оценку официальных финансовых прогнозов, оформленных органами исполнительной власти. Другой пример ННУ в более широком регионе включает национальное ревизионное управление в Литве, совет по налоговой дисциплине в Латвии и налоговые советы Румынии и Болгарии.

Источник: Международное бюджетное товарищество, Отчёты по странам, Обзор открытости бюджета 2017 г.

Роль ННУ также может включать внешнюю оценку соотношения цена-качество и оценку воздействия определённых государственных политик. ННУ могут быть представлены в различных институциональных формах. Как правило, примеры включают парламентские бюджетные управления и налоговые советы³⁸. Проект ООБ оценивает, есть ли в странах ННУ и то, как они функционируют, в вопросах 103 - 106 раздела 4. Согласно оценке пилотного исследования ООБ за 2017 г. в Беларуси нет ННУ.

е) Основные рекомендации

В свете вышеуказанного, Беларусь может принять следующие меры с целью повышения эффективности контроля за бюджетом государственными учреждениями. Некоторые

³⁸Дополнительная информация: Лиза фон Трапп, Ян Линерт и Йоахим Венер, «Основные положения для независимых финансовых учреждений и тематических исследований», Журнал ОЭСР о формировании бюджета, март 2016 г. (специальный выпуск), стр. 9-24 (Lisa von Trapp, Ian Lienert, and Joachim Wehner, “Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies,” OECD Journal on Budgeting, March 2016 (special issue), pp. 9-24.).

рекомендации относительно просты, в то время как применение других может вызвать сложности или занять больше времени.

В порядке приоритетности Беларусь должна рассмотреть следующие рекомендации в части функционирования законодательного органа и внешнего аудиторского контроля бюджета.

1. Парламентские комитеты должны оформлять и публиковать протоколы/отчёты о своем анализе проекта закона «О республиканском бюджете».
2. Законодательные комитеты должны проверять исполнение бюджета в течение года и оформлять, и публиковать протоколы/отчёты о своем анализе.
3. Палата представителей и Финансовая комиссия должны обсудить бюджетную политику до составления проекта закона «О республиканском бюджете». В ходе этого процесса может быть использован документ *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы*, и эта проверка может проводиться не позднее сентября в среднесрочной перспективе. Палата представителей должна публиковать протокол/отчёты о своем анализе документа *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы*.
4. КГК должен оформить и опубликовать отчёт об аудиторских процессах со стороны внешней организации.
5. Законодательный комитет — это может быть Финансовая и бюджетная комиссия или отдельный комитет по государственным счетам — должен проверить ежегодный Аудиторский отчет в течение трёх месяцев с даты его выпуска КГК, и затем опубликовать отчёт (или отчёты) с выводами и рекомендациями, основанными на этой оценке. Законодательный комитет должен организовать и представить подтверждения со слушания Аудиторского отчета, в котором глава или старший сотрудник КГК может принять участие, давая свои показания.
6. В долгосрочной перспективе Министерство финансов должно оформить и опубликовать бюджетный календарь с указанием временных рамок для оформления и публикации семи основных документов, за которые оно несёт ответственность. Министерство финансов должно попытаться оформить и опубликовать документ *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы* до конца августа, а также опубликовать проект закона «О республиканском бюджете» до конца сентября.

Рекомендации учреждениям, осуществляющим надзор в среднесрочной перспективе, предполагают значительные изменения в практике. Некоторые из этих изменений могут потребовать переработки правовых норм, включенных в *Бюджетный кодекс, закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», Конституцию Беларуси и закон «О Комитете государственного контроля»*.

1. Необходимо консультироваться с Палатой представителей до внесения изменений в бюджет в течение года, включая изменения в распределение бюджета.
2. Палата представителей должна воспользоваться своим правом предлагать поправки к проекту закона «О республиканском бюджете», и эти изменения должны быть проверены органом исполнительной власти.

3. Если КГК будет полноценно функционировать как ВКО в соответствии с международными стандартами, правовые основания должны быть пересмотрены так, чтобы обеспечить его независимость от президентского контроля. Важнейшее изменение должно коснуться и *de jure* и *de facto* практик назначения и отстранения главы КГК.

Беларусь также может рассмотреть другие изменения, которые не являются наиболее приоритетными, в долгосрочной перспективе, включая возможность учреждения ННУ.

4. Участие общественности в бюджетном процессе

Общественное участие в разработке, утверждении, исполнении, отчётности и проверке бюджета — необходимое дополнение, обеспечивающее прозрачность бюджета. Предоставление доступа к бюджетной информации — это только первый шаг, в дополнение к которому все соответствующие учреждения должны позволить общественности принять участие в бюджетном процессе. Этого можно достичь путём формирования механизмов участия, которые должны обладать законным статусом, быть открытыми и инклюзивными, регулярными и своевременными, а также охватывать достаточно объёмную и релевантную часть бюджета.

Возможности для такого участия должны быть предоставлены каждым из трёх основных игроков: исполнительной властью (и Министерством финансов, и отраслевыми министерствами), законодательной властью и высшим контрольным органом — и охватывать все этапы бюджетного цикла, начиная с предварительного бюджетного заявления до аудиторского отчета об исполнении бюджета и бюджетных тратах.

а) В Беларуси общественность не участвует в бюджетном процессе

ООБ даёт оценку общественного участия в разделе 5 анкеты. Вопросы предназначены для проверки того, существует ли общественное участие, и как оно функционирует в контексте 1) инклюзивности; 2) своевременности; 3) открытости; и 4) устойчивости.

- 1) Вопросы 126 и 129 призваны проверить, предпринимает ли орган исполнительной власти конкретные меры для включения уязвимых или недостаточно представленных групп в бюджетный процесс. Вопросы 125, 128, 135 предназначены для проверки того, демонстрируют ли механизмы, действующие на этапах формирования и утверждения бюджета, признаки инклюзивности.
- 2) Вопрос 125 предназначен для оценки того, обеспечивают ли механизмы, действующие при формировании бюджета, участие на ранних этапах до принятия основных решений.
- 3) Вопросы 127, 130, 137 предназначены для оценки того, охвачен ли широкий диапазон дискуссий по основным вопросам, связанным с бюджетом. Вопрос 131 предназначен для оценки того, определяются ли чётко и заранее цели и объём участия.
- 4) Вопросы 132, 133, 138 и 141 предназначены для проверки того, направляют ли органы исполнительной, законодательной власти и ВКО отзыв о вкладе со стороны общественности, поощряя последующее участие.

Пилотное исследование ООБ за 2017 год показало, что в Беларуси существует мало возможностей для участия общественности в бюджетном процессе. Законодательная и исполнительная власть, включая министерства, не предоставляют общественности возможности участия в бюджетном процессе.

Во-первых, отраслевые министерства и Министерство финансов ввели только небольшую часть механизмов обратной связи (в частности, «горячие линии», время для встреч с гражданами и т.д.). Например, иногда налоговая администрация и налоговые политики разрабатываются с учётом обратной связи с общественностью, но это происходит только в особых и единичных случаях, то есть нет полной открытости общественности. Поэтому эти механизмы не являются узаконенными, открытыми и эффективными механизмами участия, оцениваемыми ООБ.

Одним из инструментов вовлечения общественности в бюджетный процесс в Республике Беларусь могли бы стать общественно-консультативные советы (ОКС), которые в обязательном порядке создаются на базе государственных органов. Однако этот механизм взаимодействия работает только для представителей предпринимательского сообщества. Кроме того, ОКС, созданные на базе Министерства финансов, охватывают вопросы страхования, аудиторской деятельности и ценных бумаг и не имеют прямого отношения к бюджету. Таким образом, в существующем виде ОКС не создают реальных условий для участия граждан в бюджетном процессе.

Таблица 10. Принципы Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, связанные с общественным участием в бюджетной политике

- 1. Открытость:** предоставлять полную информацию и реагировать в связи с целью, объёмом, ограничениями, предполагаемыми результатами, процессом и своевременностью, а также фактическими результатами участия и последующих этапов;
- 2. Инклюзивность:** эффективное использование ряда механизмов для выхода на связь и предоставления безопасного пространства всем, включая традиционно исключаемые и уязвимые группы и лиц, чьи голоса редко можно услышать, без дискриминации в связи с национальностью, расой, этнической принадлежностью, религией, полом, сексуальной ориентацией, инвалидностью, возрастом или кастой; рассмотрение общественного вклада на объективных основаниях, независимо от источника;
- 3. Уважение самовыражения:** позволять отдельным лицам и сообществам, включая те, на которые непосредственно влияет процесс, выражать свои интересы своим способом, выбирать средства участия, которые они предпочитают, и поддерживать их в этом, при этом осознавая, что могут быть группы, которые вправе выступать от лица других;
- 4. Своевременность:** выделять достаточное время для бюджетного и политического цикла, чтобы общественность могла внести свой вклад на каждом этапе; принимать участие на раннем этапе, когда есть ещё открытые варианты; и, если это требуется, обеспечивать не один, а несколько раундов участия;
- 5. Доступность:** упростить общественности участие в общем и целом, распространяя полную финансовую информацию и другие соответствующие данные в формате и с использованием механизмов, к которым легко получить доступ, которые легко понять и использовать, повторно использовать и модифицировать;
- 6. Прозрачность:** обеспечивать всю релевантную информацию для каждого этапа участия общественности, предоставляя информацию и выделяя выбор основных направлений и плюсы и минусы, определяя потенциальное социальное, экономическое и экологическое воздействие, а также включая разнообразные точки зрения; предоставляя своевременный и чёткий отзыв о вкладе общественности и о том, как он был включен (или не был включен) в официальную политику или консультации;
- 7. Пропорциональность:** использовать ряд механизмов участия, чтобы обеспечить пропорциональность масштаба и воздействия определённого аспекта;
- 8. Устойчивость:** обеспечивать текущее и регулярное участие, чтобы способствовать обмену информацией и повышению уровня взаимного доверия в долгосрочной перспективе; придание законного статуса общественному участию, если это применимо и эффективно; а также регулярно проверять и оценивать опыт, что позволит повысить уровень участия в будущем;
- 9. Взаимодополняемость:** обеспечить дополнительные механизмы общественного участия и вовлечения граждан и повысить эффективность действующего управления и систем отчётности;
- 10. Взаимность:** все государственные и негосударственные предприятия, участвующие в деятельности по вовлечению общественности, должны раскрыть информацию о своей миссии, интересах, которые они намерены продвигать, а также лицах, которых они представляют; должны соблюдать любые согласованные правила участия; а также должны сотрудничать, чтобы достичь целей участия.

Источник: Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ГИОП), <http://www.fiscaltransparency.net/>, декабрь 2015 г.

Во-вторых, согласно пилотному исследованию ООБ, законодательные органы Беларуси не ввели практически никаких возможностей для участия общественности в процессе формирования бюджета.

И наконец, Комитет государственного контроля (КГК) предоставляет ряд возможностей, но очень ограниченных. Например, КГК поддерживает механизмы, позволяющие широкой общественности предлагать темы для включения в план аудита бюджета. Граждане могут связаться с КГК через веб-сайт, по «горячей линии» или лично, посетив КГК. Благодаря этим средствам КГК, как сообщается, принимает жалобы и предложения со стороны общественности. Тем не менее, КГК не ввел имеющие законный статус,

открытые и эффективные механизмы участия. Кроме того, КГК пока не сообщил общественности о методологии, используемой в ходе аудита.

б) Почему важно общественное участие в бюджетном процессе?

Основная цель общественного участия заключается в вовлечении общественности, которая может внести значимый вклад в процесс принятия решений. Таким образом, общественное участие обеспечивает возможность взаимодействия между агентствами, принимающими решения, и общественностью. Это взаимодействие может включать систему раннего предупреждения об общественной обеспокоенности, средство, позволяющее точно и своевременно распространять информацию и внести свой вклад в процесс принятия решений.

Преимущества общественного участия проявляются, когда оно принимает форму двустороннего процесса, т. е. и агентство, и общественность могут учиться и пользоваться преимуществами такого обмена. Эффективное участие общественности позволяет определить общественные ценности и включить их в решения, которые, в конечном итоге, на них влияют. Эффективное общественное участие в бюджетном процессе позволяет лицам, ответственным за принятие решений, ознакомиться с различными точками зрения граждан, а также сделать так, чтобы бюджетные решения отражали взгляды граждан на национальные приоритеты. Участие общественности позволяет поддерживать высокий уровень прозрачности и ответственности в связи с бюджетом.

В частности, гражданское общество может играть важную роль в связи с ответственностью на протяжении всего бюджетного процесса. Например, на ранних этапах процесса гражданское общество может уведомлять общественность о предложениях правительства в связи с привлечением и тратой государственных средств, может быть голосом критики, который делает предложения в социальном и экономическом контексте, а также оспаривает сомнительные допущения.

Сперва учреждениям может казаться, что общественное участие занимает слишком много времени. Например, организации иногда должны сформировать потенциал и обучить персонал внедрению механизмов участия и управлению ими. Участие также может вызывать сложности, например, если у граждан слабое представление об исходе участия, если управление процессом не очень эффективное. Это означает, что граждане будут менее склонны к участию в будущих процессах.

Хотя участие общественности в бюджетном процессе — это сравнительно недавняя практика, по сравнению с прозрачностью бюджета, она все чаще применяется при формировании политики в общественной сфере. Международные принципы участия в бюджетной политике (см. таблицу 10 выше) были разработаны и согласованы в 2016 г. Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ГИОП) в качестве руководства для лиц, ответственных за формирование политики. ГИОП — это глобальная сеть, которая упрощает диалог между гражданским обществом, правительством, частным сектором и другими участниками, повышая уровень прозрачности бюджета. Деятельность ГИОП направляется семью ведущими уполномоченными: представительствами из Бразилии, Мексики, Филиппин, Всемирным банком, МВФ, Институтом планирования предпринимательской деятельности, а также Международной федерацией бухгалтеров.

с) Как организовать общественное участие в Беларуси?

Механизмы общественного участия должны учреждаться структурировано. Государственные органы должны предоставить общественности полную информацию о процедуре и ходе общественного обсуждения заранее, чтобы граждане могли принять участие в бюджетном процессе. Эта информация должна включать цель обсуждения, формат и время обсуждения, объём и содержание обсуждения, а также информацию о возможных ограничениях. Это необходимо, чтобы граждане получили равные возможности, предлагая свое видение бюджетного процесса. Также общественность должна получить возможность обратной связи, чтобы получить информацию о том, какие предложения были учтены, а какие нет и почему.

Чтобы обеспечить эффективное участие общественности в бюджетном процессе, исполнительная власть, законодательная власть и высший контролирующий орган вправе использовать соответствующие каналы связи: свои собственные веб-сайты, онлайн и печатные СМИ, радио, телевидение, прямые телефонные линии, личные встречи, семинары и т. д.

Участие в процессе составления и утверждения бюджета

Исполнительная власть должна пользоваться механизмами, которые позволяют общественности внести свой вклад в разработку годового бюджета, даже до того, как проект бюджета будет представлен на рассмотрение законодательным органом. Не только Министерство финансов, но и другие министерства должны участвовать в диалоге с общественностью. Основными темами для обсуждений должны быть следующие: макроэкономическая ситуация в стране, прогнозы по доходам бюджета, политики социальных трат, государственный долг, внедрение государственных инвестиционных проектов и предложение социальных услуг. Конечно, также могут быть рассмотрены другие вопросы, связанные с государственными финансами.

Механизмы участия в процессе составления бюджета позволяют получить общественный вклад, который может быть учтён при разработке проекта бюджета. Такой обмен мнениями позволяет определить оптимальную политику бюджетных доходов и расходов, а также значительно повысить эффективность бюджетного процесса.

В Беларуси экспертные обсуждения могут проводиться Министерством финансов с целью презентации и обсуждения документа *Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 годы*, который является местным эквивалентом Предварительного бюджетного заявления. Может быть запущен общественный процесс, посредством которого организации гражданского общества (ОГО) и/или отдельные представители общественности и государственные должностные лица могли бы взаимодействовать и получить возможность обмениваться мнениями в процессе общественного диалога (т. е. площадки для личного и онлайн обсуждения). Кроме того, механизм должен быть открыт для любых ОГО и/или отдельных представителей общественности, которые хотели бы участвовать.

Законодательная власть также могла бы обеспечить участие общественности в бюджетном процессе и применить механизмы, позволяющие гражданам делать предложения во время общественного обсуждения проекта бюджета. Это касается не только обсуждения бюджета после его передачи Парламенту на утверждение, но и обсуждений на этапах разработки бюджета органом исполнительной власти. Основные темы для обсуждений, которые должны быть рассмотрены в ходе диалога между общественностью и законодательной властью — те же, что и рассматриваемые в ходе

диалога между общественностью и исполнительной властью: макроэкономическая ситуация в стране, прогнозы по доходам бюджета, политики социальных трат, государственный долг, внедрение государственных инвестиционных проектов и предложение социальных услуг.

Общественное участие в процессе исполнения бюджета и аудита

Важно обеспечить общественное участие на этапе исполнения бюджета. Такое участие должно происходить в форме встреч с экспертами, открытых слушаний в Парламенте с текущими отчётами в качестве основы. Равным образом, на местном уровне для мониторинга бюджета могут проводиться социальные аудиторские проверки. Этот процесс предполагает сбор соответствующими отраслевыми министерствами информации у граждан, например, о ходе строительства дороги, школы или больницы. Поэтому в процессе исполнения бюджета необходимо рассмотреть следующие темы: изменения в макроэкономических обстоятельствах, бюджетные доходы, предоставление социальных услуг и финансирование социальной политики государства, бюджетный дефицит или излишек, государственный долг и внедрение государственных инвестиционных проектов.

Что касается этапа аудита бюджета, общественное участие в бюджетном процессе должен предусмотреть КГК. Во-первых, важно использовать механизмы, позволяющие людям подавать предложения и темы для включения в план аудита. Например, граждане могут предлагать идеи в связи с агентствами, программами и проектами, в отношении которых может быть проведена аудиторская проверка. Во-вторых, КГК может поддерживать в действии формальные механизмы, которые позволят общественности внести свой вклад в аудиторские расследования (например, в качестве ответчиков или свидетелей). В то же время необходимо, чтобы общественность не только внесла свой вклад, но и получила отзыв о том, как сделанные предложения использовались в процессе аудита бюджета.

Гражданские версии бюджетных документов

С учётом сложности бюджетного процесса для простого гражданина всестороннее участие общественности в бюджетном процессе упрощается благодаря публикации демо-версий (гражданских версий) бюджетных документов, описанных в Главе 2 исследования: Предварительное бюджетное заявление, Проект бюджета исполнительной власти, Утвержденный бюджет, Текущие отчёты, Полугодовой обзор, Годовой отчёт и Аудиторский отчет. Следует отметить, что практика публикации простых (популярных) версий бюджетных документов не получила широкого распространения в Республике Беларусь. Простая (популярная) версия Утвержденного бюджета была впервые опубликована в январе 2018 г. Это положительное нововведение позволит гражданам лучше понять политику бюджетных доходов и расходов, что позволит им сформировать своё собственное мнение и выразить идеи в связи с повышением бюджетных трат. Тем не менее, гражданские других основных бюджетных документов пока не были ни разработаны, ни опубликованы. Рекомендуем обдумать возможность введения таких простых версий, в первую очередь, гражданской версии Предварительного бюджетного заявления и Годового отчета.

Бюджетный календарь

Чтобы упростить дальнейшее участие общественности в бюджете, Министерство финансов должно разработать и опубликовать бюджетный календарь на своем веб-сайте в начале отчётного года. Этот бюджетный календарь должен включать график публикации каждого бюджетного документа, а также механизмы участия с указанием

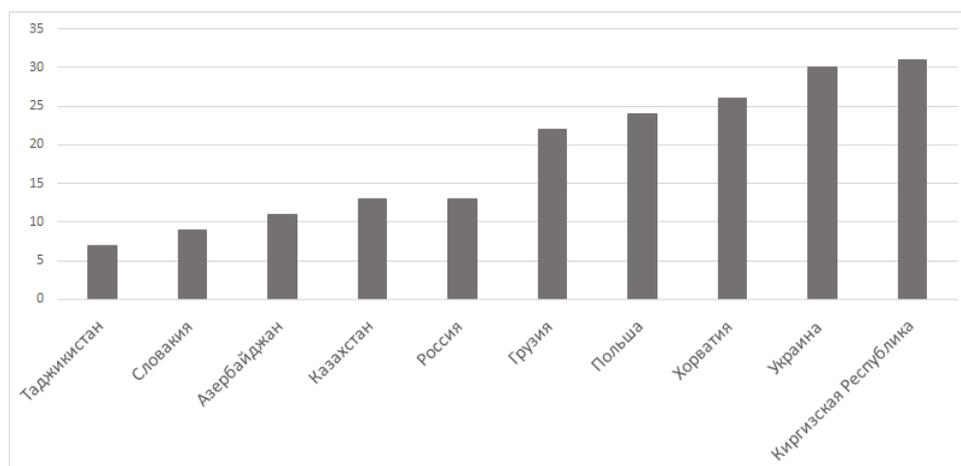
времени и места. Министерство финансов должно поддерживать связь с отраслевыми министерствами, а также включить механизмы для участия, которые оно будет устанавливать. Также КГК и Палата представителей должны опубликовать график механизма участия на предстоящий год заблаговременно.

d) Сравнение в глобальном и региональном плане

Во всём мире страны, как правило, не демонстрируют хороших результатов в части вовлечения общественности в бюджетный процесс. Общий средний результат по оценке участия в глобальном ООБ за 2017 г. — 12. Ни одна страна не получила оценку выше 60, и только четыре страны в исследовании обеспечивают умеренный уровень общественного участия с результатом 41–60: это Австралия, Новая Зеландия, Филиппины и Великобритания. Остальные страны получили оценку ниже 41.

Низкий уровень привлечения общественности к бюджетному процессу типичен для многих стран бывшего Советского Союза. Согласно глобальному ООБ за 2017 г. лучший результат в регионе в плане общественного участия в бюджетном процессе продемонстрировали Киргизская Республика и Грузия (см. рисунок 9 ниже). Согласно пилотному исследованию ООБ за 2017 г. результат общественного участия Беларуси — один из самых низких среди избранных стран более широкого региона.

Рисунок 9. Результаты общественного участия в более широком регионе



При средней оценке 12 по региону, результат Киргизской Республики в части общественного участия в бюджетном процессе — 31 балл, Грузия — 22 баллов. Недавно эти страны сумели значительно улучшить свои позиции в рейтинге. Добиться этого помогли государственные политики, направленные на повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса, повышение внимания к бюджетному процессу со стороны общественности, а также понимание потребности в совершенствовании системы управления государственными финансами с учётом лучших международных практик.

В частности, в Киргизии за период с 2012 по 2016 гг. была утверждена стратегия по предоставлению информации и практике регулярного опубликования бюджетных документов, активизировалось сотрудничество с организациями гражданского общества по вопросам бюджета, была утверждена методика формирования гражданского бюджета, внедрена практика проведения общественных обсуждений проекта бюджета исполнительной власти и проведения общественных бюджетных слушаний в парламенте. На сайте Министерства финансов и портале «Государственные закупки» была создана

возможность отправки обращений граждан по вопросам, касающимся государственных финансов.

В результате проделанной работы на сегодняшний день в Киргизии проводятся общественные слушания по бюджетному предложению исполнительной власти и при рассмотрении проекта бюджета в парламенте. Кроме того, общественность принимает участие в обсуждении нормативно-правовых актов в бюджетной сфере. В планах правительства – проведение общественных бюджетных слушаний на трех этапах бюджетного процесса (планирование, утверждение и исполнение), а также повышение фискальной грамотности населения для активизации участия общественности в бюджетном процессе. Республика Беларусь может учесть этот опыт.

е) Основные рекомендации

Правительственные органы должны рассмотреть следующие приоритетные меры для повышения уровня общественного участия в бюджетном процессе.

1. Организовать открытое экспертное обсуждение Предварительного бюджетного заявления ³⁹. Обсуждение может быть организовано Министерством финансов в сотрудничестве с гражданским обществом и аналитическими центрами. Это необходимо сделать до подготовки и публикации Проекта бюджета исполнительной власти, чтобы эти обсуждения не были формальными и предложения граждан были бы учтены при определении политики в отношении бюджетных доходов и расходов.

2. Организовать слушания бюджета в Национальном собрании в рамках обсуждения Проекта бюджета исполнительной власти. В настоящее время этот документ не публикуется, поэтому у граждан нет возможности выразить свое мнение, а также ознакомиться с основными источниками бюджетных доходов и направлениями расходов на предстоящий год. Слушания должны быть открыты для всех. Они должны проводиться в процессе так называемых «нулевых чтений», которые, как правило, планируются на октябрь. Чтобы обеспечить эффективность слушаний, Национальное собрание должно опубликовать открытое приглашение к участию в слушании на официальном веб-сайте.

3. Отраслевые министерства должны ввести процедуры, обеспечивающие общественное участие в бюджетном процессе, в частности, на этапе исполнения бюджета. Этот подход гарантирует взаимные выгоды и для министерств, и для граждан. Например, социальный аудит должен позволить министерствам получать отзывы от общественности в связи с применением их бюджетов и создавать предпосылки для повышения эффективности трат государственных средств.

4. Исполнительная и законодательная власть должны разрабатывать и принимать нормы, обеспечивающие общественности беспрепятственный доступ к информации о бюджете. Это позволит консолидировать принципы общественного участия в бюджетном процессе на законодательном уровне и обеспечит их всестороннее внедрение. Примеры такого закона представлены в главе 1.

³⁹ Предварительное бюджетное заявление (ПБЗ) — это документ, в котором органы исполнительной власти определяют направление экономической и бюджетной политики на предстоящий год. Фактически ПБЗ служит основой для следующего этапа бюджетного процесса — разработки проекта бюджета и его утверждения. Этот документ включает макроэкономический прогноз, основные направления бюджетной политики и приоритеты бюджетных трат, а также примерную сумму бюджетных доходов и расходов в ближайшем будущем.

5. **Государственные органы должны разработать и внедрить механизмы общественного участия в бюджетном процессе на местном уровне**⁴⁰. В Беларуси самыми важными социальными сферами, финансируемыми из местных бюджетов, являются здравоохранение, образование, инфраструктура и т. д. Важно, чтобы у гражданского общества была возможность внести вклад в политику распределения средств из местных бюджетов.

Выводы

Пилотное исследование ООБ в Беларуси обеспечило важную базовую оценку прозрачности бюджета, ответственности в бюджетной сфере и участия общественности в бюджетном процессе, необходимую для поддержания заинтересованных лиц в Беларуси в их усилиях по улучшению результатов Беларуси в этой сфере. Пилотное исследование ИОБ подтверждает, что многое еще предстоит сделать, чтобы Беларусь могла соответствовать международным стандартам в контексте таких практик, а также соответствовать практикам в соседних странах Восточной Европы и Центральной Азии.

Действительно, по данным пилотного исследования ИОБ 2017 г. оценка Беларуси подпадает в диапазон 0-20: это означает, что Беларусь предоставляет общественности недостаточно информации о бюджете. Положительный момент заключается в том, что Беларусь оформляет и публикует пять из восьми основных документов, оцениваемых ООБ. Беларусь не публикует Проект бюджета исполнительной власти (ПБИВ), что отрицательно влияет на оценку. Действительно, 50 вопросов ООБ относятся к ПБИВ, отражая важность документа в бюджетном цикле. Хотя Беларусь не публикует ПБИВ, она *оформляет* полную смету ПБИВ. Беларусь не оформляет и не публикует Полугодовой обзор, и в 2017 г. она не оформила и не опубликовала Гражданский бюджет.

В Беларуси, как показывает Обзор открытости бюджета, контроль бюджета, который осуществляет Палата представителей и Комитет государственного контроля, слабый. И наконец, пилотное исследование ООБ за 2017 год показало, что в Беларуси мало возможностей для участия общественности в бюджетном процессе. Законодательная и исполнительная власть, включая министерства, не предоставляют общественности возможности участия в бюджетном процессе.

Настоящий отчет содержит предложение по возможностям совершенствования для всех заинтересованных лиц, в основном, для Министерства финансов, Палаты представителей, а также Комитета государственного контроля с различными уровнями приоритетности. Существует множество путей для простых побед, которые позволят достичь значительных успехов в части прозрачности бюджета, отчетности в бюджетной сфере и участия общественности в бюджетном процессе в Беларуси.

⁴⁰ Эта рекомендация не подпадает в сферу действия ООБ, поскольку исследование не оценивает прозрачность, ответственность и общественно участие в связи с местными бюджетами.